



LUND UNIVERSITY

Kassakultur i förändring

Samspelet mellan organisationskultur och administrativa reformer på Försäkringskassan

Melander, Stina

2013

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Melander, S. (2013). *Kassakultur i förändring: Samspelet mellan organisationskultur och administrativa reformer på Försäkringskassan*. [Doktorsavhandling (monografi), Statsvetenskapliga institutionen]. Lund University.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Kassakultur i förändring

Samspelet mellan organisationskultur och
administrativa reformer på Försäkringskassan

Stina Melander



LUNDS
UNIVERSITET

Copyright Stina Melander

Samhällsvetenskapliga fakulteten, Statsvetenskap

ISBN 978-91-7473-734-9 (tryckt version)

ISBN 978-91-7473-735-6 (elektronisk version)

ISSN 0460-0037

Tryckt i Sverige av Media-Tryck, Lunds universitet
Lund 2013



**CLIMATE
COMPENSATED
PAPER**



REPA[®]
A part of FTI (the Packaging and
Newspaper Collection Service)

Till Fredrik, Ylvali och Frans

Innehåll

Tack.....	9
1. Inledning.....	11
Syfte och frågeställningar.....	15
Försäkringskassan – ett allmänintresse.....	17
Avgränsningar	20
Material	21
Disposition	22
2. Vad är organisationskultur?	25
Begreppets ursprung	26
Att definiera kultur.....	28
Kulturens olika lager	33
Artefakter.....	33
Normer och värden.....	37
Grundläggande antaganden	38
Kultur och konflikt	41
Integration.....	41
Differentiering.....	42
Fragmentisering.....	42
3. Kulturella teman	45
Viktiga val.....	45
Identitet.....	47
Status.....	48
Genus	49
Hot och räddning.....	50
4. Kultur i förändring.....	53
Vad förändrar kulturen?	53
Den byråkratiska modellen	56
Den professionella modellen	57
Folkrörelsemodellen.....	58
Marknadsmodellen	59

Hur förändras kulturen?	61
5. Metod	65
Att studera kultur.....	65
Djup eller bredd	66
Interntidningar	69
Intervjuer	71
Framställningen av empirin	75
6. Den långa historien	79
Före försäkringskassan.....	80
1960- och 1970-tal.....	82
Folkrörelsechefen och hans flickor	85
Teknik och byråkrati som hot	86
1980-tal	88
Servicelösningar	89
Chef med vind i håret	90
Decentralisering kan rädda servicen	93
1990-tal	94
Kompetenta yrkeskvinnor	96
Rehabiliteringens sammanbrott och hot om förstatligande	97
2000-tal	100
Sammanslagning löser allt	103
Hjältechefen gör comeback	106
Göra lika.....	110
Tekniklösningar.....	111
Kontinuitet och förändring	112
Avslutning.....	116
7. Om identitet, status och genus	119
Identitet	121
Yrkesrollen över tid	122
Vi gillar.....	127
Kompetens och tjänstemannaroll	130
Obstruktion och protest.....	133
Status	136
Vi är stolta men... ..	137
Handläggningens status	141
Alla är vi (inte) lika	145

Chefens status.....	153
Genus.....	158
Blandning är bra – men vi är lika.....	158
Kvinnliga chefer och manliga handläggare	162
Avslutning.....	167
8. Om hot och räddningar	169
Hot	169
Centralstyrning och förlorad lokalkännedom	169
Pinnjakt och tidsbrist.....	181
Specialisering och förlorad kompetens	187
Förändringshastigheten.....	194
Yttre faktorer	197
Räddningar	200
Förändringar.....	200
Storlek, specialisering och styrning.....	202
Kollegorna	205
Medbestämmande	210
Samverkan	214
Fake it till you make it	215
Avslutning.....	217
9. Slutsatser	219
Från många till en	219
Vi är olika!	222
Vi är en familj!.....	225
Vi har ett kontrakt!	228
Hur har organisationskulturen förändrats?	230
Hur förhåller sig de anställda till kulturen?	233
Hur kan samspelet mellan kultur och förändring förstås?	236
Summary.....	239
Referenser	245
Litteratur	245
Tidningsmaterial.....	252
Övrigt material	253
Intervjuer.....	253
Lund Political Studies	256

Tack

Att skriva denna avhandling tog mycket längre tid än jag hade kunnat föreställa mig när jag började år 2000. Vägen har varit krokig och svår men samtidigt stimulerande. Inte minst har jag träffat många spännande människor på vägen, personer som förtjänar ett tack. Först och främst vill jag tacka alla dem som jag kommit i kontakt med på Försäkringskassan, inte minst alla som ställt upp på att bli intervjuade eller på andra sätt delgett mig sina erfarenheter. Försäkringskassan har också genom sina forskningsmedel bekostat stora delar av detta projekt.

År 2006 var jag med om en bilolycka. Det har tagit flera år och täta kontakter med vården för att komma dit jag är i dag. Jag vill framförallt tacka personalen på det som nu kallas för Sektionen för specialiserad smärtrehabilitering vid Skånes universitetssjukhus för den kompetens och det engagemang jag mött där.

Under doktorandtiden har jag varit knuten till Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet. Där har jag träffat flera personer som blivit mina nära vänner och som förvandlat denna på flera sätt mödosamma tid till något att se tillbaka på med glädje. Tack för att ni finns! Jag vill också kollektivt tacka för den hjälp, det stöd och de goda råd jag fått av mina kollegor här. Bland kollegorna har jag hunnit avverka tre stycken handledare. Tack Lennart Lundquist för att du inspirerade mig att börja forska. Tack Tomas Bergström och Hanna Bäck för att ni såg till att jag klarade av hela resan och dessutom gjorde den så mycket trevligare. Vissa personer har läst manuset alldeles extra mycket eller hjälpt till på annat sätt. Tack till Niklas Altermark, Björn Badersten, Magdalena Bexell, Sofie Gustafsson, Maria Hedlund, Sara Kalm, Åsa Knaggård, Annica Kronsell, Christopher Mathieu, Anders Sannerstedt, Lisa Strömbom och Jan Teorell. Även kollegorna i projektet Från många till en, Fredrik Andersson, Louise Bringselius, Margareta Dackehag, Tom Karlsson och Gert Paulsson, förtjänar ett tack för

gemenskap och kloka synpunkter. Henrik Gundenäs och Angie Sohlberg ska ha tack för den hjälp med språkgranskning de gett mig. Maria Strömvik tog det fina baksidesfotot. Jag vill även tacka upphovsmännen till de bilder jag publicerat i avhandlingen för att jag fått tillstånd att använda dessa.

Utan min familj skulle livet bli så mycket svårare och tråkigare. Mina syskon Jesper Hall och Ida Hall är stora inspirations- och glädjekällor. Mina föräldrar Tora Friberg och Bengt Hall har passat barn, kommenterat manus och varit mina största supportrar. Tack! Den största vinsten med forskarutbildningen får nog sägas vara att jag träffade Fredrik Melander. Den här avhandlingen tillägnas dig och våra barn, Ylvali och Frans. Nu är vi äntligen i mål!

1. Inledning

Det är en gråmulen decemberdag år 2000. Luften i Stockholm är fuktig och höstaktig och trots affärernas glittrande julsmyckning känns vintern och julen långt borta. Jag står med ryggen mot ingången till tunnelbanan och tänker att jag kanske borde fråga någon om var försäkringskassan ligger.¹ Intervjun som jag ska göra är inte tänkt att börja förrän om en halvtimme men jag vill gärna vara i god tid. Precis när jag är på väg att hejda en kvinna, som går förbi med klapprande steg på trottoaren, ser jag försäkringskassans ilsket gröna logotyp ett hundratal meter bort. Jag går dit och in genom de stora dörrarna. Väl inne möts jag av ett väntrum fullt av folk med nummerlappar i händerna som väntar på sin tur. Längst bort i rummet finns en reception i ljus trä. Bakom glasluckor sitter tre kvinnliga handläggare som svarar på frågor från människor på stolar framför disken. Eftersom jag känner mig lite osäker på hur jag ska göra för att komma i kontakt med den handläggare jag snart ska intervjua tar jag själv en nummerlapp och sätter mig i en av besökssofforna.

De flesta besökarna sitter tysta och väntar. Någon bläddrar i en informationsbroschyr. En mamma gör roliga grimaser åt sin bebis som halvligger i en blå barnvagn prydd med nallebjörnar. Några äldre män, oklart om de känner varandra sedan tidigare, är djupt inbegripna i en diskussion om vilket fotbollslag som egentligen borde vinna allsvenskan. Framme vid receptionen börjar en kvinna gestikulera vilt med armarna och jag ser att handläggaren bakom disken ringer ett telefonsamtal. Jag hör inte exakt vad de säger men förstår att det handlar om bostadsbidrag och ett beslutsbrev som hon fått hemskickat. Handläggaren visar in kvinnan i ett halvt inglasat rum som ligger bredvid receptionen. Det finns två sådana rum och genom några träribbor ser jag att det finns bord och stolar i båda rummen. Jag kan inte låta

¹ När det står Försäkringskassan syftar det enbart på den nya, sammanhållna myndigheten. Står det försäkringskassan med litet f menas även den gamla länsorganisationen.

bli att titta och ser att det kommer in ytterligare en person i rummet. Det måste vara den som handlagt kvinnans ärende. Jag ser att den gestikulerande kvinnan och den som nyss kommit in tar varandra i hand och sätter sig ner. Ur sin väska plockar kvinnan upp ett kuvert med ett brev från försäkringskassan och jag ser att hon och handläggaren går igenom vad som står i det.

När det är min tur berättar jag lite ursäktande att jag egentligen inte alls är här i ett försäkringsärende. Jag ska intervju en handläggare till min avhandling. Kvinnan i receptionen säger att jag är välkommen och ringer efter den person som jag söker. ”Ja, du kan gå in och sätta dig där så länge”, säger hon och nickar mot det andra glasrummet. ”Det är där vi brukar sitta om någon behöver prata lite mer med sin handläggare, ja du vet, vi kan ju inte svara på allt här i receptionen.” Jag nickar och går in och väntar på handläggaren jag ska intervju.

Nu är det september 2011. I Norrköping är det strålande sol och trots att det är onsdag och mitt på dagen är trottoarerna fulla med folk. ”Vet du vart vi ska?”, frågar min kollega osäkert och jag nickar. Vi ska genomföra en fokusgruppsintervju på ett av Försäkringskassans kontor här i staden och jag är övertygad om att jag vet var det finns. Jag har bott i Norrköping och hittar i varje fall i de centrala delarna. Eftersom jag vet att kontoret ligger mitt emot polishuset borde det vara enkelt. ”Kommer vi bara dit så ser vi det, det går inte att missa”, säger jag kaxigt och tänker på Försäkringskassans gröna symbol som på långt håll brukar skvallra om var kontoren ligger. Efter en stunds promenad står vi där, precis intill polisens höghusliknande hemvist i Norrköping, och letar efter Försäkringskassan. ”Konstigt”, mumlar både jag och min kollega. Vi går stora rundor och spanar, men ser ingen försäkringskassasymbol någonstans. Till slut ser jag ett kontorshus mitt emot polishuset med blekt lila gardiner och torktåliga blommor i fönstren. Några arkivskåp i ljust trä skymtar fram och jag drar min kollega i armen. ”Där är det”, säger jag som genast känner igen försäkringskassans kontorsattribut. ”Nu ska vi bara komma in också.” Vi letar efter ingången och det tar en bra stund innan vi hittar den mycket diskreta mässingsskylten där det står ”Försäkringskassan”. Dörren är låst och det finns ingen ringklocka, så jag börjar bläddra i mina papper för att hitta telefonnumret till den handläggare som jag har haft kontakt med. Efter ett antal försök får jag kontakt med honom och vi blir inläppa. Han förstår att vi har fått vänta lite och tittar

urskuldande på oss. ”Jo, men ni vet”, säger han, ”vi tar ju egentligen inte emot besök här längre.” Kvinnan som ville diskutera ett beslutsbrev med sin handläggare hade inte släppts in på det här kontoret år 2011.

Det skiljer drygt tio år mellan de här två intervjutillfällena. Båda gångerna har jag besökt försäkringskassans kontor för att göra intervjuer med handläggare. Båda gångerna har jag frågat om bemötande, organisation och hur det är att jobba inom organisationen. Även om mycket är sig likt – ärendeslagen är i mångt och mycket desamma liksom det ljusa träet i myndighetens möbler och viljan att ge ett bra bemötande – är stämningen påtagligt olika. Något har hänt som förändrat organisationen i grunden. När jag genomförde intervjuer i början av 2000-talet kom jag till myllrande kontor där medborgarna hade mycket lätt att komma i kontakt med handläggarna. Den som hade vägarna förbi kunde gå in på sitt försäkringskassekontor för att träffa sin handläggare, vare sig det gällde pension, bostadsbidrag eller sjukpenning. Försäkringskassan hade kontor även i småkommunerna, och den som handlade ett ärende satt vanligtvis rent geografiskt nära den det gällde. Att träffa sin handläggare var således inte så svårt och försäkringskassan skyltade stort med var den fanns. År 2011 är det tidsbokning som gäller, i alla fall om man vill prata med den handläggare som har hand om det egna ärendet. I flera ärendeslag går det inte att träffa handläggaren alls, eftersom de numera specialiserade handläggarna är koncentrerade till några få orter i Sverige och inte heller tar emot besök. Detta märks tydligt när man ser hur kontoren är utformade. De illgröna anslagen har ersatts av diskreta skyltar – om ens det. För att få kontakt med Försäkringskassan måste man ringa till kundtjänst eller gå till ett litet servicekontor som delas med andra myndigheter. Att trava in på ett kontor och tro att det går att träffa ”sin” handläggare är inte längre möjligt.

Försäkringskassan har fått en hel del uppmärksamhet i medierna de senaste åren. Framför allt har det skrivits om de förändringar som genomförts i sjukförsäkringen, inte minst den så kallade rehabiliteringskedjan.² För dem som arbetar på Försäkringskassan har detta knappast varit den stora reformen under de senaste åren. Försäkringskassan har ansvar för så mycket mer än att

² Rehabiliteringskedjan innebär vissa fasta tidsgränser för hur sjukpenning ska bedömas, framför allt finns det numera en bortre tidsgräns för hur länge sjukpenning kan betalas ut.

administrera sjukförsäkringen. Organisationen hanterar över 40 olika ärendeslag, varav sjukpenning är ett. Den stora förändringen, som inte blivit alls lika uppmärksam i media, är det faktum att de 21 länskassorna förstatligats och slagits samman till en nationell försäkringskassa. I och med sammanslagningen gjordes hela kontorsstrukturen om. De gamla lokalkontoren, som tidigare fanns utspridda över landet, finns inte längre. De har ersatts av så kallade *lokala* respektive *nationella försäkringscentra*. Personalen har fått söka om sina tjänster och många har fått sluta eller byta arbetsuppgifter. En av anledningarna till förstatligandet var de regionala skillnader som kunde iakttas i ohälsotalet³ (proposition 2003/04:69). Det har spekulerats i om dessa skillnader berodde på olika kulturer, både hos befolkningen (Frykman & Hansen 2005) och inom försäkringskassan (Stensöta 2009). En sammanslagen försäkringskassa borde, i enlighet med det här resonemanget, kunna leda till en förändrad och mer enhetlig kultur och därmed till mer enhetliga beslut. På ett högst konkret plan har onekligen något hänt. Den försäkringskassa som jag besökte år 2000 finns inte längre kvar. Men om och i så fall hur kulturen har förändrats är en annan sak. Det är vad den här avhandlingen kommer att handla om.

³ Ohälsotalet är ett mått som beskriver det totala antalet utbetalda dagar med sjukpenning, sjukersättning (tidigare förtidspension) samt rehabiliteringsersättning.

Syfte och frågeställningar

I denna avhandling studeras förändringar inom försäkringskassans organisationskultur. Utgångspunkten är avskaffandet av länskassorna och bildandet av en sammanhållen, statlig försäkringskassa år 2005. Studien börjar dock långt tidigare, redan år 1963, då de tidigare fristående sjukkassorna omvandlades till myndigheter. Det långa tidsperspektivet gör det möjligt att förstå organisationskulturen på ett sätt som inte hade varit möjligt med ett kortare tidsperspektiv.

Försäkringskassan har, liksom många andra myndigheter, genomgått stora förändringar. Den statliga myndigheten Försäkringskassan och de tidigare fristående länskassorna, är precis som alla organisationer unika och präglas av sin uppgift och sin historia. Försäkringskassan har en folkrörelsebakgrund, vilket de flesta andra myndigheter inte har. Samtidigt är organisationsförändringarna på försäkringskassan del av en mer övergripande utveckling. Organisationskulturen som präglar dagens myndigheter ser inte ut som den gjorde för ett halvt sekel sedan. Förändringar av organisationskulturen på försäkringskassan kan därför samtidigt ses som ett fall av förändrad myndighetskultur.

Syftet med avhandlingen är att beskriva och analysera hur försäkringskassans organisationskultur har förändrats. Mer specifikt är syftet att fånga förändringarna i försäkringskassans organisationskultur genom att studera tjänstemännens relationer, reaktioner och handlingsstrategier över tid.

Studien sträcker sig från 1963, när försäkringskassan formellt bildades, till nutid. Ambitionen är emellertid inte att belysa 1960-talets och nutidens organisationskultur på samma sätt. Tillbakablickandet är ett sätt att förstå organisationskulturens utveckling och innebörd. Den långa tidsperioden gör det möjligt att analysera förändringskrafterna i organisationskulturen, eftersom olika brytpunkter och förändringsprocesser tydliggör vad som ansetts viktigt och betydelsefullt i organisationen. Försäkringskassans anställda står i fokus för studien; det är deras erfarenheter och beskrivningar som analysen grundar sig på. Ansatsen är således alltigenom inomorganisatorisk. De centrala frågeställningarna är följande:

1. Hur har försäkringskassans organisationskultur förändrats?
2. Hur förhåller sig de anställda till organisationskulturen?
3. Hur kan samspelet mellan organisationskulturen och de förändringar som skedde i och med förstatligandet och sammanslagningen år 2005 och framåt förstås?

Den första frågan utgör avhandlingens huvudfrågeställning. Samtidigt hänger de tre frågorna ihop och är tydligt kopplade till varandra. De har behandlats parallellt i analysen och fördjupats under arbetets gång.

Organisationskultur är ett svårdefinierat begrepp samtidigt som det är vardagligt. De som intervjuats inom ramen för denna studie har själva ofta talat om just "kassakulturen". Att precisera vad denna kultur innebär har de däremot tyckt vara svårt, oftast har de förklarat att det handlar om "hur vi gör här". När begreppet organisationskultur används i den här texten avses de artefakter och de gemensamma normer, värden och antaganden som utvecklas i en organisation när medlemmarna samverkar med varandra och omvärlden. I grund och botten analyserar jag emellertid inte något annat än den vardagliga förståelsen av kultur. Även denna studie undersöker "hur man gör", men även varför man gör så, vilka normer och värderingar som ligger bakom och vilka förgivettagna sanningar som florerar i organisationen.

Jag kommer dock inte att kunna beröra alla aspekter av försäkringskassans kultur.⁴ Alla kulturstudier brottas med att det är svårt eller rent av omöjligt att ge en heltäckande och slutgiltig bild av en organisations kultur. Eftersom det inte är möjligt att undersöka allt måste vissa delar eller teman väljas ut. Genom att välja en viss utgångspunkt och ett visst angreppssätt väljer man automatiskt bort andra. I den här avhandlingen har framförallt det faktum att försäkringskassan är en myndighet varit avgörande för de val som gjorts.

Att begreppet organisationskultur är stort och svårfångat betyder inte att det är mindre spännande. Tvärtom är just det faktum att kulturen griper in och

⁴ Även om "organisationskultur" ska ses som en specifik form av "kultur" så används begreppen i den här texten som synonymer.

påverkar alla aspekter av organisationens verksamhet det som gör att det blir intressant och betydelsefullt. Kulturen påverkar hur de anställda beter sig gentemot varandra inom organisationen, men också hur de beter sig gentemot omgivningen, något som är oerhört betydelsefullt i en organisation som försäkringskassan. Min bedömning är att en djupare kunskap om just organisationskultur kan göra det lättare att granska, verka inom och att genomföra förändringar av organisationer på ett välavvägt sätt. Mats Alvesson (2001:9) uttrycker det så här: ”för dem som arbetar inom organisationens ramar – chefer och andra som utformar en organisations liv – gör en utvecklad förmåga att tänka i organisationskulturella termer det lättare att träffa kloka beslut”. Förstår man kulturen och de bakomliggande faktorer som styr organisationen kan man också kritiskt granska och ta hänsyn till dem.

Försäkringskassan – ett allmänintresse

Dagens försäkringskassa har sitt ursprung i de gamla, självständiga sjukkassorna. Inte minst i samband med industrialiseringen i början av 1900-talet växte det fram ett antal olika organisationer som människor frivilligt kunde gå med i för att trygga sin inkomst vid sjukdom. Under efterkrigstiden gjordes sjukkassorna om till myndigheter – försäkringskassor – en i varje län. Samtidigt behöll de sin självständiga status; de var varken kommunala eller statliga. Även om länskassornas struktur förändrats genom åren, bland annat genom att vissa försäkringskassor slagits samman, har de stora organisatoriska reformerna ägt rum år 2005 och framåt. År 2005 slogs länskassorna samman och förstatligades, år 2008 försvann länsorganisationen. De lokalkontor som tidigare fanns utplacerade på en mängd orter i landet lades ner och ersattes av tre så kallade kanaler.

Försäkringskassan kan sägas vara en del av vad som har kallats ”demokratins svarta hål” (Rothstein 2010:12). Uttrycket syftar på att beslut som i grund och botten är politiska, det vill säga beslut som handlar om hur samhällets resurser ska fördelas, i realiteten fattas av tjänstemän ute i förvaltningen. Det är polisen som beslutar om ett omhändertagande, det är läkaren som beslutar vem som ska opereras och det är handläggarna på Försäkringskassan som beslutar vem som är berättigad till en viss ersättning. Vilka lagar politikerna

än stiftar måste de tolkas, tillämpas och implementeras i förvaltningen. Majoriteten av de anställda fungerar som så kallade "närbyråkrater", vilket innebär att de utgör det yttersta ledet i förvaltningen (Lipsky 1980). I realiteten kan det sägas vara dessa tjänstemän som skapar politiken, eftersom villkoren för deras arbete är sådana att de får en inte obetydlig handlingsfrihet (Johansson 2006:205). Att granska förvaltningen är helt enkelt centralt för att förstå det politiska systemet. I ljuset av detta framstår det som ett betydelsefullt bidrag att beskriva den kultur som präglar och har präglat försäkringskassan.

Med tanke på dess storlek och betydelse är Försäkringskassan en förvånansvärt utforskad myndighet. Den forskning som gjorts har mestadels handlat om de förmåner som betalas ut och hur lagstiftningen slår mot olika grupper (till exempel Hertzler, Melén & Bjerstedt 2005 och Soydan 1995). Kanske ligger en del av förklaringen i att den akademiska kopplingen till Försäkringskassan generellt sett är svag. Ingen utbildning syftar direkt till "arbete på Försäkringskassan" och få studenter på grundutbildningen har som mål att arbeta där. En anledning till detta kan vara att myndigheten helt enkelt är tämligen okänd. Förhoppningsvis kan denna studie bidra till att ge en bild av försäkringskassans interna arbete och den kultur som präglat organisationen genom åren.

Försäkringskassan är en betydelsefull organisation i flera avseenden. Det är en stor arbetsgivare, den är geografiskt spridd över hela landet och den har monopol på sitt område – att omsätta de svenska socialförsäkringarna i praktiken. Sverige har i dag en av världens mest omfattande socialförsäkringar. Under 2011 betalade Försäkringskassan ut cirka 209 miljarder kronor, vilket motsvarar omkring sex procent av bruttonationalprodukten (Socialförsäkringen i siffror 2012). Varje år fattar organisationen runt 19 miljoner beslut och genomför omkring 50 miljoner utbetalningar. I dagsläget finns ungefär 13 400 anställda, varav 77 procent är kvinnor. Genomsnittsåldern är 46 år. 60 procent är högskoleutbildade och 12 procent har utländsk bakgrund. I genomsnitt har de anställda arbetat på Försäkringskassan i drygt 16 år, en siffra som sjunkit med över två procentenheter på bara två år (Försäkringskassans årskrönika 2010 respektive 2012). Det är således en stor och kvinnodominerad arbetsplats, där de anställda har tenderat att jobba kvar länge.

Försäkringskassans officiella uppdrag är att utreda, besluta om och betala ut ersättningar och bidrag i socialförsäkringen. I socialförsäkringen ingår försäkringar och bidrag till barnfamiljer, sjuka och personer med funktionsnedsättning. När det gäller sjukskrivna har Försäkringskassan även rollen som samordnare av alla resurser för att hjälpa den som är sjukskriven att så snabbt som möjligt komma tillbaka till arbetslivet. Det gör man bland annat genom att upprätthålla kontakt med de sjukskrivna, med arbetsgivarna, med läkare och vid behov även med Arbetsförmedlingen.

Försäkringskassan har i dag sitt huvudkontor i Stockholm; där finns generaldirektören och flertalet av stödfunktionerna. Den egentliga ärendehanteringens sker vid tre sorters enheter: NFC (nationella försäkringscenter), LFC (lokala försäkringscenter) och KC (kundtjänst)⁵. NFC, som hanterar ärenden som inte kräver direkt kontakt med invånarna, har cirka 15 kontor på olika håll i landet⁶. Kontorsindelningen bygger på olika förmånsslag, där varje kontor har ansvar för några förmånsslag. LFC, som huvudsakligen hanterar ärenden som kräver direkt kontakt med invånarna, har en geografisk struktur med fyra regioner som i sin tur är indelade i områden med lokala enheter. KC är en telefonkundtjänst som även kan fatta vissa ”snabba” beslut, till exempel rörande vård av sjukt barn. Tanken är att de försäkrade alltid ska kontakta KC, som sedan vid behov kan lotsa den som ringer vidare. KC finns i dag på fem platser i landet. Slutligen finns ett antal servicekontor, som Försäkringskassan förestår tillsammans med Skattemyndigheten och Pensionsmyndigheten, där allmänheten kan gå för att få svar på en del av sina frågor. Servicekontoren finns dock inte med på Försäkringskassans egna bilder eller redogörelser över organisationens uppbyggnad.

⁵ KC står för Kundcenter. Dessa enheter består av en telefonkundtjänst och i den fortsatta texten benämner jag dessa överlag som just kundtjänst.

⁶ Det exakta antalet är svårt att ange eftersom kontorsstrukturen är under revidering.

Avgränsningar

Alla studier innebär val. När försäkringskassans organisationskultur undersöks i denna studie görs det utifrån ett tjänstemannaperspektiv. Det är de anställdas situation och upplevelser som står i fokus för analysen. Det är den kultur som faktiskt existerat ute på kontoren som undersöks, inte önskningar eller ideal som ledningen har velat driva igenom.

Försäkringskassan är en myndighet, vilket är helt centralt för studien. Medborgarnas kontakter med försäkringskassan kommer emellertid endast att belysas indirekt. Hur man inom organisationen har sett på och definierat allmänheten är intressant i sammanhanget, däremot inte hur ett specifikt ärendeslag har handlagts. Omgivningens syn på organisationen, vare sig det gäller allmänheten eller politiker, är inte heller intressant eftersom det är den *interna* kulturen som undersöks. Detta betyder givetvis inte att det inte finns något samband mellan en organisation och dess omgivning. Rimligtvis påverkar allmänhetens åsikter om försäkringskassan den interna organisationen. Att politikernas syn på organisationen påverkar verksamheten är självklart.

Syftet med studien har varit att komma åt den övergripande kulturen snarare än eventuella subkulturer. Det är de gemensamma handlingsmönstren, normerna och föreställningarna som undersöks snarare än variationer av dem. Ett alternativ vore att granska de enskilda kontorens kulturer och ställa dem mot varandra, men här ligger fokus på försäkringskassan som helhet.

Det ska också betonas att studien inte handlar om sjukförsäkringens utveckling. Reglerna för sjukförsäkringen ändrades parallellt med avskaffandet av länsorganisationen men en granskning av dessa ändringar görs inte här. Sjukförsäkringen förknippas av naturliga skäl med Försäkringskassan och får också mycket uppmärksamhet inom organisationen, men myndigheten handlägger också många andra socialförsäkringar och bidrag. Här är det dock inte lagstiftningen som granskas, utan försäkringskassan som organisation.

Material

Mitt material kommer huvudsakligen från två typer av källor: intervjuer med anställda och försäkringskassans egna tidningar. Även om dessa källor kommer att diskuteras mer utförligt längre fram, vill jag redan nu förklara varför jag har valt att inrikta mig på just dessa.

Att göra intervjuer faller sig självklart utifrån mitt syfte att studera tjänstemännens relationer, reaktioner och handlingsstrategier. Jag menar att kultur skapas och reproduceras människor emellan. Utan faktiska individer som uppfattar och anammar kulturen kan den inte leva vidare. Genom att samtala med människor som är eller har varit anställda på försäkringskassan har jag fått en inblick i hur de talar om, tänker på och förhåller sig till organisationen internt. De första intervjuerna gjordes år 2000, de sista år 2012. Att följa en organisation under så lång tid och inte minst att göra intervjuer både före och efter en så pass stor organisationsförändring som skett i försäkringskassans fall torde vara tämligen ovanligt. Av intervjuerna framgår hur snabbt hela processen faktiskt gick. När handläggarna talade om framtiden i början av 2000-talet sågs en sammanslagning av de olika länskassorna som något mycket avlägset.

Givetvis finns det gränser för vad som är möjligt att få ut av intervjuer, hur väl genomförda de än är. Det finns sådant människor inte vill berätta, sådant de inte är medvetna om och därför inte kan berätta och sådant de inte kommer ihåg. Ett viktigt bidrag med min studie är den historiskt jämförande aspekten; att se hur organisationskulturen har förändrats över tid. Jag har kompletterat intervjumaterialet med försäkringskassans interntidningar, eftersom de visar hur organisationens självbild har förändrats under åren. I dessa kan försäkringskassans interna debatt följas som den såg ut vid de aktuella tidpunkterna; innehållet är inga efterhandskonstruktioner utan är riktade till den egna organisationen och till den tid som var då.

Även om intervjuer och tidningsmaterial är studiens huvudsakliga källor, går det inte att bortse från de erfarenheter jag själv har gjort genom olika kontakter med försäkringskassan. En forskare kommer givetvis aldrig helt tomhänt till en forskningsuppgift, något som väcker frågan om det är möjligt att separera kunskapen från kunskaparen (Steedman 1991:53). En viss

förförståelse betyder inte att forskningen blir mindre ”sann”, men det är viktigt att redovisa vad som finns i bagaget. Jag har själv varit anställd i organisationen, jag har hållit en mängd föreläsningar om tjänstemannarollen och bemötande för anställda och har efter en olycka kommit i kontakt med försäkringskassan som klient. Trots att dessa erfarenheter inte aktivt använts i analysen har de fungerat som ytterligare en kunskapsbas och bidragit till ett slags triangulering. Tanken med triangulering är att genom att kombinera olika metoder (det behöver inte vara just tre) och data går det att komma närmare ”sanningen” (Ahrne & Svensson 2011:27-28). Denna studie bygger av detta skäl både på intervjuer och textanalys. Det finns visserligen ett problem med resonemanget, nämligen idén om att det finns *en* sanning som går att upptäcka med rätt metod. Men även om sanningen, i det här fallet organisationskultur, knappast kan ses som oberoende av den som gör beskrivningen (forskaren) och studieobjekten (mina källor), så ger fler angreppsvinklar en mer fullödlig bild och en bättre beskrivning av verkligheten.⁷

Disposition

I det här kapitlet har studiens utgångspunkter beskrivits. *Kapitel två, tre och fyra* är renodlade teoretiska kapitel som handlar om hur begreppet organisationskultur används av olika forskare samt vilka ställningstaganden jag gör i min egen studie. I kapitel två definieras begreppet samtidigt som centrala skiljelinjer mellan olika kulturforskare diskuteras. Kapitel tre introducerar ett antal teman – identitet, status, genus, hot och räddning – som analysen till stor del struktureras kring. Vad som förändras och hur det går till är frågor för kapitel fyra. Här presenteras bland annat fyra förvaltningsmodeller som används för att åskådliggöra vad som hänt med försäkringskassans organisationskultur. Nästa kapitel, *kapitel fem*, handlar om metod och material. Här diskuteras dels vilket material som använts i den

⁷ Denna studie har delvis gjorts inom ramen för ett projekt (Från många till en) där en grupp forskare från olika discipliner haft till uppgift att granska förstatligandet och sammanslagningen av de tidigare länskassorna. Fokus för projektet har legat på att undersöka det som skett i relativ närtid, från år 2005 och framåt.

empiriska studien, dels hur materialet har använts. I slutet av kapitlet resonerar jag också kring hur kvalitativ forskning kan presenteras på ett meningsfullt sätt. I *kapitel sex* redovisas analysen av försäkringskassans interntidningar. För att sätta in studien i ett sammanhang inlededer jag med en redogörelse för försäkringskassornas ursprung och utveckling. *Kapitel sju och åtta* bygger på intervjuerna som gjorts med anställda på försäkringskassan. Kapitel sju struktureras kring temana identitet, status och genus, kapitel åtta kring hot och räddning. Viktiga brytpunkter, konflikthärdar och statusmarkörer utkristalliseras i dessa kapitel. Slutligen utgör *kapitel nio* en summering, där resultaten från den föregående texten vävs samman och där svaren på frågorna om försäkringskassans förändrade organisationskultur presenteras.

2. Vad är organisationskultur?

Organisationskultur skulle kunna liknas vid en organisations personlighet (Schein 2010:14). Liksom en individ har organisationen egenheter och beteenden som kan betraktas och kännas igen – även om de inte är helt lätta att definiera eller klassificera. Ändå är kulturen en betydelsefull komponent för att förstå en organisation, må det vara en förening, ett företag eller som i det här fallet en myndighet. I detta kapitel står själva begreppet organisationskultur i centrum. Kapitlet kommer att ge en bakgrund till begreppet samt en genomgång av några viktiga skiljelinjer. Framför allt kommer den kulturdefinition som den här avhandlingen utgår från att presenteras. I enlighet med denna består organisationskultur av olika lager vilka också kommer att introduceras. Avslutningsvis diskuteras kulturens homogenitet och de konflikter som kan finnas inbyggda i en organisation.

Begreppet kultur används inte sällan i vardagliga sammanhang; till exempel när andra länder diskuteras ("det landet har en så intressant kultur!"), när skillnader mellan grupper ventileras ("skola x har en annan studiekultur än skola y") eller i diskussioner om den egna arbetsplatsen. Kultur är emellertid också ett vetenskapligt begrepp, med specifika definitioner och avgränsningar (Hennestad 2003:5). Jag skriver definitioner i plural; det finns nämligen inte *en* enskild definition som alla forskare som använder sig av begreppet är ense om. Flertalet definitioner är dessutom väldigt breda och täcker in allt ifrån verklighetsuppfattningar till praktiskt handlande. Joanne Martin (2002:91) som har skrivit en mängd böcker och artiklar om organisationskultur menar att det viktigaste inte är hur forskare definierar begreppet organisationskultur, utan hur det operationaliseras, det vill säga hur det används i praktiken. Det är där den stora skillnaden mellan olika kulturforskare finns. För att kunna förstå detta – det vill säga *hur* begreppet används och *varför* – kan det vara värdefullt med en genomgång av organisationskulturforskningens bakgrund.

Begreppets ursprung

Ursprunget till dagens organisationskulturbegrepp kommer från antropologisk forskning om främmande, "primitiva" kulturer. Kulturbegreppet hade då till syfte att ge ett svar på frågan vad som gör oss till människor. Det handlade om att finna skillnader mellan människor och djur och mellan natur och kultur. Kultur handlade helt enkelt om de egenskaper som människor hade gemensamma. Den brittiske socialantropologen Edward Burnett Taylor (1871) definierade kultur som "den komplexa helhet som innefattar kunskaper, åsikter, konst, moral, lagar, seder och alla andra förmågor och vanor som människan skaffat sig i egenskap av att vara medlem av ett samhälle". Forskarna trodde inledningsvis att grupper eller samhällen kunde rangordnas enligt olika förutbestämda utvecklingsstadier, från primitiva till moderna (Hatch 2000:230-231). Kulturer hade således ett naturligt förlopp från mindre till mer utvecklade, där de västerländska samhällen som forskarna kom ifrån betraktades som mer framskridna. Ju mer forskning som gjordes inom området, desto mer uppenbart blev det att detta etnocentriska grundantagande – att det fanns avancerade kulturer som stod högre än primitiva och mer barbariska sådana – inte stämde.

Senare antropologisk kulturforskning koncentrerade sig mindre på det som var gemensamt för alla människor och mer på specifika grupper och jämförelser dem emellan. Istället för att säga att det finns en "mänsklig kultur" menade forskarna att olika samhällen kunde beskrivas som olika kulturer. Fokus flyttades från människan som art till skillnader och likheter mellan grupper. Det går att jämföra Taylors tidiga definition ovan med Melville Herskovitz från 1948, enligt vilken kultur är "ett begrepp som beskriver den helhet av uppfattningar, beteenden, kunskaper, sanktioner, värderingar och mål som tillsammans utgör livsstilen för ett folk" (Herskovitz 1948:625). Att fokus nu hamnade på grupper av individer snarare än mänskligheten som sådan öppnade också för andra användningar av kulturbegreppet. Antropologerna började till exempel även studera det egna samhället eller delar av ett samhälle.

Forskningen om organisationskultur har dock inte enbart sina rötter i antropologin utan även i mer allmänna organisationsstudier. Att organisationer består av något mer än deras struktur har samhällsvetenskapliga

forskare länge varit medvetna om. Rötterna till studier om informell organisering kan föras tillbaka till 1930-talet (Bergström 2002:36), även om många hävdar att denna aspekt länge var underutforskad (Martin 2002:3). År 1957 presenterade Philip Selznick sina studier där han argumenterade att organisationer genomsyras av fler värderingar än vad som "behövs" för att tekniskt lösa uppgiften (Selznick 1957). Det riktiga uppsvinget för den här typen av tankar skulle dock dröja lite drygt 30 år, då just organisationskulturbegreppet blev väldigt populärt och omskrivet.

Under 1980-talets första år gavs det ut en mängd mer eller mindre akademiska böcker om företagskultur i USA.⁸ Dessa böcker väckte stort intresse, inte minst på grund av önskan att förklara japanska företags framgångar på den amerikanska marknaden (Hatch 2000:228). Industrin i väst hade under 1970-talet förlorat stora marknadsandelar till japanska företag. Detta berodde inte bara på att västländerna hade högre energikostnader och skatter eller på att japanerna hade lägre löner. Istället menade en del forskare att det var just den japanska "företagskulturen" som var nyckeln till framgång. Japanska företag skiljde sig från amerikanska både strategiskt och organisatoriskt genom sin betoning på mänskliga resurser. De japanska företagen var visserligen mycket hierarkiska men hade mindre fokus på byråkrati och mer på gemenskapsbyggande.

Forskare och konsulter funderade nu på hur de skulle kunna skapa dessa "starka" organisationskulturer även i väst, där "starka" ska tolkas som graden av uppslutning bland medlemmarna i en organisation kring organisationens grundvärderingar (Jacobsen & Thorsvik 2002:144-145). En del av kulturbegreppets lyskraft berodde troligen på att det sågs som ett sätt för chefer att styra sin organisation. Kan du som chef styra kulturen, styr du inte bara vad personalen *måste* göra utan även vad de faktiskt *vill* göra! Kulturbegreppet blev ett instrument för att hantera och kontrollera de

⁸ Några av de mest kända av dessa är William Ouchis Theory Z från 1981, Terence Deal och Allan Kennedys Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life från 1982 och Gert Hofstedes Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values från 1980.

”irrationella” sidorna av organisationsmaskineriet som just känslor, normer, symboler och myter utgör.

Mycket av den forskning som genomfördes vid den här tiden hade drag av ”självhjälp”. Målet var att hjälpa företag att bli mer framgångsrika och lönsamma genom lojala och hängivna medarbetare. Snart började det emellertid växa fram en motrörelse. Fler forskare intresserade sig för begreppet och de kritiserade hur det tolkades och användes. De kritiska rösterna menade att det var alltför mycket fokus på chefskap och de pekade på det naiva i att tro att rätt ”management”-metoder skulle kunna ändra en hel kultur. I grund och botten handlade den här kritiken om skilda sätt att definiera kulturbegreppet. Följande avsnitt kommer därför att belysa två perspektiv på organisationskultur, perspektiv som har olika svar på frågor som: Är kultur en variabel bland många, en faktor som organisationen *har* och som går att ändra och laborera med? Eller är kultur något som organisationen *är*, något som cheferna liksom de anställda är en del av och därför kanske inte ens är medvetna om?

Att definiera kultur

Det finns flera skiljelinjer bland kulturforskare (Connolly, James & Beales 2011). En av de viktigaste är den som beskrivits ovan – den som handlar om kultur som ”variabel” eller som ”metafor”. Den kan också beskrivas som en skillnad mellan ett så kallat modernistiskt och ett symbolisk-tolkande perspektiv (Hatch 2000:260-265).

Utifrån det modernistiska perspektivet fungerar kultur som en variabel bland andra i organisationen. Kulturen påverkar organisationen precis som till exempel ekonomi, utbildningsnivå och rollfördelning. I enlighet med det synsättet är kultur något som organisationen *har*. Det finns olika åsikter om hur medvetna de anställda är om en organisations kultur och hur lätt den går att förändra. Managementteorier vars syfte är att genomdriva förändringar i företag betraktar i regel kultur som en variabel. Kultur blir ett redskap för ledningen, en variabel som kan användas i syfte att öka arbetsinsatsen hos personer som är verksamma i organisationen (Denison 1990).

Utifrån det symbolisk-tolkande perspektivet däremot är kultur inte en variabel bland andra, inget ledningen kan påverka på något enkelt sätt, eftersom ledningen är en del av kulturen. Kultur ska snarare förstås som en metafor för något som organisationen *är*. Det går inte att hålla isär roller och kultur eller ekonomi och kultur eftersom rollernas och ekonomins innebörd är en konsekvens av kulturen. Kulturen genomsyrar allt i organisationen, från synen på mål och värderingar till hur man får bete sig på fikarasten. Mats Alvesson är en av dem som starkast förfäktat åsikten att kultur bör ses som en metafor då denna "står för ett teoretiskt underbyggt synsätt med en rik tolkningspotential" (Alvesson 2001:62). Han menar samtidigt att de två synsätten ska ses som ytterligheter där en stor del av den forskning som görs hamnar någonstans mitt emellan. Denna studie utgår från en förståelse av kultur som metafor. Det är till exempel inte yrkesrollen *och* kulturen som granskas, utan yrkesrollen ses istället som en del av kulturen. I praktiken är det inte helt enkelt att upprätthålla åtskillnaden mellan de två perspektiven men det är viktigt att förstå skillnaden.

Hur forskaren förhåller sig till frågan om kultur som metafor eller variabel kan få metodologiska konsekvenser. Det finns en uppdelning mellan så kallade "kliniska" och "etnografiska" studier som på flera sätt påminner om uppdelningen mellan kultur som metafor och som variabel (Schein 1992 i Mills 2002). Kliniska studier utgår från ett specifikt problem som forskningen ska bidra till att lösa. De utgår från att kulturen går att förändra genom att till exempel ledningen agerar på ett visst sätt och ligger således väldigt nära synen på kultur som variabel. Ett exempel på en klinisk studie skulle kunna vara att man undersöker hur en organisationskultur ser ut och hur den ska förändras för att en organisation ska bli mer effektiv/servicevillig/jämställd. Den etnografiska studien bygger på ett bredare intresse för organisationer och handlar inte främst om att lösa problem utan att skapa förståelse för olika processer och lyfta fram vissa värden. Albert J. Mills (2002:121) menar att det kan skapa problem för den enskilde forskaren om han eller hon har en etnografisk ansats och därmed inte kommer med löften om att "förbättra" och "utveckla". Han menar att organisationer är mer villiga att släppa in och samarbeta med forskare som vill lösa specifika problem snarare än att kritiskt granska eller mer allmänt "förstå". Detta är dock inget jag har lagt märke till i materialinsamlingen för denna studie.

Helt visst kan även en utgångspunkt i kultur som metafor och därmed en mer förståelseinriktad ambition hjälpa en organisation vidare, inte minst genom att synliggöra beteenden och processer som är svåra att upptäcka för dem som själva arbetar i verksamheten. Kultur handlar om sociala normer och samspel som inte öppet ifrågasätts, åtminstone inte med någon större tyngd. Tanken är att grundläggande sociala förhållandena ofta tas för givna och att den sociala världen betraktas som naturlig, neutral och legitim (Deetz & Kersten 1983, Frost 1987 i Alvesson & Billing 1999:115). Ett exempel är att beteenden som förutsätts vara feminina ses som naturliga och självklara när de utförs av kvinnor, men överraskande, egendomliga och onaturliga när en man gör samma sak (Alvesson & Billing 1999:115). Det säger en del om kulturen att det sågs som något stort när Eva blev chef på 1970-talet men att det var helt naturligt när Pia blev det på sent 80-tal. Att ge en organisation förståelse för detta är ett sätt att öppna för en möjlighet att välja nya värden och att verka för ett annat samspel medarbetarna emellan.

Det ska betonas att när kultur som metafor ställs mot kultur som variabel har det inget med kvalitativ respektive kvantitativ metod att göra. Det går att betrakta kultur som metafor och samtidigt använda sig av en kvantitativ metod som innebär att man mäter olika variabler. På motsvarande vis kan man tolka begreppet kultur som en variabel samtidigt som man har en metod som inte alls handlar om variabler i metodologisk mening. Anledningen till att jag använder dessa begrepp, variabel och metafor, är att de är etablerade bland kulturforskare. Det är helt enkelt så man "pratar" i den världen (kulturen!).

I den här studien ses kultur som en metafor. Organisationen – försäkringskassan – är en kultur. Denna kultur definieras mer precist som *de artefakter samt den uppsättning gemensamma normer, värden och antaganden som utvecklas i en organisation när medlemmarna samverkar med varandra och omvärlden*. Som tidigare påpekats finns det i dag inte någon allmänt vedertagen definition av begreppet kultur (Bergström 2002:39), inte någon enhetlig definition som alla kulturforskare använder sig av. Det innebär inte att kultur kan betyda vad som helst. Det finns saker som återkommer i nästan alla försök att göra en exakt definition och dessa har varit vägledande även när definitionen för denna studie tagit form. För även om frånvaron av en enhetlig definition inte behöver vara ett problem (Hennstad 2003:9) är det viktigt att den enskilde forskaren presenterar hur begrepp används, vad som granskas

och hur det görs. Genom att presentera de två centrala komponenterna i olika kulturdefinitioner kan jag förhoppningsvis också förtydliga min definition.

Det första som återkommer i olika definitioner av organisationskultur är betoningen av kultur som något gemensamt; det viktiga i organisationskulturen är vad som händer mellan människor. Gruppen präglar individens handlingsmönster och uppfattningar om verkligheten (Berger & Luckman 1967, Berger & Kellner 1981 i Jacobsen och Thorsvik 2002:147). Det är de berättelser och meningar som är gemensamma för de anställda som utgör kulturen, inte det som en enskild individ ger uttryck för. Mats Alvesson och Yvonne Due Billing anser att meningen kommer "som en genomströmning av betydelsefulla symboler, som styr känslor, tankar och social interaktion" (Alvesson & Billing 1999:115). "Genomströmning" innebär bland annat att även om enskilda individer kan ha stor betydelse för organisationskulturen, står den inte och faller med en enda person. Däremot kan en person vara en viktig kulturell symbol (till exempel Ingvar Kamprad för IKEA). En enskild individs tankar och känslor utgör inte organisationskulturen. Att till exempel en person tycker att det är fint att ha sitt arbetsrum på en viss våning gör inte detta till en del av organisationskulturen, hur central ställning den här personen än har. Men om alla anställda mer eller mindre underförstått vill ha arbetsrum på den våningen säger det något om organisationskulturen. Kanske är det så att ledningen finns på just det våningsplanet och att den anställde måste gå upp till denna våning för att träffa chefen. Våningsplanet får i det här fallet en symbolisk betydelse; att det är fint att finnas nära där ledningen är. Då är det också en del av organisationskulturen.

Att organisationskulturen är gemensam betyder emellertid inte att den är entydig, homogen och konfliktfri. "Vad människor bråkar om är lika mycket en del av kulturen som vad de delar" skriver Joanne Martin (2002:155).⁹ Just som att vissa värderingar är gemensamma kan oenighet vara något som förenar. Det finns i alla organisationer saker som orsakar spänningar och bråk. Dessa konfliktytor avslöjar vad som är betydelsefullt i just den miljön. På försäkringskassan har det till exempel alltid funnits en diskussion om hur olika ärenden ska prioriteras – om de ska behandlas i strikt turordning eller om

⁹ Jag har valt att översätta detta och alla följande engelska citat till svenska.

”ömmande” fall kan hanteras före andra. Ett exempel på ömmande fall kan vara en sjukskriven ensamstående mamma som ringer för att hon inte kommer att kunna betala hyran om inte pengarna kommer före ett visst datum. Att den här diskussionen överhuvudtaget existerar säger något om organisationen och vad som är viktigt i den.

Det andra som återkommer i definitionerna är att kulturen består av flera lager. Dessa lager måste hittas, tolkas och skalas av för att det ska vara möjligt att komma åt kulturens kärna. En av de mest kända och inflytelserika organisationskulturforskarna är Geert Hofstede (1980). Han gjorde på 1970-talet en studie om hur organisationskulturen inom ett och samma företag (IBM) skiljer sig åt mellan olika länder. Han beskriver där kultur med hjälp av något han kallar ”lökdigrammet” (Hofstede & Hofstede 2005:21), där kulturen illustreras just som en lök. Det yttersta skalet består av symboler, och därefter följer hjältar och ritualer. Ritualer ska inte förstås som ”riter” i traditionell bemärkelse utan handlar mer om organisationsmedlemmarnas ”sätt att handla” men även ”sätt att prata på”, det vill säga organisationens interna diskurs. Dessa tre yttre skikt kallas för organisationens sedvänjor. Dessa är synliga för en utomstående betraktare, men deras kulturella innebörd avgörs genom deras betydelse för de anställda och måste därför förstås och tolkas. Tolkningen kan förhoppningsvis leda fram till kulturens (lökens) kärna, som Hofstede kallar värderingar.

Hofstede ger ett exempel på hur kulturens olika lager kan beskrivas, medan andra forskare målar upp andra bilder. Samtidigt ska skillnaden mellan olika beskrivningar inte överdrivas. Det den ena forskaren kallar värderingar benämner den andra normer medan en tredje skiljer dem åt. Vad de faktiskt vill åt är de mer överens om (jämför Bang 1999:62-64). Det gäller inte minst det allra djupaste lagret av kulturen, kärnelementen som vissa kallar grundläggande antaganden, andra värden, normer eller verklighetsuppfattningar. Henning Bang (ibid) framhåller att dessa inte ska ses som ömsesidigt uteslutande kategorier utan som olika sidor av samma fenomen. Kännetecknande är att vad ”kulturens kärna” än kallas så är alla förhållandevis eniga om att den inte kan observeras direkt, att den påverkar samtliga organisationsmedlemmar, att den överförs och lärs in i gruppen och att den i hög grad tas för given. För varje enskilt projekt är det givetvis viktigt att reda ut vad man ska kalla kulturens olika lager eller nivåer. Följande avsnitt

består därför av en redogörelse för vilka kulturella lager som ligger till grund för analysen i just denna studie.

Kulturens olika lager

Den kanske mest kända modellen av organisationskultur har gjorts av socialpsykologen Edgar Schein.¹⁰ Det är hans tankar om kultur som ligger till grund för analysen i den här studien. Schein delar in kulturen i tre lager: artefakter, normer och värden samt det djupaste lagret som han kallar grundläggande antaganden.

Artefakter

Artefakter är kulturens synliga beståndsdelar, både de fysiska och de verbala. Det innebär allt från organisationens omgivning, byggnader och skriftliga dokument till medlemmarnas klädsel, sätt att hälsa, skämta, ritualer, rutiner och berättelser. Här ingår också ”klimatet” i gruppen, något som vissa forskare likställer med kultur men som de flesta forskare i dag tolkar som en manifestation av kulturen (jämför Keyton 2011).

Artefakter fungerar som symboler för organisationen och kan ge information om de djupare delarna av kulturen. Först när individer tillskriver en artefakt mening kan den kallas en symbol. Ett exempel utgör en lunchmatsal. Någon sitter vid ett bord och läser tidningen. Nästa person kommer och sätter sig vid ett annat bord. Detta skulle kunna vara tecken på a) en kultur där individer från olika avdelningar i organisationen inte kommunicerar med varandra eller b) ett fall av en mycket stressad individ som sätter sig vid ett eget bord för att gå igenom handlingar till mötet timmen efter. I det första fallet handlar det helt klart om ett uttryck för hur kulturen i organisationen ser ut. I det andra fallet blir det mer oklart. Om individen vid det första bordet inte reagerar eller tänker på händelsen kan en utomstående betraktare knappast heller läsa in något. Men om hon eller han tar illa vid sig – ”så gör man verkligen inte här”

¹⁰ När inget annat anges är följande avsnitt grundad på Schein 1991 och 2010.

– säger det något om hur man bör förhålla sig till varandra på just den här arbetsplatsen. Det kan också handla om val av gardiner. Kanske är den gröna färgen ett mycket medvetet val, en symbol som alla kontor överallt ska ha och som personalen är högst medveten om. Eller kanske det bara råkade bli så eftersom de gick att köpa till extrapris när det behövdes nya gardiner.

En av de viktigaste poängerna som kan göras på den här nivån är att artefakter är lätta att observera men svåra att tyda. En fara är att övertolka vissa saker och framställa dem som symboler när de i själva verket inte är det. En artefakt blir en symbol först om den faktiskt symboliserar och betyder något. Även om symboler avslöjar de djupare lagren av kulturen är de ofta tvetydiga och kan endast tolkas om man redan har kunskap om kulturen på ett djupare plan (Gagliardi 2010). Paradoxen för den som vill studera kultur är att man måste tyda och tolka artefakterna för att förstå kulturen, men att man behöver kunskap om och förståelse för de djupare planen för att kunna göra detta. Denna svårighet lämnas emellertid tills vidare därhän för att diskussionen ska kunna återgå till artefakterna. Dessa kan delas upp i tre huvudgrupper: det som människor säger, människors beteende samt fysiska föremål.

Det som människor säger

Det här handlar om allt ifrån det som individerna i organisationen säger till varandra, vad de skrattar åt vid fikabordet, vem som pratar med vem, till det som de väljer att svara den som frågar – till exempel vad de väljer att berätta för en forskare i en intervjusituation. Här är det inte bara intressant att analysera vad människor berättar utan också vad de väljer att inte berätta: vad "får" man inte prata om i den här organisationen? Kanske är det oproblematiskt att säga att man inte klarar av ny teknik men tabu att diskutera sina svårigheter med bemötande. Här är det även intressant att notera det som ses som så självklart att det överhuvudtaget inte ses som ett problem. Rent konkret undersöks organisationens *jargong*, *skämt* och *berättelser* (Martin 2002:71ff). Jargong handlar om hur de som är en del av organisationskulturen uttrycker sig; fraser som ständigt återkommer, meningar som verkar självklara för dem i organisationen men svårbegripliga för dem som befinner sig utanför eller sådant som smeknamn på chefer eller fysiska platser. Skämt handlar både om vad man skämtar om och hur man skämtar om det. Det kan definitivt vara sådant som inte alls förstås av den som inte är en del av organisationen. Det kan också handla om berättelser; historier som återkommer i samtal med andra i organisationen eller som berättas för de nyanställda. Berättelserna

består dels av de faktiska historierna, dels av den sensmoral som finns i dem, det vill säga de värden och normer som ligger till grund för dessa.

Det människor gör

Detta handlar om hur individerna i organisationen beter sig gentemot varandra och hur de beter sig gentemot utomstående. Här kan det givetvis vara så att det sägs en sak – ”våra kunder är viktiga” – men att beteendet är ett annat som inte alls signalerar att så är fallet. Det är både det vardagliga beteendet och det mer formaliserade eller ritualiserade handlandet som undersöks. Fokus ligger på *ritualer*, *ceremonier* samt *informella praktiker* (Martin 2002:64ff). Just ritualer är något som många kulturforskare är intresserade av. Ritualer i en organisation kan till exempel vara handledning av nyanställda eller utvecklingssamtal. Kännetecknande för en ritual, till skillnad från en ceremoni, är att den är återkommande. Det finns något slags manus för hur den här situationen ska se ut och de som finns inne i organisationen vet hur de ska bete sig. Ritual ska inte tolkas mytiskt, utan kan tvärtom vara högst vardagliga företeelser som fikastunder och personalmöten. En ceremoni däremot är en engångshändelse, vanligtvis tillkommen för ett speciellt syfte. Det skulle till exempel kunna vara ledningen som i syfte att ändra kulturen inom organisationen ordnar en kick-off eller en fest. Slutligen handlar informella praktiker om de beteenden som organisationsmedlemmarna betraktar som självklara men som inte alls behöver vara det för utomstående. I de flesta organisationer finns det en icke-formell kod som säger något om hur man ”får” bete sig. Det finns beteenden som ses som normala och beteenden som ses som konstiga eller rent av tabubelagda. Just *tabun* är intressanta i sammanhanget eftersom normer tenderar att bli synliga när någon bryter mot dem.

Fysiska föremål

Fysiska föremål kan men behöver inte säga något om kulturen. Färgen på ett golv kan vara en ren slump men den kan också vara ett mycket medvetet val. I det första fallet säger golvfärgen inte något om kulturen, i den andra gör den det definitivt. Viktiga begrepp här är *symboler* och *formella praktiker* (Martin 2002:83ff). Fysiska föremål kan vara stora och samtidigt svåra att missa, till exempel organisationens lokaler, men också sådant som de anställdas personliga små saker som finns, eller inte finns, på skrivborden. Vad som är en kulturell symbol eller inte är svårt att säga på förhand: det kräver analys

och förståelse av just den organisationen. Även individer kan ses som symboler; i perioder kan vissa personer eller yrkesgrupper få en status som *hjältar*, då de får symbolisera organisationens kärnvärden (jämför Hofstede 1980). Till de fysiska föremålen hör också sådant som medvetet produceras för att påverka omgivningen eller de anställda, som broschyrer om verksamheten, uniformer eller dokument där man slår fast organisationens värderingar. En formell praktik är en sådan förbestämd handlingsnorm. I perioder har försäkringskassan haft mycket konkreta, nedtecknade anvisningar för hur man ska handlägga försäkringen. Detta kan kontrasteras mot de informella praktikerna, som även om de ibland följs i ännu högre grad än de formella inte kan spåras till några nedtecknade dokument, utan är just informella. Till de fysiska föremålen räknas även sådant som personaltidningar, vilket utgör ett av de material som används i denna studie. Här framgår hur de olika grupperna av artefakter i praktiken smälter samman: samtidigt som en personaltidning är ett fysiskt föremål kan den säga något om beteenden och diskussioner som pågår i organisationen – precis som intervjuer kan säga något om fysiska föremål och förhållningssättet till dem.

Artefakter handlar om saker och fenomen som syns, varför de ibland kallas för kulturuttryck. De djupare lagren av kulturen benämns då kulturinnehåll (till exempel Bang 1999:50-81). Min ståndpunkt är att artefakter ska ses som en del av kulturen, att de inte bara "uttrycker" eller "säger något om" kulturen. Eftersom utgångspunkten här är att organisationen *är* en kultur faller sig detta naturligt. Delar av organisationen kan inte plockas bort med motiveringen att den delen inte är kultur eftersom kulturen måste ses som en helhet. Artefakterna är heller inte enbart en direkt avspegling av de så kallade djupare lagren – att chefen fikar vid ett annat bord än handläggarna säger givetvis något om vilka normer som finns i organisationen – men efter ett tag kommer också detta beteende att påverka normerna. Samtidigt som artefakterna *säger något* om kulturen är de med andra ord *en del av* kulturen.

I praktiken måste artefakterna studeras när en organisations kultur ska identifieras. Det går inte att studera det som varken syns eller hörs. Artefakterna får hjälpa forskaren att nå de djupare lagren. Men även om artefakterna syns eller hörs måste de väljas ut och tolkas. Det är inte minst genom att tolka artefakterna som man kan komma åt nästa lager i kulturen: normer och värden.

Normer och värden

Normer och värden är inte synliga på samma sätt som artefakterna. Ett värde¹¹ kan i och för sig vara synligt; det kan vara nedtecknat eller något personalen ger uttryck för. Det är inte helt ovanligt att organisationer, både företag och myndigheter, öppet deklarerar vad de "står för". Försäkringskassan har genom historien gett ut olika sorters skrifter där de till exempel skriver att "vi har en humanistisk livssyn" eller att "familjen står i fokus för vårt arbete".¹² I denna nedskrivna form är dessa normer och värden egentligen artefakter men de kan givetvis spegla de faktiska normer och värden som finns i organisationen. Men det kan också vara så att det som finns nedtecknat inte alls återspeglar det som man i organisationen tycker, diskuterar eller lever efter i praktiken. Då är det inte heller en fråga om ett värde i den djupare betydelsen. Normer och värden kan också vara dolda i bemärkelsen att det är först när artefakterna analyserats som de normer och de värden som präglar organisationen synliggörs – värden som till och med kan gå stick i stäv med det som uttrycks i etiska dokument och informationsbroschyrer.

Normer och värden ges ofta samma innebörd och i praktiken kan det vara både svårt och onödigt att skilja dem åt. Vissa forskare kallar kort och gott den här nivån för värderingar (till exempel Keyton 2011). Vanligast är dock att värden anses säga något om vad som är gott och önskvärt medan normer fungerar som handlingsföreskrifter: de säger något om hur individerna bör agera. När normernas koppling till faktiskt handlande ska betonas kan de benämnas handlingsnormer. Värdena slår med andra ord fast vad som är viktigt medan normerna bestämmer vad som är normalt respektive onormalt. Anthony Giddens (1989:31) menar att skillnaden mellan värden och normer är att de förra är abstrakta ideal medan de senare innehåller bestämda principer eller regler som människor förväntas följa. Dessa hänger givetvis ihop, en norm har nästan alltid en värdering i botten. En norm som säger att man inte ska avbryta varandra på personalmöten är kopplat till ett värde om att visa hänsyn, men kan givetvis också vara kopplat till ett värde i just den

¹¹ Kulturforskare blandar överlag orden värden och värderingar. I vissa sammanhang ges de två begreppen olika innebörd men i denna text kommer de att användas som synonymer.

¹² Fraserna är hämtade från "Skånekassans röd-gula" utgiven 1999 samt "Väl Bemött" från försäkringskassan i Blekinge utgiven 2001.

här organisationen om vikten av konsensus. Skillnaden mellan värden och normer är därför mer teoretisk än faktisk.

Både normer och värden existerar på flera olika nivåer i organisationen. De reglerar både den vardagliga interaktionen mellan medarbetarna och organisationens utveckling. Normerna på en myndighet kan säga något om hur de anställda bör bete sig i lunchrummet ("din mamma jobbar inte här") och de kan säga något om hur de bör bete sig gentemot medborgarna. Normer i den här betydelsen är sällan något som organisationens medlemmar tänker på till vardags, även om de mycket väl kan vara medvetna om dem. Om någon försöker förändra dem kan de däremot bli både debatterade och problematiserade. Själva förekomsten av normer och värden i en organisation betyder nämligen inte att alla tycker att de är bra, att de faktiskt efterlevs eller att de inte kan förändras.

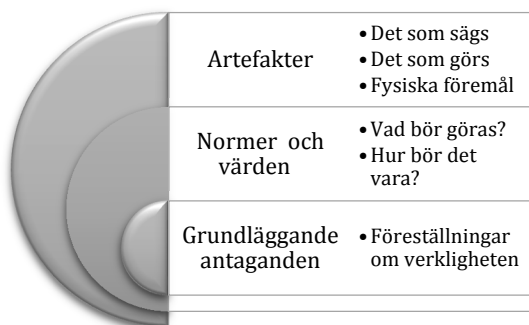
För att analysera organisationens normer och värden måste man, enligt Schein, skilja mellan dem som påverkar handlingsmönster, de som är en del av organisations ideologi och de som är rationaliseringar eller enbart något att sträva efter i framtiden. Värden på den här nivån kan vara både abstrakta och motsägelsefulla. Schein exemplifierar med företag som samtidigt strävar efter att värna miljön, öka produktionen och gynna aktieägare, kunder och anställda och företag som påstår sig vilja ha både de lägsta kostnaderna och den högsta kvaliteten. Denna dubbelhet kan, enligt Schein, ge den som kommer in i kulturen en känsla av att förstå en del av kulturen men dock inte hela, eftersom stora delar av individernas beteende fortfarande inte förklaras. Ett spänningsfält uppstår när den nya individen inser att saker är viktiga men inte vad som är *viktigast* – vad som ska prioriteras när de olika värdena kommer i konflikt med varandra. Olika individer kan här göra olika prioriteringar. Dessa prioriteringar bottnar i idéer eller antaganden om verkligheten. För att förstå kulturen bättre måste man således enligt Schein gå vidare för att finna de mer grundläggande antaganden som finns i organisationen.

Grundläggande antaganden

Schein själv betonar att kultur är ett flerdimensionellt och komplext fenomen som inte på ett enkelt sätt kan reduceras till några få dimensioner. När Schein

tolkas betonas ofta att alla kulturer på något sätt måste förhålla sig till följande (Hatch 2000:240): organisationens relationer till omvärlden, människans handlingar, relationer och natur, sanning och verklighet, tid samt konflikt. Det sätt på vilket individerna i organisationen, mer eller mindre omedvetet, förhåller sig till dessa dimensioner kan ses som organisationens grundläggande antaganden. Dessa antaganden eller uppfattningar utgör, enligt Schein, själva kärnan i organisationskulturen. Han menar att grundantagandena har en förmåga att påverka det som medlemmarna av en kultur uppfattar som verkligheten och hur de känner och tänker. De brukar vara omedvetna och blir därför sällan debatterade eller ifrågasatta och därför också extremt svåra att förändra. Det är viktigt att förstå att en organisationskultur inte består av *ett* antagande utan av en hel uppsättning sammanhängande (men inte nödvändigtvis överensstämmande) antaganden.

De grundläggande antagandena tas för givna av organisationens medlemmar. Den som bryter mot dem betraktas som en "utböling" eller som "galen". Ta exemplet med hur de anställda ska prioritera bland försäkringskassans inkommande fall. Här kan det diskuteras om de ska handläggas i den ordning de kommer in eller om det går att behandla vissa i förväg. Valet som görs speglar olika normer. Detta är en konflikt som handläggarna är medvetna om även om de anser att den egna ståndpunkten är "självklar". Den som däremot sade att de inkommande fallen bör tas i den turordning handläggaren själv har lust till, "de fall som verkar roliga tar jag först", skulle ses som tämligen tokig.



Figur 1.
Kulturens olika lager.

Figuren ovan (figur ett) är inspirerad av Scheins arbete och speglar hur kulturbegreppet används i den här studien. Alla forskare gör inte uppdelningen mellan värden/normer och grundläggande antaganden. Schein (2010:23) menar att uppdelningen fyller en funktion eftersom värden kan diskuteras (man kan vara oense om dem), medan antagandena tas för givna (det ingår inte i den kognitiva föreställningsvärlden att det skulle kunna se ut på något annat sätt). Samtidigt är det ett faktum att antagandena – liksom värdena – inte alltid följer ett tydligt mönster. Även om kultur är något gemensamt kan individer ha olika åsikter om vilka värderingar som bör gälla; antaganden kan vara motsägelsefulla, en handlingsnorm som gäller i en del av organisationen kanske inte gäller i en annan del och så vidare.

Utgångspunkten för Scheins modell är att en organisation består av en enhetlig kultur som skapats när ett antal individer gått samman. Schein har därför blivit beskydd för att ha en alltför homogen syn på kulturen, att inte se de motsättningar, konflikter och skillnader mellan grupper som ryms i organisationer (Martin 2002:96ff). Jag menar dock att denna beskrivning av kulturen är just en modell. Ska *en* kultur och dess förändring studeras, är det här en ändamålsenlig modell. Kritiken mot dess underliggande beskrivning av verkligheten förtar inte dess användbarhet. Samtidigt tror jag inte att det går att förstå en kultur om inte också dess konflikter och motsättningar studeras.

Kultur och konflikt

Beskrivningen hittills har huvudsakligen gått ut på att det finns *en* kultur som dominerar hela organisationen, där normer och värderingar förenar de anställda. Så enkelt är det givetvis inte. En organisationskultur är inte entydig, homogen eller konfliktfri. Tvärtom har de anställda troligtvis både skilda erfarenheter och olika idéer om hur saker och ting bör vara. I den här studien förutsätter jag visserligen att kulturen omfattar alla anställda men inser samtidigt att organisationskulturen inte är så ”djup” eller oföränderlig som den beskrivs i de klassiska antropologiska studierna (Wilkins & Ouchi 1983:479). De anställda blir en del av organisationskulturen först i vuxen ålder och de påverkas även av andra kulturella sfärer. Arbetet är en del av livet, men (förhoppningsvis!) inte hela livet. Impulser kommer också från familjen, vänner och samhället i stort. Denna påverkan för organisationsmedlemmarna med sig in i organisationen som därigenom får kontinuerliga impulser utifrån.

Joanne Martin (2002) är en av dem som tydligast har kritiserat synen på organisationskultur som homogen och konfliktfri. Det troligaste är istället enligt hennes mening att organisationen rymmer både motsägelser, inkonsekvenser och paradoxer. Martin menar att organisationskulturer alltid betraktas utifrån olika synsätt eller perspektiv, något som i sin tur påverkar vad som hittas i den empiri som undersöks. Martin kallar dessa perspektiv för integration, differentiering och fragmentisering.

Integration

Utifrån detta perspektiv brukar organisationskulturen beskrivas som gemensam för alla i organisationen. De grundläggande antagandena och värderingarna i organisationen är stabila och samma för alla. Studier med detta perspektiv tenderar, enligt Martin, att ignorera eller tona ner konflikter. Risken finns också att forskningen blir ledningsfokuserad och ser de värderingar som ledningen står för som organisationens. Att utgå från att det finns en homogen kultur och dessutom (som många kulturstudier) fokusera på ledningen ger oundvikligen ett snedvridet ovanifrånperspektiv. Detta kan ses som kulturteorins huvudfära och det är här Scheins modell av en enhetlig kultur kan placeras in. För att förstå kulturen gäller det, utifrån det här

perspektivet, att förstå de värderingar och grundläggande antaganden som präglar den dominerande kulturen i organisationen.

Differentiering

Utifrån detta perspektiv inkluderas subkulturer i analysen. De enskilda subkulturerna beskrivs ungefär som kulturen i dess helhet utifrån det förstnämnda perspektivet. Subkulturerna ses med andra ord som tämligen enhetliga innanför sina gränser. De är skilda från den övergripande kulturen och det kan förekomma konflikter, men de olika subkulturerna brukar beskrivas som samstämmiga, sammanhängande och stabila enheter. Det varierar inte vilka som är med i vilka grupper utan ordningen ses som relativt beständig. Konflikter kan finnas både mellan olika grupper men också mellan olika nivåer i organisationen. För att förstå kulturen gäller det, utifrån det här perspektivet, inte minst att förstå de maktförhållanden och konflikter som finns mellan olika grupper i organisationen.

Fragmentisering

Detta perspektiv kan beskrivas som en postmodern kritik av de andra synsätten och är det synsätt som Martin själv mest förknippas med. Hon menar att även om differentieringsperspektivet inkluderar subkulturer identifieras dessa utifrån ett dikotomt tänkande, det vill säga det förutsätts vanligtvis handla om motsatser och fasta grupper: kvinnor kontra män, unga kontra äldre, tjänstemän kontra arbetare. Nästan alltid antas den ena gruppen ha högre status än den andra. Martin menar att detta tänkande (över)förenklar och förvränger egenskaperna och åsikterna hos medlemmarna i grupper med lägre status (Martin 1992:136). Istället måste den som analyserar kulturen kunna tänka sig en kultur utan fasta grupperingar, där individernas lojaliteter inte är fixa och där kulturen till sin natur ska ses som fragmentiserad. Det går helt enkelt inte att förutsätta att kultur enbart handlar om det som är gemensamt (Martin 2002:138). För att förstå kulturen måste man istället undersöka de tvetydigheter och den osäkerhet som finns inbyggda i den undersökta organisationens kultur. I den fortsatta texten har jag valt att kalla detta för organisationens *spänningsfält*. Dessa spänningsfält kan organisationens medlemmar försöka neutralisera och undvika eller också acceptera den osäkerhet som ändå råder. När Debra Meyerson studerade

kulturen hos socialarbetare accepterade de en verklighet där det inte fanns några rätta svar: "När [andra socialarbetare] kommer till mig och vill ha en enkel, klar lösning säger jag till dem: 'Livet är grått. Vill du ha svart och vitt, gå till Macy's. Svart och vitt är trendigt i år'" (Meyerson 1991:138). Det är således inte bara spänningsfälten i sig som säger något om kulturen utan även huruvida de är accepterade eller inte.

De studier Martin refererar till, gjorda utifrån ett fragment-iseringsperspektiv, utspelas oftast i en amerikansk kontext där olika företag studeras. Vanligtvis sammanfaller då subkulturer med minoriteter och lågstatusgrupper. Exempelvis kan det konstateras att lågbetalda afroamerikanska kvinnor har en annan kultur än medelålders vita tjänstemän. Att ifrågasätta cementerade förställningar om olika minoritetsgrupper blir där ett viktigt projekt. Vad som är giltigt i ett sammanhang behöver dock inte vara det i ett annat. Här utgör försäkringskassan ett intressant exempel eftersom den grupp som har varit i minoritet (männen) knappast kan sägas tillhöra en lågstatusgrupp. Det behöver dock inte betyda att de i alla situationer har hög status. Ulla Rössner (1985) har på ett relativt allmänt plan beskrivit kvinnors situation inom den statliga sektorn. I sin studie argumenterar hon för att statliga myndigheter är både hierarkiska och patriarkala och att detta skapar svårigheter för kvinnor på alla nivåer (Rössner 1985:114). Det finns således faktorer som gör att situationen för kvinnor på alla nivåer påverkas av att de är just kvinnor, oberoende av om de är i minoritet eller i majoritet. Samtidigt betonar Rössner att kvinnor på olika nivåer i en organisation ställs inför olika slags problem. Likhet och olikhet existerar sida vid sida.

Även om Martin själv lutar starkt åt ett mer fragmentiserat perspektiv slår hon fast att en användning av alla tre perspektiven samtidigt ger en bredare insikt än vad enbart ett enskilt perspektiv kan ge. I verkligheten finns det nämligen ingen "integrerad kultur" lika litet som det finns en "fragmenterad kultur". Dessa uppdelningar är, enligt Martin, enbart teoretiska. Därför blir en beskrivning av en organisationskultur mer komplex och komplett om alla tre perspektiven anläggs i en och samma studie (Martin 1992a:174, Martin & Meyerson 1988, Mayerson & Martin 1987 i Martin 2002:154). Till syvende och sist är dessutom omfattningen av en övergripande kultur en empirisk fråga (jämför Bergström 2001:44). I mitt fall har det varit viktigt att *både* se det som utgör grunden för försäkringskassans kultur som helhet och öppna för att det kan finnas lokala variationer. I den följande empiriska studien kommer

de tre perspektiven att integreras i analysen. Jag frågar mig vilka värden och normer som dominerar på försäkringskassan men också om det finns några motsättningar inbyggda i organisationen och vilka spänningsfält som måste hanteras.

Det här kapitlet har handlat om den teoretiska grund som studien vilar på. Det har klargjort att jag ser på kultur som en metafor, inte som en variabel bland andra som har påverkat försäkringskassan. Försäkringskassan *är* en kultur och det är förändringar av denna som kommer att studeras. Denna kultur består av flera lager, där artefakterna – kulturyttringarna – gör det möjligt att komma åt de djupare lagren. De andra lagren består av normer och värden, samt grundläggande antaganden. För att förstå förändringarna på försäkringskassan är målet att studera alla dessa tre lager. Samtidigt som den här studien undersöker försäkringskassans övergripande kultur har det här kapitlet också visat att det finns få kulturer som är helt igenom homogena; de kan likaväl vara präglade av både subkulturer och spänningsfält.

3. Kulturella teman

Organisationskultur är ett så brett begrepp att det är omöjligt att gå in i en organisation och undersöka den utan att ha några idéer om vad det är som efterforskas. För att kunna ringa in kulturen på just försäkringskassan introduceras i det här kapitlet fem kulturella *teman*. Dessa teman – identitet, status, genus, hot och räddning – har format både den faktiska empiriska undersökningen och presentationen av den. Därför följer här en diskussion om hur de valts ut och vad de innebär. I slutet av kapitlet introduceras det analyschema som avhandlingen struktureras kring och som visar hur temana kan kopplas ihop med organisationskulturens olika lager.

Viktiga val

Ett planlöst sökande efter artefakter leder knappast till någon större förståelse för en organisationskultur. Det finns heller ingen studie som kan identifiera *alla* värden eller normer i en organisation. Forskaren måste bestämma sig för vad som är viktigt. Antingen medvetet eller omedvetet går forskaren in i en organisationsstudie inte bara med föreställningar om vad kultur är utan också vad det är i just det här sammanhanget. Vissa val görs när kulturbegreppet operationaliseras. Vad som är viktigt och intressant att undersöka i sammanhanget väljs ut och *kulturella teman* uppstår. Ett kulturellt tema är enligt Joanne Martin ”en gemensam angelägenhet som ligger till grund för tolkningar av ett flertal kulturuttryck” (Martin 2002:88). Begreppet kulturella teman kan användas på olika sätt, men i min studie handlar det om val som gjorts när materialet har analyserats.

Kulturella teman kan antingen väljas i förväg genom en deduktiv ansats (till exempel Robson 1998) eller också kan det vara en del av den empiriska

studien att hitta dem, vilket kan ses en induktiv ansats (till exempel Dubé & Robey 1999). I denna studie har temana vuxit fram i ett samspel mellan teori och empiri, något som brukar benämnas abduktion (Alvesson & Skoldberg 1994). Abduktion går ut på att ”med utnyttjande av existerande kunskap och referensramar, finna teoretiska mönster eller djupstrukturer, som, om de vore giltiga, skulle begripliggöra de empiriskt induktiva mönster eller ytstrukturer vilka påträffats – eller snarare framgått genom tolkning – i ett enskilt fall” (Alvesson & Skoldberg 1994:44). Genom att utnyttja sin förförståelse, eller genom att göra en första genomgång av materialet, väljer man med andra ord ut de teoretiska beståndsdelar som kan tänkas vara relevanta för analysen. Då analysen genomförs kan utgångspunkterna revideras. Detta är ett arbetssätt som innebär att material, metod och teori får växa fram under forskningsprocessen. Abduktiv metod lämpar sig väl för teoriutveckling (Teorell & Svensson 2007) och min ambition har varit att utifrån teori och empiri utveckla ett analyschema för att kunna studera förändring av organisationskultur. Nu är det förvisso så att majoriteten av alla forskningsprocesser går till just så – hur prydligt de än framställs har empirin och teorin i praktiken växt fram och utvecklats sida vid sida (Widerberg 2002). I mitt fall har denna process varit extra framträdande eftersom studien bedrivits under så pass lång tid. De teman som presenteras nedan, *identitet*, *status*, *genus*, *hot* och *räddning*, kan alla härledas till tidigare forskning, men att jag landat i just dessa beror också på att det empiriska materialet har visat att de är avgörande för att bygga en förståelse av organisationskulturen. Analyschemat, där temana är en viktig del, kan därför även ses som en del av studiens resultat. När detta schema används i de empiriska delarna av avhandlingen för att förstå organisationskulturen handlar det dock inte om att ”uppfinna hjulet på nytt” eller att pröva detta schema. Där handlar det om att förstå vad organisationskulturen på försäkringskassan, inom ramen för dessa teman, inneburit i praktiken.

Utgångspunkten för de teman som används här har varit att de ska säga något om de gemensamma normer, värden och verklighetsuppfattningar som utvecklats inom försäkringskassan. Temana är inte ömsesidigt uteslutande; tvärtom korsbefruktar de och går in i varandra, både i teorin och i den faktiska studien. Frågan om vilka som har status i en organisation är tätt knuten till

frågan om genus, något som ses som ett hot kan vara just det som hotar organisationens identitet och så vidare.¹³

Identitet

Det första temat handlar om identitet, både för organisationen i stort och för den enskilde anställde. Den individuella identiteten kan ses som något som förvandlar individen från en biologisk varelse till en person. Enligt Andrew Weigert med flera handlar det om en "definition som uppstår ur och upprätthålls genom de sociala relationernas kulturella meningar, som aktiveras i interaktionen" (Weigert med flera 1986:31). Identitet är således, precis som kultur, något som uppstår i samspel med andra och kan sägas vara svaret på frågan "vem är jag?". Mary Jo Hatch (1993) menar att svaret på denna fråga framträder genom en process som i sin tur skapas av antaganden och värden i vår kultur. Kultur ska således ses som den kontext där identiteten skapas. Även organisationer kan sägas ha en identitet. Denna (organisations)identitet kan beskrivas som kulturens begreppsliga kusin (Kreiner 2011:463-464). Här handlar det istället om svaret på frågan "vad är vi?".

¹³ Självklart skulle jag ha kunnat välja andra teman. I det projekt som denna studie varit en del av har de medverkande forskarna arbetat med olika dimensioner som varit centrala i försäkringskassans omvandlingsprocess de senaste åren. De dimensioner projektet uppmärksammade var lokal anpassning kontra enhetlighet, decentralisering kontra centralstyrning, generalist kontra specialist samt närhet kontra distans (Andersson med flera 2011). Alla dessa dimensioner av verksamheten har påverkats av försäkringskassans förstatligande och de organisatoriska reformer som följde. I de empiriska kapitlen kommer flera av dem att återkomma. Där kommer att framgå hur enhetlighet och specialisering har betonats på bekostnad av lokal anpassning och generalistkunskap, likaså hur den decentralisering som tidigare präglat försäkringskassan ersatts av centralstyrning och hur verksamheten övergett närhet som ledord till förmån för mer distans. Dessa dimensioner är således högst relevanta för försäkringskassans förändringsprocess och skulle också ha kunnat fungera som kulturella teman. Studien handlar dock inte enbart om de senaste årens förändringsprocess utan har ett längre perspektiv och de teman som jag valt ut är av mer generell karaktär.

Frågorna som inställer sig utifrån det här temat kretsar kring en kombination av verklighetsuppfattningar ("vem är jag?" "vad är vi?") och normer ("hur bör jag agera?" "vilken är vår huvuduppgift?") som påverkar de anställdas vardag. För individerna handlar det inte så mycket om deras individuella identitet som deras yrkesroll. Offentliga tjänstemäns yrkesroll skiljer sig från yrkesrollen för anställda på företag (jämför Mellbourn 1979 och Ehn 1998). Vad gäller tjänstemäns yrkesroll kan konstateras dels att offentliga verksamheter har olika karaktär, något som ställer skiftande krav på medarbetarna, dels att individer kan förhålla sig på olika sätt till sitt arbete (Box 1998). En viktig utgångspunkt blir därför att det inte bara finns ett sätt att vara tjänsteman på, att det inte finns *en*, en gång för alla given identitet. Att det finns olika sätt att vara tjänsteman på kan tyckas självklart när det handlar om skilda verksamheter, till exempel en professionsbaserad verksamhet som vården jämfört med en mer regelstyrd verksamhet som skattemyndigheten. Identiteten kan emellertid variera även inom en organisation (Hall 2001).

Den här studien utgår från att alla anställda i organisationen har någon form av yrkesroll; det är alltså inte någon speciell utbildning eller speciell tjänst som åsyftas. Försäkringskassans anställda har i perioder varit uppdelade i olika tjänstekategorier, till exempel experter, specialister, handläggare och assistenter (där till exempel befattningen assistent inte alls betydde att man var assistent i den mer vardagliga betydelsen). I grund och botten är dock alla tjänstemän och antas därför kunna omfattas av en yrkesroll som "anställd på försäkringskassan". Det är således inte de specifika tjänsternas yrkesroller som är det intressanta utan fokus ligger på det generella.

Status

Det andra temat handlar om status. Status ses ibland som intimt förbundet med klass, och har då direkta paralleller till individens faktiska situation. Status kan dock också kopplas till upplevelsen av en viss situation och inte minst dynamiken mellan det faktiska och det upplevda. Rosemary Crompton (2008:51) menar till exempel att rättighetskrav om ökad materiell standard ofta hänger samman med en önskan om just högre status. När förändringar i försäkringskasseanställdas löneläge analyseras är det i kulturell bemärkelse upplevelsen som är viktig. Upplevelser är till skillnad från materiella

förhållanden subjektiva och kan ibland framstå som obegripliga för utomstående. I en organisation kan det till exempel uppstå konflikter som för individer utanför kulturen är svåra att förstå. En anställd vill kanske arbeta på ett visst kontor trots att det blir längre sträcka att pendla. För dem som verkar inom kulturen kan detta vara helt rationellt eftersom alla "vet" att detta kontor är finare och mer statusfyllt. Status ses här därför som något som värdesätts av organisationen/medarbetarna eller som av en eller annan anledning anses vara bättre. I kultursammanhang talas det om hjältar, det vill säga personer som anses ha egenskaper som vid tillfället värderas högt i organisationer och därför görs till förebilder (Hofstede & Hofstede 2005:20). Att vissa personer har hög status och lyfts fram som hjältar behöver dock inte betyda att alla i organisationen anser att de är det; man kan tänka sig att det skiljer sig åt mellan olika grupper vilka som tillskrivs status. Eftersom min studie sträcker sig över en längre period är det också troligt att hjälterollen har förändrats, både i fråga om vilka som blir hjältar och på vilka grunder de blir det.

Status kan vara kopplat till specifika personer likväl som till uppgifter och egenskaper. Vissa arbetsbefattningar kan anses vara fina, vissa uppgifter kan vara det och vissa karaktäregenskaper kan anses vara det. Ibland kan alla statusmarkörer sammanfalla i en och samma person, men de måste inte göra det. I kultursammanhang är det dock egentligen mindre viktigt *vilka* som blir hjältar och därmed får högre status än *varför* somliga blir det.

Genus

Det tredje temat handlar om genus eller kön. En organisationskultur är aldrig könsneutral utan är en del av en samhällelig kontext som säger något om hur en man och en kvinna bör vara samt hur relationen mellan könen ska se ut (jämför Hirdman 2001). Elisabeth Sundin (2002:23) benämner detta genusordning och hävdar att den i regel är ett av de kulturbärande fundamenten. Denna ordning påverkar i grunden organisationens mål, rationalitet, värderingar, ledarskap och sätt att fungera (Calás & Smircich 1992a, 1992b i Alvesson & Billing 1999:116). De flesta kulturstudier fokuserar dock på andra aspekter och att använda sig av organisationskultur som teoretisk ram leder inte *i sig* till en förståelse av genus i en organisation (Aaltio & Mills 2002:12). Ett köns- eller genusperspektiv behövs för att man

ska kunna beskriva, tolka och problematisera betydelsen av genus i en organisation (Wahl med flera 2001).¹⁴

Försäkringskassan är en kvinnodominerad arbetsplats och har alltid varit det. Det är kvinnor som jobbar ”på golvet” med den konkreta handläggningen. Chefskollektivet har däremot dominerats av män även om den bilden har förändrats. Bland de anställda har en förändring skett såtillvida att det i dag är fler män som arbetar som handläggare och fler kvinnor som har olika typer av experttjänster. Organisationen har också som uttalad policy att försöka knyta fler män till organisationen och vid annonsering efter personal står det regelmässigt att ”vi ser gärna manliga sökande”. Denna strukturella förändring, att den faktiska könsfördelningen bland personalen har förändrats, betyder inte att kulturen automatiskt förändras. I min studie är det en empirisk fråga hur synen på män respektive kvinnor ser ut och hur den har förändrats.

Hot och räddning

De två avslutande temana – hot och räddning – presenteras tillsammans eftersom de i högsta grad är sammanlänkade med varandra. I organisationer finns det ofta något som upplevs som hotfullt. Det kan röra sig om konkreta hot från en specifik grupp eller individ, men viktigare här är den mer symboliska betydelsen som vissa fenomen får. Ett nytt huvudmannaskap kan ses som ett hot mot skolan, ändrade träningstider kan ses som ett hot mot fotbollslaget och ett nytt resurstilldelningssystem kan utgöra ett hot för vilken organisation som helst. Om det går att reda ut *varför* något är hotfullt kan dessa hot göra det möjligt att förstå en organisations värderingar och grundantaganden.

Även den symbolik som finns i form av lösningar eller ”räddningar” (Ravasi & Schultz 2006) kommer att belysas i studien. Dessa kan vara ett direkt svar

¹⁴ Genusbegreppet syftar inte på det biologiska könet utan de delar av kön som är kulturellt och socialt konstruerade, det vill säga de föreställningar, idéer och handlingar som formar vårt sociala kön (Hirdman 2001). I den här avhandlingen används framför allt begreppet genus för att betona att det är den kulturella betydelsen av kön som står i fokus; det är föreställningar om män och kvinnor, och om manligt och kvinnligt som undersöks.

på ett potentiellt hot men kan också förekomma helt fristående. Återigen är det viktigt att lyfta fram att ”hot” och ”lösning” här ses i kulturell betydelse och inte behöver vara något som en utomstående person skulle betrakta som hotfullt eller något som en extern bedömare skulle betrakta som en räddning för organisationen. Det upplevda hotet/räddningen grundar sig inte i objektiva analyser av organisationen utan handlar om en känsla som utvecklats bland organisationens medlemmar (Hofstede & Hofstede 2005:20).

I figur två nedan visas det analyschema som kan göras när de två föregående kapitlen sammanfattas. Genom analyschemat tydliggörs hur temana kan följas genom kulturens olika nivåer.



Figur 2.
Analysschema.

Empirin som presenteras i kapitel 6–8 kommer huvudsakligen att presenteras utifrån ovanstående analyschema. Genom att följa artefakterna, normerna och värdena kring de utvalda temana kan förhoppningsvis de grundläggande antaganden, som har haft betydelse för försäkringskassans omvandling i samband med förstatligandet och sammanslagningen upptäckas. Syftet med avhandlingen är emellertid att beskriva en förändring och följer därför

utvecklingen i organisationen över tid. Det är således inte säkert att svaren på de frågor som ställs i analyschemat är konstanta. De värden som finns i dagens Försäkringskassa är kanhända inte desamma som de som fanns före omvandlingen. Det troligaste är att någon sorts förändring har skett. Nästa kapitel kommer därför att ägnas åt frågan om hur organisationskultur och förändring kan förstås och studeras.

4. Kultur i förändring

Kulturforskare brukar betona att det är svårt att förändra en organisationskultur (Ouchi & Wilkins 1985:467). Likväl är en utgångspunkt för den här studien att en organisationskultur, liksom samhället i stort, är stadd i ständig förändring. Det här kapitlet handlar om hur kulturell förändring kan studeras och förstås. Avhandlingen behandlar försäkringskassans kultur under en relativt lång tidsperiod och jag utgår därför från att något händer med kulturen under de studerade åren. Frågan är således inte *om* något har förändrats utan *vad* och *på vilket sätt*.

De teman som presenterades i det förra kapitlet skulle kunna användas för en kulturanalys av vilken organisation som helst. Nu är försäkringskassan en myndighet och för mig har det varit viktigt att studera förändringarna som ett fall av en förändrad myndighetskultur. Temana kommer därför i det här kapitlet att kompletteras med fyra förvaltningsmodeller, som kan användas för att sätta försäkringskassans förändring i samband med mer övergripande förvaltningstrender. Kapitlet för också ett resonemang om vilka sorters kulturförändringar som en organisation kan gå igenom. Här ställs till exempel frågan om huruvida försäkringskassans omvandling kanske inte ska ses som en förändrad kultur utan som en ny sådan. Kapitlet avslutas med en diskussion om vilka handlingsalternativ de anställda har när de ställs inför en förändring.

Vad förändrar kulturen?

Kulturella förändringar tar tid och måste därför också studeras under lång tid. Longitudinella studier av organisationskulturer, som den här studien kan sägas vara ett exempel på, är dock väldigt sällsynta, vilket gjort att forskning

om kultur i förändring oftast varit alltför förenklad (Martin 2002:346). Få forskare har försökt kombinera kunskap om kunskap om allmänna organisationsförändringar med kunskap om mer specifika kulturförändringar. Därför är förståelsen av kulturförändringar dålig, inte minst när det gäller studier som koncentreras till medarbetarna och inte har ett top-down-perspektiv (Martin 2002:347).

Den här studien tar sin utgångspunkt i Scheins (2010) idéer om organisationskulturens olika lager. Schein menar att kulturer uppstår när ett antal människor kommer samman och får gemensamma upplevelser och erfarenheter. Jag menar att *anledningen* till att man kommer samman är betydelsefull. Att bilda en förening, att starta ett företag och att inrätta en myndighet är inte samma sak. Inom just organisationskulturforskningen problematiseras dock sällan gränsen mellan offentligt och privat. Här analyseras ofta företag och myndigheter på samma sätt. Det är emellertid svårt att bortse från de föreställningar och normer som finns om hur tjänstemän bör bete sig och som är kopplade till myndighetens roll i det politiska systemet. De anställdas krav på lydnad inför lagen, hänsyn till medborgarna och lojalitet gentemot ledningen skiljer sig från situationen i privata företag (Lundquist 1998:126ff). Denna studie utforskar därför försäkringskassans organisationskultur som ett fall av just myndighetskultur.

Myndigheter är knappast opåverkade av det som händer i omvärlden. De är inga isolerade öar (Schneider & Barsoux 1997 och Sahlins 1985) utan påverkas av förvaltningstrender som finns i den omgivande miljön. Dessa trender sprids till myndigheter och påverkar synen på hur tjänstemännen bör vara och agera just för tillfället (Røvik 2000:35ff). Både tjänstemännens agerande och de normer som ligger bakom kan ses som en del av kulturen, och därför är det högst relevant att undersöka vilka förvaltningstrender som har påverkat försäkringskassan. En myndighet behöver i och för sig inte anamma alla trender på samma sätt eller i lika hög grad (Jacobsson 1994). De behöver heller inte anamma nya trender rakt av – på samma sätt som trenderna kan påverka kulturen, påverkar kulturen också hur förvaltningstrender hanteras (Bergström 2002).

Vilka förvaltningstrender kan då tänkas ha påverkat försäkringskassan? Det viktigaste i resonemanget ovan är att det finns trender – det vill säga idéer om hur förvaltningen bör agera – som sprids till myndigheter. För den här

studiens syfte identifierar jag, utifrån resonemanget ovan, ett antal modeller som kan användas för att förstå förändringar av försäkringskassans kultur. Genom att koppla samman försäkringskassans kulturförändring med mer allmänna förvaltningsmodeller kan också studiens resultat jämföras med en mer övergripande samhällsutveckling. En startpunkt kan vara att undersöka olika sätt att skapa legitimitet för en myndighet. Bo Rothstein (1992, 2010) betonar att behovet av legitimitet är nära förbundet med det faktum att det är förvaltningen och dess anställda som i praktiken utformar politiken. För att skapa legitimitet för de beslut som trots allt måste fattas kan en myndighet, enligt Rothstein, organiseras utifrån följande principer: byråkrati, profession, korporatism, brukarinflytande, politisk representation och slump. Värt att betona är att dessa principer vanligtvis används som en utgångspunkt när olika styrmodeller av förvaltningen ska beskrivas. I denna studie används de istället som en utgångspunkt när olika förvaltningsmodeller ska identifieras. Det är således inte den reella styrningen eller legitimitetsgrunden som är det intressanta här utan de normer, värden och antaganden som finns inbyggda i varje princip och det genomslag de har fått på försäkringskassan.

Vad är då grundprincipen för försäkringskassan? Är organisationen byråkratisk, professionell eller något annat? Jag har i en tidigare studie om bemötande visat hur både en professionell och en byråkratisk legitimeringsgrund är högst relevanta för handläggarna på försäkringskassan (Hall 2001). Eftersom jag i denna studie är intresserad av organisations*kultur* och inte organisation i mer bokstavlig betydelse faller vissa modeller bort. Hit hör slumpen, politisk representation (studien omfattar till exempel inte de gamla kassornas styrelser) och brukarinflytande. Återstår den byråkratiska, den professionella och den korporativistiska. Den korporativistiska modellen kan ersättas med en folkrörelsemodell eftersom en sådan troligtvis speglar försäkringskassan på ett bättre sätt. Rafael Lindquist (1990) har i sin avhandling beskrivit försäkringskassornas föregångare, de gamla sjukkassorna, som en folkrörelse. Han pekar på vilken betydelse denna historia haft också långt efter att försäkringskassorna rent formellt omvandlats till myndigheter. Slutligen svepte under 1980-talet en trend genom organisationsvärlden som innebar att det privata företaget sågs som ett ideal, en trend som kan sägas hänga ihop med den organisationskulturtrend som då var rådande. Denna benämns här marknadsmodellen.

Dessa modeller, som presenteras nedan, brukar i samhällsvetenskaplig analys kallas idealtyper, vilket innebär att de beskriver fenomen i sin mest typiska och renodlade form (Esiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud 2009:158ff). Dessa beskrivningar är inte bilder av verkligheten. Även om modellerna verkligen bygger på något som "finns där ute" så kan de sällan iaktas i renodlad form. När en faktisk organisation analyseras återfinns nästan bara blandformer (Rothstein 1992:50). Poängen med att använda idealtyper är att de utgör analytiska verktyg som kan hjälpa forskaren att avgöra om en existerande förvaltningskultur är lik någon specifik modell (idealtyp) och från detta dra slutsatser om dess sätt att fungera i olika sammanhang (Rothstein 1986:64ff). Avsikten i det här sammanhanget är dock inte att se vilka modeller som funnits på försäkringskassan och hur de har "fungerat". Dessa idealtyper ska endast ses som ett pedagogiskt verktyg för att tydliggöra organisationskulturens förändring. Framför allt görs inte några värderingar av dessa modeller utan de används som ett verktyg för att svara på frågan om hur kulturen har förändrats.

Modellerna kan på flera sätt kopplas ihop med de teman som valts ut som centrala för analysen. De kan framför allt ses som ett direkt svar på det första temats grundfrågor: "Vem är jag?" och "Vad är vi?". Alla modeller säger något om vilken sorts organisation modellen utgår från och därmed också hur de anställda ska betraktas. Även de andra temana kan problematiseras genom dessa modeller. Vad som ger status skiljer sig åt mellan modellerna, likaså vilka värden och normer som bör skyddas mot hot respektive räddas. Även om temat genus inte explicit finns med i resonemangen nedan kan konstateras att det har funnits en starkt manlig tradition i den arbetarrörelse som präglat folkrörelsemodellen (Åmark 1999). Hur sambanden har sett ut på just försäkringskassan är emellertid en empirisk fråga.

Den byråkratiska modellen

Den byråkratiska modellen grundar sig på Max Webers (1921) tankar om förvaltningens organisation. Weber var en av de första som betonade det politiska systemets beroende av utflödessidan för sin legitimitet. För att medborgarna skulle känna tilltro till systemet behövdes inte bara fria och rättvisa val utan framför allt en förvaltning som följde centralt beslutade, enhetliga och precisa lagregler. Dessa skulle sedan tillämpas av neutrala och

opartiska tjänstemän enligt objektiva och sakliga principer (Weber 1922/1971, jämför Friedman 1981, Beetham 1985). Det faktum att reglerna var precisa och generella, det vill säga utformade så att lika fall behandlades lika, skulle fungera som en garant mot godtycke. Den centrala legitimitetsgrunden i den här modellen är att reglerna är kalkylerbara, att det ska vara möjligt för medborgarna att i förväg räkna ut vilket beslut som kommer att fattas. Det viktigaste för den enskilde tjänstemannen blir att respektera lagarnas giltighet och inte använda dem i annat syfte än lagstiftarens. Det viktigaste att tänka på är att vara saklig, opartisk, omutlig och neutral. Kärnan i förvaltningens agerande i den här modellen är procedurmässig korrekthet, att följa givna lagar och regler. Dominerar den här modellen kulturen ses de anställda som neutrala tjänstemän och den viktigaste uppgiften är att följa regler och i förväg bestämda procedurer. Status är beroende av den hierarkiska rangordningen; i den här modellen är det självklart att en chef har högre status än en handläggare. Normer och värden som kan hotas/bör räddas är framför allt opartiskhet och neutralitet.

Den professionella modellen

Det är inte alltid det går att följa givna lagar och regler, ibland av den uppenbara anledningen att det handlar om bedömningar av enskilda fall som det inte går att stifta lagar kring. Det går att lagstifta om rätt till vård och det går att styra en organisation genom olika ekonomiska prioriteringar men om patient x ska få en lårbensoperation eller inte kan endast avgöras av den aktuella situationen. Vad har patient x egentligen för skada och hur tror läkaren att han/hon svarar på en operation? Här får beslut fattas enligt den professionella modellen där tjänstemannens profession står i centrum (Presthus 1979) och där (vetenskaplig) kunskap utgör grunden. Tjänstemännens beslut fattas här genom professionella bedömningar utifrån den kunskapsgrund som hela modellen vilar på. Utifrån en legitimitetsaspekt krävs det enligt Rothstein (1992:57ff) tre saker för att man ska kunna tala om en sådan kunskapsgrund. För det första måste den vara erkänd av statsmakterna, för det andra måste den vara accepterad i det allmänna medvetandet och för det tredje måste den vara tillämpbar, det vill säga att det måste finnas en generellt etablerad kunskap som kan användas för att dra slutsatser om hur enskilda fall bör åtgärdas. Anställda på försäkringskassan kan knappast sägas ha en profession så som till exempel läkar- eller

sjuksköterskekåren (jämför Johansson 2006:207ff). Denna modell ses ofta som självklar just inom vårdområdet men även inom mer tekniskt orienterade politikområden. Betydligt svårare blir det inom det fält som man kan säga att försäkringskassan faller inom, nämligen socialförsäkringen. Det betyder inte att den inte är relevant här. Flera av försäkringskassans beslut handlar om just bedömningar. Därtill kommer alla handlingar som inte handlar om ett myndighetsbeslut i sig men som ändå påverkar verksamheten både internt och externt. Hur ska till exempel medborgarna bemötas och vilken funktion ska handläggarna fylla i relation till de försäkrade? Dominerar den här modellen kulturen anses tjänstemännen besitta särskild expertis eller professionell kunskap och det viktigaste för organisationen blir att denna kunskap kan tas tillvara. En konsekvens av detta är att expertkunskap ger de enskilda individerna status. Individuella hänsyn och situationsanpassning är normer som bör skyddas.

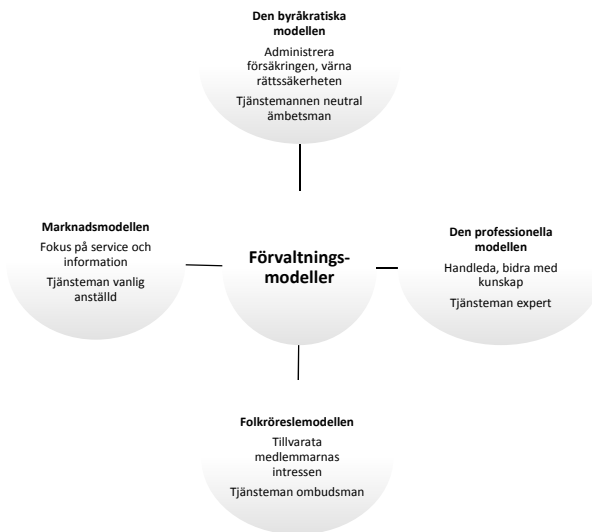
Folkrörelsemodellen

Av Rothsteins idealtyper återstår den korporativistiska. Här är grunden för legitimiteten intressegemenskap. Tjänstemannen fungerar som en ombudsman för medlemmarna i organisationen/föreningen och besluten fattas genom förhandlingar. Denna modell använder jag i analysen men ser den snarare som en folkrörelsemodell. Den kan även ses som en mer politisk tjänstemannaroll (Ehn 1998:120ff) eftersom den bygger på engagemang, inte bara på anställning. Försäkringskassorna har trots allt sitt ursprung i en folkrörelse (de gamla sjukförsäkringskassorna) och det är intressant att utforska hur mycket av denna identitet som finns kvar (jämför Lindquist 1990). För försäkringskassan handlar modellen således om en intressegemenskap där grunden historiskt sett har varit ett slags självhjälp. Genom att organisera sig och fördela riskerna vid sjukdom och olycka blir inte kostnaden för den enskilde individen så stor om något händer. Myndigheten försäkringskassan grundades de facto på självständiga sjukförsäkringskassor som medborgarna valde att vara med i. Snarare än att vara opartiska ämbetsmän är de anställda i en sådan organisation ett slags ombudsmän för de medlemmar som finns i den aktuella kassan. Här är det viktigt att vara medveten om att det inte är de strukturella förutsättningarna som granskas i denna studie, att försäkringskassorna 1963 faktiskt blev till myndigheter och att de anställda därmed blev offentliga tjänstemän, utan den kultur som funnits ute i organisationen. Det är möjligt

att de gamla normerna kring tjänstemannen som företrädare för en intressegemenskap levde kvar även sedan de rent formellt var överspelade. Dominerar den här modellen ses de anställda som medlemmar i en rörelse och den viktigaste uppgiften blir att tillvarata sina medlemmars intressen. Statusen här har rimligtvis att göra med anknytningen till rörelsen, engagemang går före formell position. Skyddsvärda normer för medarbetarna är engagemang och solidaritet.

Marknadsmodellen

På 1980-talet svepte företaget in som norm över myndighetsvärlden (för en diskussion om detta se till exempel Boréus 1994, Røvik 2000 eller Self 2000). Nu skulle "pyramiderna rivas" och myndigheterna skulle se sig själva som företag och deras image som ett varumärke. Att detta även påverkade försäkringskassan verkar troligt. Tjänstemannen blir i den här modellen en anställd vilken som helst, förvaltningen ses som apolitisk och lojaliteten riktas mot organisationen snarare än medborgaren, klienten eller medlemmen. Eftersom normen här är det privata företaget ses medborgarna som kunder. Kundperspektivet innebär fokus på service och information snarare än medborgerliga rättigheter. Här brukar också räknas in ökat fokus på ekonomivärden i organisationen, det vill säga att det talas mer om effektivitet, produktivitet och rationalitet än demokrati, rättssäkerhet och etik (Lundquist 1998). När den här modellen dominerar ses de anställda som just anställda. Viktiga uppgifter blir att informera om den egna organisationen och att ge service till medborgarna som i det här fallet betraktas som kunder. Statusen för den enskilde handlar i enlighet med företagslogiken om marknadsvärde. Effektivitet är här det värde som organisationen framför allt måste skydda.



Figur 3.
Förvaltningsmodeller.

Figur tre ger en sammanfattande bild av dessa förvaltningsmodeller. Bilden säger dock ingenting om hur det egentligen går till när dessa modeller ställs mot verkligheten. Tomas Bergström (2002) har i en studie av tre svenska kommuner undersökt hur den lokala kulturen påverkar hur olika reformidéer tas emot. Han menar att idéer eller organisationsförebilder utövar ett tryck på kommunerna men att de mycket väl kan stå emot dessa. Organisationskulturen är i det här sammanhanget betydelsefull för hur idéer om förändring uppfattas, tolkas och värderas (Bergström 2002:45ff). Den påverkar det kollektiva medvetandet, det vill säga perception, kognition och affektion hos gruppen. Kulturen kan också vara en stabiliserande faktor som påverkar möjligheten för nya idéer att omsättas i handling (jämför Goldmann 1982:232). Kulturen kan således både blockera en förändring, fördröja den och minska dess omfattning (ibid 241). Hur detta går till ska diskuteras i nästa avsnitt.

Hur förändras kulturen?

Kulturstudier handlar ofta om förändringar. Inte sällan ställs frågan om hur ledningen för en viss organisation ska kunna förändra den. Kulturen ses då som ett redskap för att uppnå denna önskvärda förändring. Att ställa frågor på det sättet förutsätter en syn på kultur som en variabel, det vill säga att kulturen är en faktor, bland andra, som påverkar organisationen. Kulturen betraktas då antingen som en stabiliserande eller som en möjliggörande kraft (jämför Hatch 1997:388). Tanken är att man kan få medarbetarna att handla och tänka på ett visst sätt genom att kontrollera kulturen, det vill säga organisationens värden, normer och antaganden. De forskare som ser kultur som en metafor, något som jag själv gör, tenderar att ifrågasätta om kultur kan användas som ett verktyg för förändring på det sättet. En organisationskultur kan visserligen förändras, men frågan är i vilken mån man medvetet kan förändra kulturen i en viss riktning.

Pasquale Gagliardi (1986) har gjort en modell för att förklara hur en organisationskultur påverkas av förändringar. Gagliardi utgår, precis som jag, från Scheins uppfattning om kultur som bestående artefakter, normer/värderingar och grundläggande antaganden. Som jag tolkar Gagliardi menar han att det inom varje kultur finns ett inneboende motstånd mot förändring. Han hävdar att varje organisation har en *primär strategi* att skydda den organisatoriska identitet som de kulturella normerna och värderingarna skapar och vidmakthåller. Här är det värt att notera att Gagliardis modell skiljer mellan strategi och kultur, något jag kommer att återkomma till senare. Gagliardi menar att organisationer utifrån den primära strategin utvecklar och implementerar en rad olika *sekundära strategier*, vilka kan förstås som de mer konkreta uttrycken för den primära strategin. Alla strategier har sin grund i och begränsas av kulturella idéer och värderingar.

Gagliardi menar att kulturförändringar kan vara av tre olika slag. Den första varianten kallar han *ytlig förändring* (*apparent change*). Den sker när förändringsstrategierna är anpassade efter och överensstämmande med kulturens grundläggande antaganden och värderingar, vilket leder till att kulturen endast förändras på ett yttligt plan. Konkret handlar det om implementering av sekundära strategier som ger upphov till förändringar på artefaktnivån. Det handlar således om anpassning inom ramen för den

existerande kulturen. Vid en *revolutionär förändring* används en strategi som är oförenlig med den befintliga kulturens normer och värderingar, vanligtvis genom att personer som kommer utifrån raserar de gamla artefakterna och skapar nya. Något sådant kan ske när en dominerande ledare dör eller när ett företag tas över eller slås samman med ett annat. Gagliardi menar dock att det i dessa fall är ”mer rättvisande att säga att det gamla företaget dör och ett nytt företag som har föga gemensamt med det förra uppstår” (ibid 130). I detta fall står strategierna i strid med de befintliga antagandena och värderingarna och antingen kommer kulturen att kullkastas (ersättas eller krossas) eller också kommer strategierna motarbetas så att de inte kan genomföras. *Kulturell inkrementering* är Gagliardis tredje typ av förändring. Den här typen av förändring innebär att en strategi vidgar värdena och/eller introducerar nya vid sidan av de gamla. De nya värdena är annorlunda än men inte oförenliga med de gamla. Om den nya strategin lyckas kommer den förändring som uppstår att införlivas i organisationens självklara och oreflekterade grundantaganden. Kulturen har i detta fall breddats. Enligt Gagliardi är detta den enda typen av förändring som verkligen kan sägas påverka kulturen i grunden eftersom de andra typerna antingen enbart förändrar kulturuttrycken (den ytliga förändringen) eller skapar en ny kultur (den revolutionära förändringen).

Till syvende och sist är det alltid människor som står för kulturella förändringar. En kultur består av ett antal individer som antingen anammar det nya eller gör motstånd. Varför en organisation *inte* förändras kan säga lika mycket om kulturen som varför den gör det. För att förstå hur de anställda på försäkringskassan har förhållit sig till förändring utgår jag från Albert Hirschmans (1970) tankar om hur individer kan förhålla sig till vad de uppfattar som missförhållanden. Tjänstemän kan i enlighet med dessa reagera på en i deras tycke negativ förändring genom att antingen vara lojala (i betydelsen anpassa sig), protestera eller göra sorti. Dessa handlingsalternativ kan betraktas som reaktioner på förändring, vare sig denna förändring innebär en reell förändring av kulturen eller inte. Samtidigt bör det betonas att individernas val av handlingsalternativ i en organisation är kulturellt laddade. Om de anställda tenderar att säga upp sig (göra sorti) snarare än att klaga över lönesättningen (protestera) är detta en del av kulturen, just som det missförhållande som reaktionen riktades emot (lönesättningen).

Utifrån kategorierna lojalitet, protest och sorti kan en mängd olika situationer i en organisation diskuteras. Kategorierna kan användas var för sig eller kombineras; en högljudd protest kan till exempel avslutas med att den anställda säger upp sig, det vill säga gör sorti. En kategori kan användas för att uppnå en annan; en protest kan till exempel ses som ett sätt att vara lojal. Slutligen finns det i praktiken olika sätt att genomföra både protester och sortier, precis som olika saker ligger till grund för en individs lojalitet. För att tydliggöra detta har Lennart Lundquist (1998:110-118) preciserat kategorierna och lagt till handlingsalternativet obstruktion. Att obstruera handlar om att i handling protestera mot en viss förändring eller åtgärd. Det kan vara allt från att anonymt läcka information (viska), att göra så lite som möjligt (maska) till att helt enkelt inte följa de instruktioner som de anställda är ålagda att göra (sabotera). En sammanställning av Lundquists handlingsalternativ finns i figur fyra nedan:

Lojalitet	• Stödja • Förhålla sig etiskt neutral • Tillämpa kadaverdisciplin
Protest	• Lydnadsvägra • Väcka • Vissla
Obstruktion	• Viska • Maska • Sabotera
Sorti	• Ta avsked • Lämna över ärende till andra

Figur 4.
Handlingsalternativ enligt Lundquist 2008.

Att vara lojal kan enligt den här uppdelningen innebära att stödja en viss åtgärd likaväl som att förhålla sig etiskt neutral eller att tillämpa ett slags kadaverdisciplin. Som jag tolkar skillnaden mellan etisk neutralitet och kadaverdisciplin innebär den förra att en anställd har som medveten moralisk ståndpunkt att en tjänsteman bör förhålla sig neutral till den styrning som sker, medan kadaverdisciplin handlar om blind lydnad. En protest kan handla

om lydnadsvägran, att tjänstemannen helt öppet vägrar utföra vissa arbetsuppgifter. Det kan också handla om att "väcka", det vill säga att påtala de brister den anställda ser i organisationen eller styrningen. Fungerar inte detta kan den anställda "vissla", vilket innebär att ta protesten ett steg längre och påtala bristerna utanför den egna organisationen, antingen för andra myndigheter eller till media. Som kanhända sista utväg kan tjänstemannen göra sorti, antingen från anställningen som sådan eller genom att försöka slippa just de uppgifter som anses vara tveksamma. Här bör tilläggas att handlingsalternativet sorti troligtvis fungerar bäst ju högre upp i hierarkin den anställda befinner sig. Skulle Försäkringskassans nuvarande generaldirektör sluta därför att han inte kan ställa upp på organisationens normer har det troligtvis större effekt än om en vanlig handläggare gör det. Den här studien koncentrerar sig emellertid framför allt på handläggarnivå. *Hur* den har genomförts mer konkret kommer nästa kapitel att handla om.

5. Metod

Att studera kultur

Henning Bang menar att organisationskultur kan ses som ett ”kognitivt system”, som i och för sig kan studeras genom konkreta fysiska föremål, men som omformas till kultur först när de betyder något för människor (Bang 1999:23). Han menar att ett av de viktigaste skälen till att kulturbegreppet är svårt och suddigt i konturerna är att det är en abstraktion, en tankemodell som används för att beskriva en sammansatt och motsägelsefull verklighet. För just så är det – hur komplext och mångfacetterat organisationskultur än skildras kommer verkligheten alltid att vara än mer komplicerad. Att verkligheten är svårfångad ställer givetvis till problem men är inte en anledning till att inte studera den.

Denna avhandling har ett relativt långt tidsperspektiv, något som både begränsar och möjliggör vissa metodval. Målsättningen har varit att belysa de långa linjerna, vilket fordrar ett material som säger något inte bara om hur organisationskulturen ser ut just nu, utan också om hur den har sett ut och hur den har förändrats. Istället för att fördjupa mig i kulturen så som den ser ut vid ett visst tillfälle, granskar jag kulturen på ett övergripande plan under en längre tidsperiod. Detta angreppssätt ger en ökad förståelse för dagens organisationskultur, dels därför att den de facto bygger på den kultur som funnits tidigare, dels därför att kulturen kan tydliggöras genom jämförelser, i detta fall en inomorganisatorisk jämförelse av kulturens utveckling över tid. Alla år granskas emellertid inte likvärdigt eller ens lika mycket. Det finns en slagsida åt de senaste åren i hela analysen. Åren före 1970 avhandlas bara genom enstaka nedslag.

Avhandlingen är en fallstudie såtillvida att den behandlar en specifik organisation (George & Bennett 2005). Samtidigt bestod försäkringskassan

före förstatligandet och sammanslagningen av olika länskassor som var juridiskt och organisatoriskt skilda enheter. Även före sammanslagningen analyseras dock de olika kassorna som *en* organisation. Frågan är inte hur dessa organisationer sett ut jämfört med varandra eller hur organisationen som helhet ser ut jämfört med andra utan hur den förändrats. Det är viktigt att markera att jag studerar den förändring som ägt rum – inte varför den ägde rum. De politiska drivkrafterna bakom förstatligandet och ledningens syfte med att avskaffa länsorganisationen lämnas därhän. Det är således inte förändringsprocessen i sig som studeras utan hur kulturen har sett ut och förändrats över tid.

Djup eller bredd

Organisationskultur kan granskas på flera olika sätt och på flera olika nivåer. Joanne Martin (2002) menar att den bästa kulturforskningen täcker in både djupet och bredden av kulturen, men i praktiken är det svårt att uppnå en balans dem emellan och det ena eller andra vinner lätt överhanden. Det krävs mycket av det empiriska materialet. Hur ska en enskild forskare kunna mäta med att greppa över något så stort? Dilemmat för forskaren handlar om att gripa så djupt in i kulturen att hon eller han förstår de grundläggande antagandena men samtidigt inte blir en del av den och förlorar distansen. Det handlar också om brist på resurser. De ursprungliga antropologiska kulturstudierna gjordes under lång tid. Det var inte ovanligt att forskaren under många år levde nära den grupp som skulle undersökas. Den möjligheten har få organisationsforskare i dag. Som en brasklapp ska väl också sägas att den gamla tidens kulturforskare, som i huvudsak granskade "främmande" folk, troligtvis kunde bevara sin distans genom att se sig som något annat och mer "civiliserat" än den studerade gruppen. Det gör förhoppningsvis inte dagens organisationsforskare (eller socialantropologer heller för den delen).

Det finns kulturforskare som studerar stora organisationer och en mängd olika fenomen i dessa. Geert Hofstede (1980) som genom stora kvantitativa studier granskat IBM:s organisationer i olika länder har fått stor uppmärksamhet. Att dessa studier täcker in bredden råder det knappast någon tvekan om. Kritiker

hävdar dock att denna typ av studier leder till att endast ytliga värderingar och handlingsnormer kartläggs när idealet istället är att komma åt de djupare kulturella dimensionerna (se till exempel Alvesson & Berg 1988:28). Men fokus på djup kan också leda fel. Problemet som jag ser det – även om jag sympatiserar med ambitionen att komma åt de djupare nivåerna av kulturen – är att metoden endast kommer åt en liten del av kulturen. Kanske undersöks en enskild händelse (till exempel en personalfest) mycket ingående. Ett sådant förfaringssätt kan vara riskabelt om målet är att undersöka en hel organisationskultur. En enskild händelse eller ett enskilt fenomen kan säga något om en hel organisationskultur men behöver inte göra det (jämför Martin 2002:137). En analys av en begränsad del av organisationen bygger nämligen på antagandet att det verkligen finns en homogen kultur som påverkar allt och alla i organisationen på samma sätt. Det betyder inte att analyser av enskilda händelser eller fenomen är fel, men risken är att de blir fragmentariska. Om studieobjektet till exempel är kulturen kring fikabordet är det givetvis denna som ska granskas, men det går inte att förutsätta att den säger något om organisationskulturen i stort.

Det finns inte en viss typ av händelse eller en viss typ av fenomen som är mer rätt än andra att granska för att vinna förståelse av organisationens kultur. Undersökningar på vilken nivå i organisationen som helst kan ge värdefulla nycklar till förståelsen av organisationskulturen (Wicks & Bradshaw 2002:138) även om själva kärnan i en kulturell ansats är att förstå de vardagliga aktiviteter som individerna är involverade i (ibid 2002:141). I den här studien ligger fokus på det vardagliga samspelet på kontoren med dess rutiner, ritualer och relationer. Det är inte det extraordinära som säger mest om kulturen utan det som sker dag för dag, månad för månad.

Den här studien bygger på en bred ansats där syftet är att belysa den övergripande kultur som funnits och finns på försäkringskassan. Det hade varit enklare att välja ett specifikt kontor eller ett specifikt ärendeslag, men min frågeställning handlar om organisationen (organisationerna) i stort. Frågan spänner över både ett stort geografiskt område och ett långt tidsspänn. Detta gör på ett plan att analysen blir ytligare i detaljerna. Jag kommer inte att kunna säga något om kulturen på ett enskilt kontor eller bland vissa personalgrupper. Jag vet inte hur fikakulturen såg ut på kontoret i Åmål i början på 1980-talet. Men att försöka komma åt bredden ger ett annat slags djup och andra insikter. Tack vare det långa tidsperspektivet och möjligheten

att jämföra det som skett olika år med vartannat kan sådant ses som annars hade förblivit osynligt. Tack vare att olika grupper har undersökts kan den övergripande kulturen förstås bättre. Genom att vara öppen för både homogenitet, differentiering och fragmentering i analysen kan jag fånga in kulturen som helhet på ett annat sätt. Att undersöka en övergripande kultur behöver som nämnts tidigare inte innebära att blunda för spänningar. Motsättningar, konflikter och hierarkier kan vara det som säger något om kulturen som helhet.

Även om ambitionen är att komma åt både djup och bredd kan jag inte fånga "hela" kulturen. Begreppet organisationskultur är en teoretisk konstruktion som inte säger något om själva innehållet, det vill säga vilka antaganden det rör sig om (jämför Schein 2010:73). När en organisationskultur analyseras gäller sålunda devisen "som du frågar får du svar". Var och vad som undersöks är av avgörande betydelse. De artefakter, det vill säga kulturyttringar, som väljs ut kommer att påverka förståelsen av kulturinnehållet: normerna, värdena och de grundläggande antagandena. Denna studie har präglats av en tydligt abduktiv ansats, där teori och empiri har berikat varandra under arbetets gång. Om detta har jag skrivit i kapitel tre. Interntidningar, som har använts som material i denna studie, kan ses som artefakter, något som i och för sig ger en bild av kulturen men som måste tolkas för att förstås. Det paradoxala här är att tolkningen av artefakterna förutsätter en kunskap om de djupare nivåerna av kulturen, något som i sin tur uppnås genom just studier av artefakter. Detta till synes olösliga metoddilemma får sin praktiska lösning genom att man hela tiden växlar mellan att undersöka teoretiska ingångar till materialet och de olika kulturella nivåerna.

Majoriteten av alla organisationskulturstudier handlar om ledningen och dess betydelse (Martin 1990:354, Alvesson 2001:267ff, Bang 1999:83), där det indirekt förutsätts att ledningen är viktigast för den kultur som uppstår. Denna studie gör tvärtom. Det faktum att försäkringskassan är en myndighet formar analysen och i centrum står de anställda. Även cheferna ses som anställda tjänstemän. Utgångspunkten är inte att cheferna är maktlösa; enskilda aktörer, chefer såväl som andra anställda, kan påverka skapandet, vidmakthållandet och förändringen av organisationskulturer men det är långt svårare än vad många managementböcker hävdar. Huvuddelen av all organisationsforskning har som sagt en bias åt chefshållet. Men cheferna är också anställda i organisationen och rimligtvis lika insnärda i kulturen som

alla andra. I denna studie utgår jag från att cheferna inte är representanter för en högre (och som de beskrivs i en del av kulturforskningen: upphöjd) position, utan just anställda. På försäkringskassan, liksom i många andra organisationer, är det också vanligt att chefer rekryteras internt. Det stora flertalet av alla chefer som har intervjuats i den här studien har tidigare varit handläggare. När jag intervjuat dem har jag i första hand betraktat dem som en del av personalen, om än med en specifik roll och position.

Frageställningarna ("Hur har försäkringskassans organisationskultur förändrats?", "Hur förhåller sig de anställda till organisationskulturen?", samt "Hur kan samspelet mellan organisationskulturen och de förändringar som skedde i och med förstatligandet och sammanslagningen år 2005 och framåt förstås?") har besvarats med hjälp av två typer av material. För att fånga in de långa linjerna och för att fånga samtiden så som den en gång uppfattades har jag analyserat försäkringskassans interntidningar. Det andra material som använts är intervjuer med anställda, och före detta anställda, i organisationen. Här speglas de berättelser som vuxit fram genom tidningsanalysen i de anställdas upplevelser. Intervjuerna och tolkningen av dessa har varit öppna och utgått från vad de anställda själva sagt. Tidningsanalysen har alltså fördjupas genom att kompletteras med de anställdas erfarenheter.

Interntidningar

I kapitel sex analyseras försäkringskassans interntidningar. De avspeglar en viktig del av den övergripande kulturen inom organisationen, inte lokala variationer eller subkulturer. Tidningarna fångar utvecklingen över tid och de handläggare jag har intervjuat bekräftar att tidningen väl avspeglar den allmänna stämningen under de aktuella tidsperioderna. Enligt Tim May utgör dokument som dessa "bestämda tolkningar av sociala händelser. De berättar för oss om den tidens drömmar och strävanden, och de beskriver platser och sociala relationer vid en tidpunkt då vi kanske inte ens var födda eller helt enkelt inte var där" (May 2001:212). Just det är annars problemet när kultur studeras i ett tillbakablickande perspektiv. Det går inte att förflytta sig bakåt i tiden och även om man intervjuar anställda som var med då, blir deras svar färgade av vad som har hänt senare. Tidningarna skrevs däremot där och då,

som direkta speglingar av den kultur som var rådande då. Dels har tidningarna delats ut till anställda, dels har vem som helst kunnat prenumerera på dem.

Den första tidningen hette *Tidskrift för allmän försäkring* och började ges ut 1963 av Försäkringskassaförbundet (FKF), försäkringskassornas intresse-, service- och arbetsgivarorganisation. FKF finansierades av försäkringskassorna och deras uttalade mål var att öka tilltron till socialförsäkringen och till försäkringskassorna samt att tillgodose försäkringskassornas krav och önskemål. Tidningen finansierades av FKF men enligt redaktörerna skrev de anställda journalisterna relativt fritt: "Vi kan i princip skriva vad som helst men man vet väl ändå vad som inte går att skriva" (intervju redaktör 2001-05-09). År 1971 bytte tidningen namn till *Social försäkring*. Den andra tidningen hette *Dagens Socialförsäkring* och tog vid när Social försäkring lades ner 2005. Dagens Socialförsäkring gavs ut av (den numera sammanhållna myndigheten) Försäkringskassan.¹⁵ Tidningarna gavs ut cirka elva gånger per år.

Materialet har analyserats genom en kvalitativ innehållsanalys (Bergström & Boréus 2000). Rent praktiskt började jag med en översiktlig läsning av alla de årgångar som fanns tillgängliga. Denna läsning gav en inblick i den stämning och det huvudsakliga innehåll som präglade tidningarna under de aktuella åren. Därefter valdes de textstycken ut som sade något om organisationskulturen så som den operationaliserats i den här studien, det vill säga något om antingen identitet, status, genus, hot eller räddning. De utvalda texterna granskades sedan mer ingående, där syftet var att fånga in hur dessa teman mer konkret beskrevs och kom till uttryck.

I granskningen av tidningsmaterialet har jag inte varit ute efter att fånga vem som uttryckte vad eller hur samma ståndpunkt formuleras på olika sätt. Varför någon säger eller skriver på ett visst sätt analyseras heller inte. Studier av organisationskultur handlar om det som är gemensamt, inom vilka ramar debatten förs och vad som beskrivs som kärnan i organisationen. Det viktiga var således inte vilka som sade vad utan att ringa in det typiska för den aktuella

¹⁵ Tidningen *Dagens Socialförsäkring* gavs ut för sista gången i och med nummer 2 2013. Den ersattes därefter med *Dina sidor – en tidning för dig i Försäkringskassan*.

tidsperioden. Vissa tjänster och enheter har bytt namn under den undersökta perioden. Jag hänvisar till dessa så som de är presenterade i tidningarna.

Sammantaget speglar de här tidningarna, med Göran Bergström och Kristina Boréus ord (2000:17), den ”interna diskursen”, vilken kan sägas bestå av en uppsättning utsagor (de utvalda artiklarna) i ett bestämt socialt sammanhang (försäkringskassans interntidningar), liksom de mer eller mindre uttalade regler som styr vad som ”kan” och ”inte kan” sägas eller skrivas i sammanhanget. Konkret medför betoningen på den interna diskursen att jag har gett företräde åt artiklar skrivna av någon inom försäkringskassasektorn (försäkringskassan, RFV, FKF och FF¹⁶) framför artiklar skrivna av utomstående. Det förekommer artiklar av och med utomstående, som var en del av debatten vid just det tillfället, med de dominerar inte. Även tidningens bilder har använts som ett sätt att illustrera innehållet. Till dessa ställdes följande frågor: Vem blir fotograferad? Hur ser fotografierna ut? Vad står det i bildtexten?

Intervjuer

Organisationskultur är inget som svävar fritt utanför de människor som arbetar i organisationen, utan finns i kraft av de anställda. Därmed inte sagt att de anställda går omkring och tänker på kulturen eller kan svara på frågan om hur kulturen ser ut. Men givetvis kan även de tolka kulturen, tolkningar som då i sin tur är färgade av den kultur som råder. Bjørn Hennestad (2003:10) menar att man som individ i en organisation inte är medveten om att där finns en kultur och exemplifierar med ett kinesiskt ordspråk: ”Fisken är den sista som upptäcker vattnet.” Själv menar jag dock att precis som det leder fel att utgå från att individen är omedveten om kulturen och dess

¹⁶ FF står för Försäkringsanställdas förbund, ett LO-förbund som var den helt dominerande fackföreningstillhörigheten för försäkringskassans anställda fram till 2000-talet. År 2002 uppgick förbundet i Statstjänstemannaförbundet (TCO). RFV står för Riksförsäkringsverket som utgjorde de tidigare fristående försäkringskassornas tillsynsmyndighet.

innebörd, blir analysen snedvriden om motsatsen förutsätts, att alla individer inom en organisation är blinda för kulturen.

Att inte förutsätta att personalen är oförmögen att tolka kulturen kan också ses som ett forskningsetiskt ställningstagande. Till viss del ligger det i sakens natur att deltagare i en kultur har svårt att överblicka och skapa den distans som krävs för att tolka densamma. De tolkningar individerna ändå gör om kulturen – för de görs i de flesta organisationer, i form av åsikter om ”hur kulturen är här” – kan ses som myter, som i och för sig säger något om kulturen men inte nödvändigtvis beskriver kulturen rakt av. Anställda kan kanske säga att i den här organisationen är det excellens och meriter som är kärnan i kulturen, att man måste ha ett digert cv för att komma någon vart här, medan det senare visar sig att de flesta tjänster tillsätts genom kontakter och förhandlingar. Att den sortens myter frodas är i sig ett intressant kulturellt fenomen. De anställdas uppfattning om hur kulturen är kan emellertid visa sig stämma med den bild en utomstående får. Framför allt är det viktigt att lyssna på de anställda och ta deras berättelser och tolkningar på allvar. Personalens föreställningar om kulturen behöver inte vara den enda tolkning som kan göras, men de återspeglar likväl deras erfarenheter. Återigen handlar det om att det inte finns en enda sann och riktig tolkning av en organisationskultur.

Här ska intervjuernas egenvärde betonas. Att låta de anställda komma till tals och berätta om sina erfarenheter är värdefullt i sig. Att få göra sin röst hörd, formulera sin historia och i förlängningen läsa om den kan i bästa fall ge stolthet och kraft åt människor. Jag har ofta upplevt att de intervjuade har tackat mig i efterhand och spontant sagt att ”det här borde man göra oftare” och att de har ”blivit medvetna om saker” som de inte visste genom att få prata om sitt (yrkes)liv. För mig är detta själva kärnan i en riktigt bra intervju, att både den som intervjuar och den som blir intervjuad får ut någonting av den och att vi tillsammans har kommit längre än vad vi skulle kunna göra var för sig.

Här vill jag lyfta fram min egen erfarenhet som handläggare på försäkringskassan. Att diskutera kultur är nämligen inte trivialt. Det kan handla om att någon känner sig kränkt, har åsikter om hur andra sköter sitt jobb, erkänner när de inte gjort sitt jobb ordentligt eller avslöjar hemliga kontorskoder som för en utomstående kan framstå som smått löjliga. Att få

människor att öppna sig och berätta kräver att intervjuaren framstår som pålitlig och trovärdig. Ett sätt för mig att skapa trovärdighet har varit att jag känner organisationen. Eftersom jag kan det grundläggande systemet och förstår ”språket” (vad heter intranätet, vad kallades de olika ärendeslagen till vardags, vad kallas det när en viss åtgärd vidtas etcetera) och känner mig hemma med vissa grundläggande konflikter (jag har också suttit och diskuterat vid fikabordet) har det varit betydligt lättare och gått snabbare att få ärliga svar än om jag hade saknat den kunskapen. Den förförståelse som jag har haft är ovärderlig vid den här typen av studier.

När jag gjort intervjuer har jag framför allt letat efter personer som har arbetat en tid på försäkringskassan. Jag har velat ta reda på deras åsikter om och känslor inför vägval i organisationen. Nyanställda har dock också i viss mån tagits med, inte minst därför att nykomlingar anses ha förmåga att se den lokala kulturen (Louis 1981:255 i Bergström 2002:52) med friska ögon. Här kan man förstås fråga sig hur länge en nyanställd egentligen är en nykomling. Litteraturen om organisationskultur är inte till mycket hjälp och inom försäkringskassan räknas en anställd som ny väldigt länge. Jag har varit med om intervjutillfällen då en i gruppen presenterat sig som ”den nyanställde” trots att personen har jobbat på försäkringskassan sedan 1977, visserligen med glimten i ögat, men det säger något om att det (enligt dem själva) tar tid att komma in i organisationen. Vid gruppintervjuer då jag uttryckligen frågat efter nyanställda har de som medverkat vanligtvis arbetat cirka fyra–fem år inom försäkringskassan.

Överhuvudtaget har jag strävat efter fånga in ett brett fält av erfarenheter i organisationen. Målet har varit maximal variation men med det förbehållet att jag intresserar mig för det som sker ute ”på fältet”. Jag har således inte intervjuat höga chefer i den nuvarande organisationen. Fokus är inte tanken bakom förändringar i organisationen utan de kulturförändringar som faktiskt har skett i praktiken. Jag har försökt ha ett brett spektrum av ålder, kön, yrkesroller och bakgrund. Eftersom jag granskar en lång period har en och samma person i regel (med undantag för de relativt nyanställda) erfarenhet av många olika positioner. Just som många chefer tidigare har varit handläggare kan dagens medelålders personliga handläggare också berätta om hur det var att vara ung och nyanställd, sitta på skrivcentralen, jobba på ett litet landsbygdskontor, på ett storstadskontor, som deltidsarbetande småbarnsmamma, som expert på centralkontoret etcetera. Därför anges inte

heller vad den intervjuade arbetar med i listan över genomförda intervjuer (se intervjuлиста). Den "normalanställda" på försäkringskassan har arbetat under lång tid och med olika uppgifter.

De första intervjuerna till studien gjordes mellan år 2000 och 2003, det vill säga före sammanslagningen och förstatligandet. Den andra omgången intervjuer gjordes 2011 och senare. Det har varit enormt intressant att genomföra intervjuer både före och efter försäkringskassans stora omvandling. Det gör att jag kan analysera organisationskulturen bortom det som känns aktuellt och viktigt just nu. Fyra individer har intervjuats flera gånger, det vill säga både före och efter sammanslagningen. Här har jag kunnat jämföra deras syn på arbetet, på organisationen och deras önskemål inför framtiden före och efter sammanslagningen.

Intervjupersonerna har valts ut på olika sätt. I vissa fall har personer fått anmäla sig frivilligt, i andra fall är det chefen för kontoret som valt ut ett antal individer. Här finns det givetvis en risk att det skett ett snedvridet urval. I några fall har jag till och med fått veta att "nu har vi valt ut några bra handläggare till dig". Vad bra i detta fall betyder vet jag dock inte; bra på att handlägga, bra på att prata eller bra på att vara allmänt trevliga? Eftersom jag aldrig har upplevt att handläggarna varit rädda eller gett en medvetet friserad bild av verkligheten, har jag ofta tyckt att detta varit ett bra sätt att välja ut personer på. Intressant nog har flera intervjugrupper sagt att "på försäkringskassan vågar man inte säga något" för att i nästa andetag berätta om hur missnöjda de är med chefen, lönen och den dåliga informationsspridningen. I två fall har hela enheten intervjuats. Några intervjupersoner har jag haft personlig kännedom om och valt ut eftersom deras erfarenheter har behövts för att få en bra spridning. Det är svårt att säga något om urvalets representativitet. Är det de pratglada som jag träffat? De förändringsobenägna? De lojala? I fråga om såväl ålder, utbildning och erfarenhet är spridningen bland de intervjuade stor. Min upplevelse är också att dessa individer har haft olika personligheter och olika sätt att förhålla sig till intervjusituationen. Vissa har sett intervjun som ett sätt att prata av sig, i andra fall har jag som intervjuare fått ta en mer aktiv roll för att få igång diskussionen.

Jag har både genomfört intervjuer med en person åt gången och haft så kallade fokusgrupper där en grupp anställda har fått diskutera ett antal ämnen.¹⁷ Fokusgrupperna har haft den fördelen att jag kommer åt ”hur handläggarna pratar med varandra”; vad som kan och kan inte sägas och vad gruppen gemensamt anser som viktigt. De enskilda intervjuerna har varit nödvändiga för att få fram individuella variationer och för att ge intervjupersonerna möjlighet att diskutera sådant som upplevs som känsligt att berätta i grupp. Alla intervjuer utom en (då intervjupersonen inte ville) har spelats in och transkriberats. Sammanlagt har 56 intervjuer genomförts, varav 14 fokusgrupper. Hälften av fokusgrupperna har varit könsblandade och hälften har bestått av enbart kvinnor. Av de individuella intervjupersonerna har nio stycken varit män. Sju av de personer som intervjuats enskilt har varit chefer vid intervjutillfället, men även andra av dem som intervjuats har haft tidigare cheferfarenheter.

Den absoluta majoriteten av alla intervjuer har gjorts i försäkringskassans lokaler. Några individuella intervjuer har gjorts på mitt arbete eller hemma hos den intervjuade. Tiden har varierat, från 45 minuter upp till tre timmar.

Framställningen av empirin

Van Maanen (1996:379ff) kallar det traditionella sättet att framställa sina forskningsresultat på för ”den realistiska berättelsen” (*the realist tale*). I denna återberättas resultaten på ett traditionellt, opersonligt sätt. Författarens auktoritet är självklar och endast en tolkning av materialet beskrivs som möjlig. Tonen i framställningen är neutral och (enligt van Maanen) förment objektiv. Den uppgift som alla författare har – att själv välja vad som ska ingå i framställningen och hur det ska göras – varken nämns eller problematiseras. Van Maanen förespråkar ett ideal där forskaren som person blir tydligare i framställningen och läsaren får möjlighet att följa alla de val som forskaren gjort under vägens gång. Därmed är man öppen med att det material som

¹⁷ En förteckning över alla intervjuer finns i slutet av boken. Där framgår också vilka av dessa som är fokusgrupper. De senare årens fokusgrupper har jag genomfört tillsammans med en kollega; Tomas Bergström, inom ramen för projektet Från många till en.

presenteras inte är några ”rena sinnesdata” utan är infogat i en viss konstruerad referensram (jämför Alvesson & Sköldberg 1994:49). Seendet går inte att skilja från perspektivet, återigen: som du frågar får du svar. Beskrivning blir därför omöjlig att skilja från tolkning eftersom tolkningen redan är inbakad i beskrivningen. Hur forskningsresultaten redovisas blir en del av själva analysen (jämför Widerberg 2002:154).

För att återgå till frågan om olika sätt att se på kulturer: Är kulturen homogen, differentierad eller fragmentiserad? Min utgångspunkt är att detta i grunden är en empirisk fråga och därför har min strävan varit att förmedla de konflikter och olikheter som finns och har funnits i organisationen. Avhandlingens fokus ligger på det gemensamma men ett vetenskapligt svar måste inrymma intervjupersonernas olika tolkningar av verkligheten. Enligt det fragmenteringsperspektiv som diskuterades i kapitel två kan intervjupersonernas sinsemellan olika tolkningar vara giltiga och sanna – oberoende av hur motstridiga de är (Lindgren 1992:8). Det blir en påminnelse om att även en gemensam kultur är fragmentiserad och består av unika individer. Just som en gemensam måltid inte innebär att alla äter samma mat, innebär delaktighet i kulturen inte att alla individer har samma kulturella förväntningar eller uppfattningar. Delaktig i en kultur är den som bidrar till det generella kulturmönstret, men bidragen är inte identiska utan individuella (jämför Hatch 2000:233). Jag hoppas kunna lyfta fram mångfalden i den helhet som ändå finns på ett sätt som gör att de som arbetar i organisationen kan känna igen sig, att de som inte gör det får en inblick och att alla kan få större förståelse.

Slutligen några reflexioner kring mina benämningar på de individer som är inblandade, framför allt dem som arbetar och har arbetat på försäkringskassan och dem som varit berättigade till stöd. Trivialt kan tyckas, men olika benämningar för samma fenomen har olika klang och ger olika associationer. Associationerna förändras också under historiens gång. Språket och orden är en yttersta gränssättare för tanke och handling (Thörn 1996:4ff) eftersom de styr vad vi kan tänka på och hur vi tänker. För personalens del kommer uttrycken anställd, handläggare och tjänsteman att användas parallellt. Jag väljer att inte använda formella titlar som försäkringskonsult, utredare och assistent, som förekommer i tidningsartiklarna, eftersom handläggare respektive tjänsteman i dag är de mest använda benämningarna. Ibland används också uttrycken personal, medarbetare och kollegor. Svårare är vad

allmänheten ska kallas. Medborgare skulle inte vara korrekt eftersom försäkringskassan hjälper och betalar ut ersättning till dem som har rätt till detta, något som inte är knutet till medborgarskap. I studier av förvaltningen förekommer annars benämningarna klienter, kunder, brukare, intressenter eller försäkrade. Inom försäkringskassan har de vanligaste namnen varit kund och försäkrad och det är också vad jag mestadels kommer att skriva. Jag tar inte ställning för någondera av benämningarna, men däremot kommer studien att visa hur det under vissa tider varit viktigt att använda ordet kund samtidigt som vissa medarbetare starkt vänt sig emot detta. Just kund är heller inget neutralt ord eftersom det signalerar en affärsrelation mellan myndigheten och medborgaren.

Huvudregeln för hela presentationen har dels varit att undvika att skriva på ett alltför abstrakt sätt, dels att skriva så som det skrivs och talas i organisationen, framför allt för att inte skapa ett alltför stort avstånd mellan *det* jag skriver om och *dem* jag skriver om (jämför Haug 1987). Presentationen av empirin innehåller också relativt många citat, vilket är ett medvetet val. På detta sätt kan läsaren få en känsla för både de skrivna och de talade orden i organisationen.

6. Den långa historien

Detta kapitel handlar om försäkringskassans historiska utveckling från de alldeles nybildade, fristående regionala kassorna till dagens sammanhållna, statliga myndighet. Det är en historia som på vissa orter börjar med riktigt små lokalkontor, kanske bara med en handfull anställda, där personalen hade mycket god kunskap om ortens struktur och befolkning. Den slutar med en statlig myndighet, där kontoren är stora och specialiseringen hög. Materialet utgörs av försäkringskassans olika tidningar som delats ut till personalen och både blivit lästa och diskuterade. Så här berättade en anställd på den gamla Stockholmskassan om hur hon gjorde när tidningen *Socialförsäkring* låg i hennes postfack:

Direkt när den kommer så är det direkt ner i väskan och det första man gör på tunnelbanan. Jag läser inte allt men nästan allt [...] Sen är det klart att den kan ju inte spänna över all problematik men jag tycker att den är jätteintressant. Den tar upp diskussioner på högre nivå än man själv verkar så att man får ett mer helikopterperspektiv. (intervju 21f)

Försäkringskassornas första tidning hette *Tidskrift för allmän försäkring*. Den gavs ut av FKF (Försäkringskassaförbundet) och i den kan utvecklingen från 1963 följas. År 1971 bytte den namn till *Socialförsäkring*. I samband med försäkringskassornas förstatligande lades tidningen ner och ersattes med *Dagens Socialförsäkring* som bör betraktas som en mer renodlad personaltidning. För att sätta in det som skildras genom tidningarna i ett sammanhang ska kapitlet dock inledas med en genomgång av hur försäkringskassorna en gång bildades.

Före försäkringskassan

Sjukkassor, där människor betalar in en avgift för att få ett skydd om de blir sjuka, har funnits långt tillbaka i tiden men det var egentligen först under slutet av 1800-talet och i början av 1900-talet som de började bli mer allmänt förekommande.¹⁸ Detta hängde ihop med industrialiseringen som förändrade försörjningsvillkoren för stora grupper i landet då allt fler blev beroende av ett lönearbete. Eftersom den statliga politiken vad gällde socialförsäkringar inskränkte sig till ett minimum – sjukförsäkring fanns egentligen inte alls – fick den frivilliga sjukkasserörelsen möjligheter att expandera. Rafael Lindquist har skrivit en avhandling om försäkringskassornas historia, som han sammanfattar som en utveckling ”från folkrörelse till välfärdsbyråkrati” (Lindquist 1990). Problemet, som Lindquist ser det, var inte att behovet av en sjukförsäkring ifrågasattes utan hur den skulle organiseras och hur den skulle bekostas.

Det fanns i början av 1900-talet en mängd olika kassor med delvis olika målsättningar. Vissa kassor hade ett tydligt politiskt motiv, i det att de ville förbättra arbetarklassens villkor, andra hade uteslutande humanitärt syfte, att begränsa de ekonomiska förlusterna vid sjukdom. Framför allt de som organiserades av arbetsgivarna själva hade det mer eller mindre uttalade målet att genom vissa förmåner pacificera arbetarna.

År 1904 tog Malmö sjukkassors centralförsamling initiativ till en konferens för landets sjukkassor vilken hölls året därpå. Den resulterade 1907 i bildandet av Sveriges allmänna sjukkasseförbund vars uppgift bland annat var att verka för ”nyttiga reformer inom sjukkasseväsendet, större likformighet i sjukkassornas verksamhet och ett fortgående enigt samarbete dem emellan” (Stadgar för Sveriges sjukkasseförbund 1907). Sjukkasseförbundet övergick 1963 i Försäkringskassaförbundet (FKF). Denna organisation fungerade både som en intresseorganisation och en arbetsgivareorganisation för försäkringskassorna och var också den organisation som fram till försäkringskassornas förstatligande gav ut deras gemensamma tidning.

¹⁸ När inget annat skrivs bygger detta avsnitt på Edebalk 1996 och Lindquist 1990.

År 1931 kom en reform som skulle innebära ett viktigt steg i riktning mot ett enhetligt sjukkassasystem. Tidigare tillät lagstiftningen att hur många sjukkassor som helst bildades inom ett och samma geografiska område vilket på många orter ledde till en mängd olika konkurrerande kassor, något som i mångt och mycket förlamade arbetet. Skulle verksamheten utvecklas och de sociala förmånerna utökas krävdes att medlemsavgifterna höjdes men då bytte medlemmarna till kassor med lägre avgifter. Reformen 1931 innebar att det inom varje kommun endast skulle finnas en statsunderstödd kassa. I regel var det den största och mest framgångsrika kassan som nu blev erkänd. Centralkassor i landstingsområdet skulle fungera som uppsamlingsorgan och riskspridare för de kommunalt förankrade lokalsjukkassorna. Reformen innebar ökad statlig styrning på så sätt att den tvingade de frivilliga kassorna till ökad strömlinjeformning av verksamheten, något som för medlemmarna innebar bättre villkor vid sjukfall. År 1935 var kassornas medlemsantal 930 000 personer, dubbelt så många som några år tidigare. Medlemsantalet fortsatte att stiga snabbt. Enligt försäkringskassans egna dokument var man nu på väg att bli en "folkrörelse" (Årskrönika 2010:4).

År 1945 fanns det 28 centralsjukkassor och 1 695 lokalsjukkassor. Ett problem med det frivilliga sjukkassasystemet var att inte ens när medlemsantalet var som högst (i början av 1950-talet) omfattades mer än ungefär hälften av den vuxna befolkningen. Stora grupper stod således utan skyddsnät. Till exempel kunde yrkesarbetande över en viss ålder (vanligtvis 40 eller 50 år) inte bli nya medlemmar i en sjukkassa och inte heller de med redan nedsatt hälsa. Annars stod medlemsantalet i direkt proportion till den ekonomiska konjunkturen; i dåliga tider hade folk helt enkelt svårt att betala medlemsavgifterna vilka stod för merparten av kassornas intäkter.

Från och med år 1955 blev sjukförsäkringen obligatorisk och alla svenska medborgare försäkrade. Huvudsyftet med lagen var att garantera landets medborgare en viss trygghet i tillvaron. Alla som betalade avgifter och skatter kunde få ta del av den sociala välfärden när de var i behov av den. Lagen medförde naturligtvis att kassorna växte. Medlemsantalet gick från tre miljoner medlemmar 1950 till sex miljoner försäkrade 1965. Ett nytt statligt ämbetsverk, Riksförsäkringsverket (RFV), bildades 1961 genom en fusion av Pensionsstyrelsen och Riksförsäkringsanstalten. Riksförsäkringsverket var visserligen en central förvaltningsmyndighet för försäkringskassorna, men hade inte rollen av chefsmyndighet. Dess uppgift var att fördela anslagen till

de lokala försäkringskassorna men också att se till att socialförsäkringen fungerade så som det var tänkt och att de försäkrade behandlades lika oavsett var de bodde. År 1962 kom en ny lag, lagen om allmän försäkring. Den trädde i kraft 1963 och innebar en ökad samordning av de olika socialförsäkringsgrenarna. Centralsjukassorna gjordes om till myndigheter och ändrade samtidigt namn till allmänna försäkringskassor. De var vid den här tiden 22 stycken, en i varje län. De tidigare lokalsjukassorna gjordes om till lokalkontor knutna till dessa. Försäkringskassorna fick i samband med att de blev myndigheter även ansvar för folkpensionerna. Det är också nu *Tidskrift för allmän försäkring* börjar ges ut och det är i och med detta som den här studien startar.

1960- och 1970-tal

1960- och 1970-talet var en förhållandevis expansiv period inom socialförsäkringens område. Man genomförde en rad utredningar och reformer i syfte att ge medborgarna en tryggad försörjning i livets alla skeden inom socialförsäkringens ram. Den generösa syn som präglade förändringarna kan ses som ett uttryck för en strävan mot ökad social jämlikhet i samhället (Silfwerbrand & Landstad 1995). Tillämpningen av den nya lagstiftningen var komplicerad, vilket ledde till en professionalisering av försäkringskassorna och allt fler akademiker i organisationen. De arbetade dels som experter, till exempel jurister och förtroendeläkare (de skulle senare kallas försäkringsläkare, numera medicinska rådgivare), dels som handläggare. I tidningen slås det samtidigt fast att försäkringskassorna är en folkrörelse. I olika artiklar skrivs det om att försäkringskassan har "sina medlemmar" och att det är viktigt att ha god kontakt med dem. Folkrörelsemodellen verkar vara fast förankrad och helt oomtvistad: dessa årtionden är folkrörelsemodellens höjdpunkt. Det förs en livlig politisk debatt i tidningen där både ledarskribenten och andra debattörer tydligt tar ställning i olika politiska frågor. Försäkringskassan bör stå upp för de svaga, idealet är inte att vara neutral utan att göra en insats. En rubrik lyder "Gör vi människor till ärenden?" och texten förklarar:

Samhället, dess institutioner och tjänstemännen i dem får aldrig glömma att de är till för människorna, för individen. Det är en svår uppgift, som kräver förnuft, kunskap och medmänsklighet. Men samtidigt bör den också kräva en självkritisk uppmärksamhet på den egna utvecklingen och en skärpt bevakning av lagtexter och tillämpningstexter så att olämpligheter och omänskligheter kan tas bort innan de hunnit mala sönder människor (Sof 1971:1 s. 2-3).

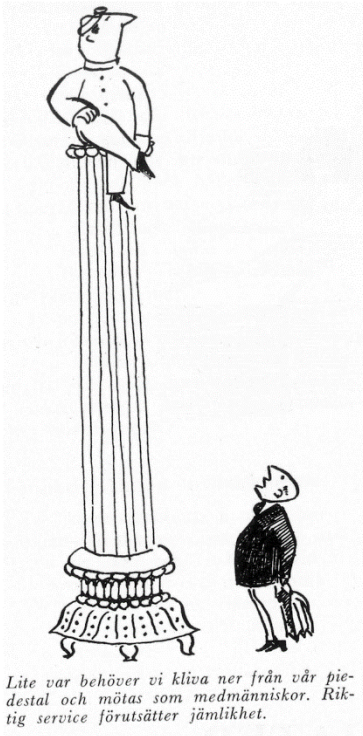
I beskrivningen av den egna verksamheten kan det stå så här: "Det finns nyckelord, som bör prägla verksamheten inom socialförsäkringen. Service, närdemokrati, medmänsklighet, solidaritet, omsorg [...] de låter sig svårligen kombineras med sekundjakt, arbetshets o s v" (Sof 1978:8 s. 4). Solidaritet och närdemokrati som beskrivning av verksamhetens innersta kärna finns definitivt inte med i tidningarna från slutet av 1980-talet och framåt.

Samtidigt som de viktiga värdena under den här tiden beskrivs som demokrati och solidaritet ersätts allt fler informella praktiker med formella sådana. Nu handlar det inte längre, som det kunde göra på de frivilliga sjukkassornas tid, om eldsjälar med kassaskrin i vardagsrummet, utan om myndigheter med bestämda regler, anställda tjänstemän och hierarkier. Försäkringskassorna är visserligen folkrörelseförankrade men blir i realiteten alltmer myndighetslika. Den byråkratiska modellen finns som en underton i tidningen genom alla de studerade åren. Den är något organisationen ständigt måste förhålla sig till och skiljelinjen mellan byråkrati som procedur och byråkratisk som sätt att vara tycks härfin. Byråkrati är grunden för verksamheten men ses samtidigt som ett hot. Utvecklingen i organisationen oroar vissa:

Ideologiskt och statusmässigt håller kassaledningarna på att fjärma sig från folkrörelserna och de värderingar man där har. Visst finns det alltjämt en och annan "riktig" folkrörelsemänniska kvar på kassans toppbefattningar. Men allt fler sugs upp av statussamhällets synsätt. De blir så att säga SACO-människor – utan kontakter med folkrörelser i egentlig mening – som tänker mer på sin värdighet, sin status i residentsstadens umgängesliv och sådant än att hålla på sina ursprungliga värderingar [...] Kassadirektörerna har blivit byråkrater (Sof 1978:12 s. 4).

Fackföreningstillhörighet kan här förstås som viktiga kulturella symboler för folkrörelsemodellen. Att tillhöra FF (Försäkringskassaeanställdas förbund), som var ett LO-förbund, tydde på att den anställde var en "riktig"

folkrörelsemänniska, och det är uppenbart att detta var den rådande normen på den här tiden.



Figur 5.

Handläggarna ska vara jämlika medmänniskor snarare än experter. Källa: Tidskrift för allmän försäkring nummer 9 1969 s. 572. Illustratör: okänd.

Folkrörelsechefen och hans flickor

På 1970-talet är det tydligt att det är cheferna och de förtroendevalda som är organisationens "hjältar". Det är de som har status, en status som grundas i engagemang och förvaltning av en (folkrörelse)tradition. De beskrivs ofta i långa reportage där det talas om dem som energiska och hängivna medarbetare. Ett exempel är John Gustafsson i Lerum som efter 40 år som förtroendevald lämnar sina uppdrag: "Det är typiskt för den 71-årige John Gustafsson att han har all spänsten kvar både till kropp och själ. Viljekraften och energin lyser fortfarande upp hans ansikte." Det var "en chock för honom när han upptäckte tomheten" som uppstod efter pensioneringen (Sof 1976:7-8 s. 38). I en annan artikel om en avgående chef lyder rubriken "Ännu en folkrörelseman som går" (Sof 1977:9 s. 20).

Historien är viktig och en avdelning i tidningen heter "När vi började...". Där intervjuas medarbetare (främst chefer) som arbetat en längre tid på kassan. Ofta berättas om hur det var förr – på "den gamla goda tiden". Dessa artiklar kan ses som kulturella berättelser, det är variationer på samma tema, som förekommer gång på gång. Med hjälp av dessa berättelser påminns personalen om vad som är viktigt i den här organisationen; det spelar ingen roll hur byråkratiska de vardagliga ritualerna på kontoren är, de normer som lyfts fram har att göra med folkrörelsemodellen. Det är folkrörelsen som är den eftersträfvansvärda identiteten för organisationen och för den enskilde blir den motsvarande identiteten att vara en del av rörelsen.

Tidningarna är mycket tydligt genuskodade vid den här tiden. Cheferna skildras som allvarliga herrar i mörka kostymer bakom sina skrivbord. De ser stint in i kameran och presenteras alltid med titel och namn. De andra anställda – som i absolut majoritet är kvinnor – porträtteras ofta som ett namnlöst, leende kollektiv med bildtexter som till exempel "Flickorna i Lärbro" (Sof 1980:11 s. 19). En annan bildtext lyder: "En glad tjej från försäkringskassans lokalkontor i Jönköping. Att jobba för människor ger glädje" (Sof 1976:6 s. 33). På många bilder är de anställda fullt sysselsatta, de tittar in i en datorskärm, betjänar försäkrade eller bläddrar i arkivet. Dessa "flitiga flickor" arbetar lojalt och skildras som om de alltid är nöjda med situationen. Samtidigt är de anonyma; de intervjuas inte och man får ingen känsla för deras arbetssituation i realiteten. Det blir helt enkelt tydligt att det inte är "flickorna" som är de centrala aktörerna i kulturell bemärkelse under

den här perioden. Det är chefen som är normbäraren, han som för folkrörelsearvet vidare. Flickornas uppgift är att förverkliga *hans* idéer; de utgör inga centrala aktörer.



Figur 6.

Allvarsam chef bakom sitt skrivbord. Han heter Oskar Litorp enligt bildtexten. Källa: Tidningen Social försäkring nummer 3 1971 s. 21. Fotograf: okänd.

Teknik och byråkrati som hot

På 1970-talet introduceras datorerna på försäkringskassan. Det skulle i och för sig dröja ett bra tag innan alla handläggare hade egen dator. I början fanns det en eller högst ett par datorer på varje kontor som handläggarna fick ställa sig i kö för att använda. Det handlade om stora apparater som kunde vara placerade i ett särskilt rum. Datorernas intåg i kassavärlden gick inte helt smärtfritt och det finns en diskussion i tidningen om de problem som uppkommit i och med den nya tekniken. År 1976 (Sof 1976:6 s. 20-21)

konstateras i en rubrik att det "Fortfarande (är) många bekymmer med datorerna". Några år senare har tonen skärpts och nu utropas: "Se upp med datan!" (Sof 1980:10 s. 4). I artikeln berättas om FKF:s datapolitiska handlingsprogram. Man är inte minst oroad över "alla de baskunskaper som riskerar gå förlorade ute i försäkringskassorna i takt med att nya ADB-rutiner införs" (ibid.). Det stora hotet är givetvis rädslan för att en stor del av personalen ska bli överflödig.

Ett annat hot mot organisationen är byråkrati och tjänstemannavälde och här ses folkrörelseinslaget som en räddning. En debattör menar att: "Försäkringskassan är ju en folkrörelse, eller har varit i alla fall. Tyvärr känns det som om folkrörelseandan just nu drar sina sista kippande andetag" (Sof 1975:1 s. 41). Skribenten i denna artikel menar att "tjänstemännen har alltid trumf på hand". Folkrörelsetraditionen fungerar här som en länk mellan medborgarna och byråkratin.

Det ses som "självlkärt" att kassan är just en folkrörelse men kritiska röster finns. En debattartikel skriven av en anställd handläggare avslutas med: "kan inte en jurist vara en människointresserad, socialt vaken person med samhällsintresse och engagemang, och – vice versa – kan inte en person med facklig erfarenhet och rörelsebakgrund brista i dessa egenskaper?" (Sof 1979:3 s. 4). Skribenten betonar att det viktigaste måste vara att "socialförsäkringen tillämpas likformigt över hela landet" men själva argumentationen är intressant. Det viktigaste för den här skribenten är visserligen inte den formella folkrörelsebakgrunden men däremot lyfts värden som samhällsintresse och engagemang fram. Det är dessa som gör en bra tjänsteman; inte opartiskhet, effektivitet och expertkunskaper. För att kunna förmedla ett värde från den byråkratiska modellen – likformighet – måste argumenten först botten i folkrörelsemodellen.

Här kommer frågan om utbildning in. Utbildningsfrågan är känslig. Kräver arbetet på försäkringskassan högskoleutbildning eller inte? Det anställs en hel del personal med universitetsexamen under 1970-talet, men det är inte självklart att de tas emot med öppna armar. I en artikel skriver redaktören att: "Det är ju inte så att psykologiskt vardagsvett och omtänksamhet följer med exempelvis höga lönegrader eller "fin" utbildning" (Sof 1976:2 s. 9). Att vara en god försäkringskassanställd handlar främst om engagemang, inte formell kompetens – kassan är ju en rörelse. Tillägna sig dessa egenskaper kan man

göra på olika sätt, det går lika bra att få sin utbildning internt som att ha den med sig från starten. På den här tiden fanns det också en formell praktik som innebar att de som var nyanställda genomgick en rad utbildningar under det första året. Flera artiklar berättar om dessa kurser och en del så kallade aspirantutbildningar som pågick under en längre tid i försäkringskassornas egen regi. Formell akademisk utbildning är inte det som ger status vid den här tiden. I en bildtext om en anställd står det: "Billy Gustafsson är försäkringsutredare och Tages närmaste medarbetare. Fackligt och politiskt aktiv" (Sof 1975:3 s. 15). Återigen lyfts det fackliga och politiska engagemanget fram snarare än utbildningsnivå och kompetens.

1980-tal

Försäkringskassornas organisation hade vuxit mycket under 1970-talet. Utvecklingen vände och 1981 fick Riksförsäkringsverket i uppgift att ta fram en rationaliseringsplan som innebar att ett betydande antal tjänster skulle försvinna (Silfwerbrand & Landstad 1995:52). Försäkringskassan ålades också att genomföra årliga nedskärningar i sin administration. Plötsligt hamnade ekonomin i centrum. Detta skedde samtidigt som försäkringskassan, liksom många andra organisationer, blev alltmer influerade av det privata näringslivet (Hall 2012). I tidningen skrivs en hel del artiklar med ett språkbruk hämtat från marknadsmodellen. "Marknadsför myndigheten till kunden" lyder en rubrik (Sof 1985:1 s. 16-17). I en artikel säger en rehabiliteringsutvecklare: "Vi måste marknadsföra oss och våra tjänster, vi måste lyfta oss från skrivbordsstolen och gå ut och tala om vad vi vill, vad vi kan och att det är oss de ska vända sig till när det gäller rehabilitering" (Sof 1998:8 baksidan). Flera röster hörs som menar att kassan måste inspireras av det privata näringslivet om inte själva existensen för organisationen ska hotas. "Vi inom kassorna måste [...] lära oss hur näringslivet fungerar" menar direktör Bengt Ringström (Sof 1982:5 sidan 18). En kontorsföreståndare argumenterar för att kassan måste bli öppnare och "mer säljmässiga [...] [eftersom] privatisering lurar om hörnet" (Sof 1984:4 baksidan). Anledningen till att kassan måste anamma en marknadsmodell är alltså, enligt artikelförfattaren ovan, att man annars riskerar att förlora något som är ännu viktigare, nämligen att man är

en del av det offentliga. Marknadsmodellen i försäkringskassornas tappning handlar således inte främst om privatisering utan om service.

Servicelösningar

Försäkringskassorna anammar således delar av marknadsmodellen, inte minst i fråga om uttrycksättet. Nu beskrivs visserligen försäkringen som en produkt men att sälja blir i försäkringskassans värld att informera: "Att ha bra idéer, god vilja och fina resurser räcker inte för att lyckas i en verksamhet. Produkterna – det må vara varor, tjänster eller budskap – ska ut, utanför den egna organisationen och nå dit man vill" (Sof 1985:1 s. 16-17). Även om det här finns ett underförstått hot – privatisering av verksamheten – finns det också en tydlig räddning: service. Nu kommer ett tävlingsmoment in i bilden. Under den slagkraftiga rubriken "Vi ska bli bäst!" står det att:

Senast i juli 1988 ska försäkringskassan i Göteborg slå omvärlden med häpnad. Kunniga, yrkesstolta och entusiastiska försäkringsanställda skall ge göteborgarna Sveriges bästa offentliga service. Alla beslut skall fattas på så låg nivå som möjligt och helst skall den första person som kunden möter ge besked direkt. Så hägrar målet för den satsning som Göteborgskassan inlett. Med hjälp av en inhyrd konsult, ett åttapunktsprogram, nio strategier och stor entusiasm skall kassan på tre år utvecklas till Sveriges mest kund- och serviceinriktade försäkringskassa (ibid.).

Just service som räddning börjar nu lyftas fram. Service betyder vid den här tiden närhet till den försäkrade och decentralisering utgör en garant för att organisationen anpassas till närmiljön. Handläggning och beslut ska så långt som möjligt flyttas ut från centralkontoren till lokalkontoren. Vid den här tiden börjar det också diskuteras vilken "kultur" som ska råda på försäkringskassan, vilket man ger exempel på i texten:

Det är just servicen som är A och O i Göteborgssatsningen och Bengt Hellquist (biträdande direktör) gav exempel på den nya kultur som skall råda. – Genom att ändra vår handläggning. Istället för att säga nej ger vi ersättning när lika mycket talar för som emot. Vi får en helt annan goodwill hos våra försäkrade än i dag, då vi av försiktighetsskal avslår och låter ärendet gå till besvär (Sof 1985:10 s. 24).

Den sista diskussionen i citatet handlar om hur ett osäkert ärende bäst ska hanteras. Ska den försäkrade få ett avslag vilket tvingar personen att själv överklaga och driva detta eller ska kassan bifalla så att Riksförsäkringsverket, om de finner det nödvändigt, får driva processen gentemot den beslutande kassan? Vid den här tiden har olika kassor olika system för detta, och Göteborgskassan har enligt tidningen beslutat att ändra sin policy. Anledningen är intressant: "goodwill hos våra försäkrade". Det visar dels på marknadsmodellens inflytande – motivet är ett gott rykte snarare än det juridiskt rätta – dels på att folkrörelsemodellen finns kvar – det finns fortfarande en jargong som handlar om "våra" försäkrade. Göteborgskassan har sina försäkrade; man ansvarar inte för försäkrade i största allmänhet.

Chef med vind i håret

Ledarrollen förändras men det betyder inte att den blir mindre viktig. Chefen ska inte i första hand förvalta en gammal folkrörelsetradition utan beskrivs nu snarare som en coach till medarbetarna. I en artikel står det så här: "Sedan några år är kassan [...] inne i ett revolutionerande förändringsarbete, från 'myndighetskultur' till 'servicekultur' [...] Den perfekta ledaren "är en person som får medarbetarna att må bra. Så bra att de kan gå genom eld och vatten för ledaren. Då exploderar kreativiteten" (Sof 1987:1 s. 19). Här är det intressant att notera hur kvinnliga chefer kan fungera som symboler för förändring. Kvinnorna är inte laddade med det gamla folkrörelsearvet, de har aldrig varit dessa allvarliga herrar bakom sina skrivbord som värnar om "sina" medarbetare och "sina" försäkrade. Ett uppslag handlar om den nya direktören på Gotland. En handläggare menar att hon "är glad för att kassan fått 'en drivande tjej som direktör'. Hon tror att mycket positivt kommer att komma fram av förändringarna" (Sof 1989:9 s. 3). Här får den kvinnliga direktören symbolisera det nya och artikelrubriken är talande: "Hon kom som en stormvind" (ibid. s. 2). Chefen avbildas inte som tidigare (manliga) chefer i kontorsmiljö utan utomhus, leende med vind i håret. Nu börjar det också skrivas artiklar om könsskevheten på kassan, notiser om att kvinnor är i minoritet bland chefer och i styrelser. Samtidigt som kvinnorna lyfts fram och jämställdheten betonas blottas ett spänningsfält. Det finns en inbyggd motsättning mellan själva chefskapet och att vara kvinna. Om Elsie Ericson, landets första kvinnliga kassadirektör (Göteborgskassan), sägs att:

En chef föreställer man sig ofta som en hård tuffing, men det stämmer inte på Elise Ericson. – Jag är kvinna och vill vara kvinnlig, påpekar hon. Det måste vara tillåtet. Jag har inte svårare att fatta beslut eller att prata med personalen för det. Men ibland har det varit svårt att bli accepterad i kontakterna utåt. – Det vore välgörande med fler kvinnor på ledande poster. Världen består nämligen av män och kvinnor, och även barn. Här är ju de flesta anställda dessutom kvinnor (Sof 1983:9 s. 26).

Citatet ovan visar att kvinnliga chefer fortfarande ses som och ser sig som annorlunda. De bryter mot den norm som tidigare funnits med chefen och hans flickor. Nu har en av flickorna blivit chef.



Figur 7.

Artikelns huvudtitel är "Hon kom som en stormvind". Källa: Tidningen Social försäkring nummer 9 1989 s. 2. Fotograf: Hans Blomberg.

Service är ett honnörsord vid den här tiden och service tolkas som att möta de försäkrade. Därför ses det också som ett hot när kontantutbetalningen tas bort från kontoren. Tidigare kunde man hämta ut sina ersättningar direkt på kassakontoren, något som enligt tidningen skedde i 75 procent av fallen i glesbygden (Sof 1982:2 s. 4). Hädanefter ska pensioner och sjukpenning sättas in på medborgarnas konton. Personalen på lokalkontoret i Sveg tycker att det här är ett "uruselt beslut" (som regeringen har fattat). "Kassorna har skött försäkringen sedan 1955. Inte behöver vi nu någon förmyndare. Dessutom

tror jag inte på någon arbetslättnad eller personalbesparing”, menar föreståndaren för kontoret (ibid.). Konkret innebär det att en viktig kontaktyta mellan brukare och tjänstemän nu försvinner. Eftersom service vid den här tiden betyder direktkontakt med medborgarna är reaktionerna bitvis kraftiga: ”Att stänga för kontantutbetalning är att utestänga folk från social service”, menar en anställd. Det tvingar också fram förändringar av de vardagliga ritualer som är en del av handläggarnas arbete. Tidigare kunde sjuka och pensionärer komma och hämta sina pengar en gång i veckan och på det sättet lärde också personalen känna ”sina” brukare. De försäkrade hämtade sina pengar, småpratade med handläggaren i kassan och fick hjälp med stort och smått i livet. I tidningen beskrivs den informella praktik som innebär att handläggarna fungerar som en slags länk till samhället för vissa försäkrade; människor som är ensamma eller utsatta kan komma och prata med personalen på försäkringskassan, som ser dessa samtal som en oundgänglig del av sitt jobb. Den här praktiken kan ses som en kulturell räddning för personalen eftersom den ger dem ett existensberättigande.

Att service anses vara en fråga om att träffa och hjälpa brukarna finns det flera exempel på. Service handlar inte enbart om att administrera själva försäkringen, utan om att stödja hela individen. Får de anställda inte ge denna service, mår de inte bra. I en artikel om en genomförd hälsoundersökning av medarbetarna står det: ”Tidspressen gick ofta ut över tjänstemännens naturliga önskan, att lyssna till den försäkrades problem och vara inte bara ekonomiskt utan även socialt och emotionellt hjälpsam” (Sof 1983:1 s. 14). En debattartikel signerad Billy Gustafsson har rubriken ”Ställ frågan varför servicen anses försämrad” och han kommer fram till att:

Det är emellertid också en sanning att när arbetssituationen är sådan, att all kraft går åt till att ”hålla näsan över vattnet” inskränks de mänskliga kontakterna mellan anställd och försäkrad till ett minimum. Vill vi mer än i dag bry oss om de försäkrade, tar det längre tid och kostar därmed mera pengar (Sof 1985:4 s. 12).

Ett nygammalt hot är datoriseringen. Förutom att även den gör att kontaktytorna med de försäkrade blir färre tenderar ”språket och den sociala kompetensen hos försäkringskassorna [...] att försämras. Uppmärksamheten kring tekniken tar alltför stor del av handläggarnas tid” (Sof 1985:1 s. 21).

Tiden som nu läggs på tekniken borde enligt skribenten läggas på att möta de försäkrade.

Decentralisering kan rädda servicen

Under 1980-talet ökar sjuktalet bland befolkningen trots aktiva arbetsmarknadsåtgärder och satsning på sjukvård och rehabilitering. Ohälsan börjar så sakteliga komma i fokus för organisationens arbete. En räddning vid den här tiden som både ska sänka sjuktalet och ge bättre service i största allmänhet är decentralisering. I en artikel med titeln "Nu ska kassorna få bestämma nästan allt själva" handlar det om kungörelser från RFV som i princip tar bort detaljstyrningen av organisation, öppettider och tjänster. Det betonas att "decentralisering ska ske till samtliga lokalkontor, inte bara till vissa. Motivet är att motverka att regionkontor uppstår som får större befogenheter än andra lokalkontor" (Sof 1986:10 s. 14). Den nya "ledningsfilosofin" går ut på att "kassastyrelserna ska själva ta ansvaret för att anpassa sin organisation så att den blir mest effektiv för den egna kassans förutsättningar" (ibid.). Räddningen är alltså att låta tusen blommor blomma. Det stora hotet är inte att regler tillämpas olika, utan att människor inte får hjälp på ett professionellt sätt. Till och med de som argumenterar för ökad specialisering går inte emot decentraliseringstrenden. Sune Sandström, kontorschef för lokalkontoret i Lund, skriver i en debattartikel:

Vad jag vill komma fram till är att det inte finns en lösning på frågan hur lokalkontoren skall organiseras. Många faktorer är avgörande. Ett stort lokalkontor i en storstad fordrar en helt annorlunda organisation än ett litet lokalkontor i glesbygd (Sof 1985:6-7 s. 22).

Det finns en debatt i tidningen där det gång på gång slås fast att kontor måste anpassas till omgivningen och tillåtas vara olika. För att ge bra service ska kontoren anpassa sig till de försäkrade, och det är inte samma försäkrade överallt, den egna populationen beskrivs som unik. Skåningar ställer andra krav än norrlänningar, storstadsbor kan inte bemötas på samma sätt som småstadsbor och så vidare.

Överlag är stämningen i försäkringskassorna positiv när 1980-tal börjar närma sig 90-tal. Räddningen fungerade:

”Decentralisering, förskjutning mot förebyggande arbete och högre krav på individuell rådgivning till de försäkrade är faktorer som lett till ett kulturskifte i kassorna. Nya organisationsmodeller och arbetsformer, smidighet, förändrade attityder och bättre service är inslag i denna. Överhuvudtaget är hela organisationen stärkt genom decentraliseringen och den omfattande personalutbildning som den nya kassan krävt” (Sof 1988:5 s. 6 i en vision om den framtida kassan skapad av kassorna, RFV och facken).

När 1980-tal övergår i 1990-tal känns en sammanslagning av de olika länskassorna mycket avlägsen.

1990-tal

År 1985 lät regeringen tillsätta en kommitté, Rehabiliteringsberedningen, med uppgift att göra en översyn av sjukförsäkringens regler i samband med rehabilitering och förebyggande åtgärder (SOU 1988:41). År 1988 lade Rehabiliteringsberedningen fram sitt betänkande som pekade på socialförsäkringens nationalekonomiska betydelse och nödvändigheten av att hålla tillbaka kostnaderna. Den ville ge arbetsgivarna ett förstahandsansvar för rehabilitering av sina anställda, men föreslog även ökad tydlighet i lagstiftningen och särskilda ekonomiska resurser för att stärka försäkringskassans roll att initiera och samordna yrkesinriktade rehabiliteringsinsatser. Detta gjordes också i och med det som brukar kallas rehabiliteringsreformen 1991/1992. Reformen byggde på tre hörnstenar: bättre arbetsmiljö, effektivare rehabilitering samt en generell arbetsgivarperiod (SOU 2000:78). Konkret betydde detta att försäkringskassan i Lagen om rehabilitering och rehabiliteringsersättning från januari 1992 fick ökade möjligheter att initiera, samordna, följa upp och i vissa fall bekosta den yrkesinriktade rehabiliteringen för sjukskrivna och tidsbegränsat förtidspensionerade (det vill säga för dem som uppbar sjukersättning). Samtidigt fick försäkringskassorna möjlighet att köpa tjänster som skulle bidra till att förkorta sjukskrivningstiden. Inom försäkringskassorna kallade man den period som följde för ”kampen mot ohälsan”.

Om ett ord ska få känneteckna försäkringskassans 1990-tal får det således bli ”ohälsöarbete”. Hela organisationen är inriktad på detta och målsättningen är

klar: att sänka ohälsotalet. Rehabilitering är den stora räddningen vid den här tiden. Till att börja med är det mycket positiva tongångar, genom arbetslivsinriktad rehabilitering ska människor komma tillbaka i arbete. Arbetet som försäkringskassans handläggare utför kan vara avgörande och en stor del av artiklarna i början på 1990-talet handlar om framgångshistorier, antingen om enskilda individer som kommit tillbaka från en sjukskrivning eller om en framgångsrik modell som används på ett visst kontor. Dessa historier kan ses som kulturella berättelser, det är variationer på samma tema med en fast dramaturgi: en sjukskriven individ får hjälp av försäkringskassan och kan därmed återgå i arbete. En typisk rubrik från den här tiden är: "Allt är möjligt i Kville" (Sof 1993:8 s. 16). Rent konkret får försäkringskassorna i början av 1990-talet en pott pengar som de kunde kan olika rehabiliteringsåtgärder med, de så kallade tjänsteköpspengarna. Om dessa säger Britt-Louise Sundholm-Gossas, sektionschef vid lokalkontoret i Borlänge:

Den största förändringen kom när vi fick tjänsteköpspengarna 1992. Då fick vi äntligen möjlighet att agera utifrån våra egna behov. Yrkesrollen förändrades dramatiskt, särskilt för utredarna som fick ett ännu mer självständigt arbete [...] Förr satt vi mest på kontoret och pratade i telefon. Nu är vi ute och träffar folk (Sof 1995:10 s. 19).

Förändringen beskrivs som en "kulturrevolution":

För bara några år sedan fick försäkringskassorna för första gången medel till att köpa arbetslivsinriktade rehabiliteringstjänster. Genom regeländringar och ökade resurser gavs kassorna en betydligt aktivare roll i ohälsarbetet och rehabiliteringen. De nya arbetsuppgifterna innebar en kulturrevolution på kassorna. Omställningen gick snabbt. På några få år har en betydande verksamhet utvecklats. Kassorna satsar hårt på att öka kompetensen och utveckla utvärderingsmetoder på området (Sof 1995:6-7 s. 3).

Här framgår att den professionella modellen vinner terräng bland försäkringskassorna och att denna modell anammas bland stora delar av personalen. Det beror inte minst på att det nu är de enskilda handläggarnas erfarenheter och kunskaper som hamnar i fokus och ges status.

Kompetenta yrkeskvinnor

Det viktigaste i organisationen blir nu att underlätta för de medarbetare som sysslar med just rehabilitering och om det är någon grupp som ses som hjältar nu är det dessa. Fokus ligger på medarbetarna och det gäller att ta tillvara deras kompetens. När Gun Johansson blev chef på lokalkontoret i Ystad infördes en ny, decentraliserad, organisation på kontoret. "Hos oss ska alla anställda vara med och påverka på alla områden, påpekar Gun Johansson [...] – Vårt sätt att arbeta har förändrats i grunden [...] varje enskild medarbetare har fått ett större ansvar och med det följer ett ökat självförtroende" (Sof 1995:2 s. 6). Samtidigt som handläggarna hamnar i fokus framgår det att alla handläggare inte får samma uppmärksamhet och inte har samma status. Tidigare delades kassans anställda in i chefer, experter och handläggare, där gruppen handläggare rent mängdmässigt var den klart största men där cheferna fick mest uppmärksamhet. Nu hamnar i och för sig handläggarna i fokus, men inte alla handläggare utan framför allt de som arbetar med rehabilitering. Detta leder till spänningar i handläggarkollektivet eftersom det blir uppenbart att rehabilitering är mer statusfyllt än de andra ärendeslagen.

Byråkrati och stelbenthet ses fortfarande som ett hot. Räddningen är rehabilitering och en framgångsrik rehabilitering är beroende av handläggarnas kunskaper. De ska inte främst tillämpa lagstiftningen utan coacha och hjälpa människor. Den professionella modellen har slagit igenom men folkrörelsemodellen finns kvar. Fortfarande är engagemang i rörelsen önskvärt och analytiker på länskassorna kan benämnas "ideologer". Mats Günzel kallas i en artikel om "Blekinge-modellen" "chefsideolog". Han menar att:

Försäkringskassan måste lämna den gamla rollen som myndighet med stort M [...] Människor som kommer till kassan måste få chansen att diskutera sina liv på ett värdigt sätt. Det kan man inte göra när allt talar makt. Som de gröna pärmarna. De står där i hyllan och lyser med sin pondus och sin obegriplighet. Vem vill prata öppet om sina problem i den miljön? (Sof 1991:8 s. 42).

De så kallade "gröna pärmarna" bestod av ett antal föreskrifter som i stort och smått beskrev hur försäkringen skulle handläggas. Det handlade både om regeltillämpning och om konkreta instruktioner som vilka pennor som skulle användas för att fylla i olika blanketter. Dessa pärmar kan förstås som kulturella artefakter som påminde om att den byråkratiska modellen i

realiteten var stark inom försäkringskassorna. Samtidigt var det denna modell som under den här tiden utgjorde det stora hotet.

Det märks i tidningen att chefsgruppen är alltmer utjämnad, att kvinnor inte längre är i minoritet. Handläggargruppen, som fortfarande är starkt kvinnodominerad, har överlag fått en annan status och fått möjlighet att säga sitt i olika sakfrågor. Då och då skrivs det kritiska artiklar om ojämlikheten på kassan: "I försäkringskassorna är det männen som styr. Trots att 85 procent av de anställda är kvinnor" (Sof 1995:2 s. 5). Även för jämställdheten kan decentralisering fungera som en räddning:

När hierarkierna bryts kommer jämställdheten "på köpet". Detta är Malmöhuskassan ett bra exempel på. I kölvattnet av en stark decentralisering, och färre chefstjänster totalt sett, kom en rejäl ökning av antalet kvinnliga chefer (ibid.).

En annan räddning är speciella kvinnosatsningar, till exempel en chefsutbildning som riktar sig speciellt till kvinnor. "Men det är inte humanistiska ideal som drivit oss att satsa extra på kvinnorna, vi vill få fram den bästa kompetensen, säger Kurt Inge Persson [dåvarande direktör för Malmöhuskassan] som också ger politikerna en eloge till 'varannan damernas'. Sådana satsningar ger en extra draghjälp i jämställdhetsarbetet och leder till att kvinnor vågar ta för sig" (Sof 1995:2 s. 6). Det finns ett spänningsfält som visar sig i detta resonemang. Å ena sidan lyfts inte kvinnor fram för att de är kvinnor utan för att de är kompetenta, men å andra sidan hyllas specifika satsningar på just kvinnor. Uppenbart är dock att det anses finnas ett behov av att särskilt stötta kvinnor som vill bli chefer. Vad detta betyder för personalens föreställningar om män och kvinnor kan inte utläsas av tidningsmaterialet, utan det får bli en fråga för nästa kapitel.

Rehabiliteringens sammanbrott och hot om förstärkning

De första årens tro på rehabiliteringens möjligheter och handläggarnas kompetens förändras så sakteliga mot 1990-talets slut. Ohälsotalet sjunker inte och ingen forskning visar på rehabiliteringens goda effekter. Många olycksbådande rubriker syns i tidningen: "Ännu ett tufft år väntar" (Sof 1997:8 s. 5), "Fortsatt tufft för kassorna" (Sof 1997:4 s. 9). Istället för det goda exemplet dominerar tidningen nu av artiklar som manar till eftertanke

och utvärdering. Ett orosmoln är att det står alltmer klart att rehabiliterarnas yrkesroll är otydlig. För att lösa problemet krävs utvärderingar. "Som handläggare lever vi med kraven på oss att korta sjukskrivningstiderna men måhända går vi ibland lite för hastigt fram." Vidare i samma artikel: "Vi försöker mer och mer utvärdera det vi gör" (intervju med en rehabiliteringssamordnare Sof 1995:6-7 s. 12). En försäkringskonsult inom kassan menar att:

Vi ska inte syssla med behandling, men heller inte bara rent tekniskt samordna andras insatser. Vi måste kunna bidra till den enskildes motivation. Men här borde man hitta en tydligare gemensam utgångspunkt [...] Det här är dåligt preciserat inom kassorna (Sof 1998:10 s. 8).

Men att leta efter bättre lösningar – att utveckla metoder – är tveeggat. Å ena sidan verkar man vara överens om att det behövs, å andra sidan skapar det omständigheter som försvårar det faktiska arbetet. En rehabiliteringsgrupp från Försäkringskassan Jönköping skriver: "Uppföljnings- och kontrollsystemen på försäkringskassan blir allt fler och tar allt större del av de anställdas tid. Tiden för rehabiliteringsarbetet minskar" (Sof 1997:2 s. 10). Ökade kontroller kritiserar också för att de försvårar kontakten med de försäkrade: "Jag upplever detta kontrollerande/styrkande som stötande. Vi raserar det förtroende som vi skapat genom åren mellan kund och kassa" (ibid.). Här är det intressant att diskussionen fortfarande handlar om den *relation* som sägs finnas mellan myndighet och medborgare. Att bygga relationer med de försäkrade beskrivs fortfarande som en handlingsnorm. Resonemanget påminner om hur man diskuterade "sina" medlemmar på 1970-talet och början av 1980-talet.

En räddning är liksom tidigare samverkan. "SAMVERKAN ska stoppa rundgången i rehabiliteringen" utropas det till exempel i en rubrik (Sof 1997:4 s. 5). Försäkringskassan kan alltså inte ensam lösa problemen utan ska vara *en del* av en hel kedja. Men samverkan är inte helt enkelt. "Vem tar ansvar för helheten" är rubriken på en notis som konstaterar att:

I dag hamnar den sjuke hos försäkringskassan, den arbetslöse hos arbetsförmedlingen och den oförsäkrade är hänvisad till kommunens socialtjänst. Långvarigt sjuka löper allt större risk att bli arbetslösa. Arbetslösa

tenderar att bli sjuka. En del blir utförsäkrade och hamnar hos socialtjänsten (Sof 1995:5 s. 6).

Problemen är således gränsöverskridande men lösningarna ad hoc när det finns tre olika huvudmän och fler än tre olika lagstiftningar att följa. Till råga på allt är försäkringskassan splittrad och samverkanslösningarna sköts på lokalkontorsbasis, där alla kassor har sina egna varianter. Här någonstans börjar de normer och värden som präglat organisationen under hela dess existens att ifrågasättas. Vissa normer och värden har framkommit vid det här laget; inte minst vikten av lokal anpassning och värdet av att ha en relation med de försäkrade. Dessa normer och värden kommer att utmanas framöver.

Allt fler signaler sänds om att "något" måste göras med försäkringskassan. Det växer fram lokala lösningar och de olika kassorna är organiserade på allt fler sätt. Den allmänna diskussionen har förändrats från att handla om den framgångsrika försäkringskassan till att handla om en organisation med problem. Förstatligandet, som snart ska komma, känns dock långt borta. Vid den här tiden är det endast ett diffust hot. En konsult som utsetts av FKF diskuterar tre olika vägar för framtidens organisation: "Den ena skulle innebära ett förstatligande av kassan. Det förefaller knappast vara den politiskt korrekta varianten inför 2000-talet" (Sof 1995:12 s. 18). Forskaren Conny Johannesson som både skrivit om och arbetat för Försäkringskassan menar: "Förstatligandet kollapsade ju med Sovjets fall. Den modellen är borta ur Västeuropa" (ibid. s. 19). En rubrik till en artikel om ett eventuellt förstatligande lyder: "SLUTET på kassornas frihet (Sof 1996:3 s. 5). I artikeln står vidare att "Försäkringskassan har ju en lång tradition av självständighet, lokal förankring och förmåga till snabb anpassning till nya och stora arbetsuppgifter" (Sof 1995:12 s. 1). Även in på 2000-talet skrivs att försäkringskassorna bör reformeras av egen kraft. "Då kan man också undvika den i dessa sammanhang så vanliga olyckliga lösningen kring förstatligandet som lösning på diverse problem" (Sof 2002:11 s. 20), skriver FKF:s förbundsdirektör.



Figur 8.

Så här målas hotet om förstatligande upp. Källa: Tidningen Social Försäkring nr 10 1996 s. 8. Illustratör: Lars-Erik Håkansson (Lehån).

2000-tal

Det är under 2000-talet som länskassorna avvecklas och försäkringskassan förstatligas. Här kan det därför vara på sin plats att förklara bakgrunden till förändringarna. Systemet med självständiga länskassor hade utsatts för kritik genom åren. Kritiken gick framför allt ut på att socialförsäkringen hade förvandlats till ett arbetsmarknadspolitiskt instrument, där politiker och lekmän i kassornas styrelser kunde välja att sjukskriva medborgare istället för att hänvisa dem till arbetslöshetsförsäkringen. Systemet med självständiga försäkringskassor gjorde det svårt för regeringen att påverka deras verksamhet. År 2002 bestämdes därför att administrationen av socialförsäkringen skulle utredas. I direktiven till "Utredningen angående socialförsäkrings-

administrationen” (ANSA) förklarade regeringen att den framtida socialförsäkringsorganisationen skulle präglas av bland annat tydligt ledarskap, gemensam personalpolitik och enhetlig handläggning av ärenden.

I ett delbetänkande (SOU 2003:63) föreslog utredningen att RFV och länskassorna skulle inordnas i en ny sammanhållen statlig myndighet, ledd av en styrelse med fullt ansvar. ANSA betonade att delegering av ansvar och decentralisering av arbetsuppgifter skulle eftersträvas i den nya organisationen. I slutbetänkandet (SOU 2003:106) befastes argumenten för det tidigare förslaget om en ny, sammanhållen myndighet för socialförsäkringsadministrationen. FKF (försäkringskassaförbundet) och länskassorna motsatte sig förslaget. I mars 2004 överlämnade regeringen en proposition (2003/04:69) till riksdagen om inrättandet av den nya myndigheten. Riksdagen beslutade att bifalla förslaget, trots omfattande protester.

Den 1 januari 2005 slogs således Riksförsäkringsverket och de 21 länsförsäkringskassorna samman och bildade den nya sammanhållna statliga myndigheten Försäkringskassan. Samtlig personal fördes över till den nya organisationen. Efter sammanslagningen följde fem år med omfattande förändringar i organisation och verksamhet (se Andersson med flera 2012). En principiellt viktig förändring, som dock inte påverkade det dagliga arbetet för handläggarna i någon betydande omfattning, var att socialförsäkringsnämnderna togs bort den 1 januari 2008. De bestod av politiskt tillsatta ledamöter och fattade beslut i mer komplicerade ärenden, till exempel arbetsskador. Dessa beslut skulle hädanefter fattas av tjänstemän på Försäkringskassan.

För handläggarnas vardag hade det däremot stor betydelse att en hårdare produktionsstyrning och standardisering infördes genom identifiering och utveckling av arbetssätt inom organisationen, så kallade ensa-processer. Handläggarna fick en manual för hur ärendena skulle handläggas på bästa sätt, i vilken ordning arbetsmoment skulle genomföras och vilken tid det borde ta. Syftet var att uppnå ökad enhetlighet i processer och beslutsutfall och att få de regionala skillnaderna att, om inte utplånas så åtminstone kraftigt minska. Länsorganisationen avskaffades och ersattes av tre kundkanaler: lokala försäkringscentra (LFC), nationella försäkringscentra (NFC) och kundtjänst (KC). Den nya organisationen utvecklades efterhand under år 2008.

Lokalkontoren försvann och merparten av de anställda fick söka om sina jobb. Gemensamma servicecentra inrättades, tillsammans med Skatteverket och Pensionsmyndigheten, med start i Göteborg i mars 2008. Från och med 2011 ersattes styrelsen av ett insynsråd. Generaldirektören fick därmed det yttersta ansvaret för verksamheten och dialogen med regeringen.

Parallellt med de mer inomorganisatoriska förändringarna inrättades Inspektionen för socialförsäkringen, en ny granskningsmyndighet inriktad primärt på Försäkringskassans verksamhet, med start den 1 juli 2009. Pensionerna lyftes ut ur Försäkringskassans verksamhet 2010 och hamnade istället hos den nyetablerade Pensionsmyndigheten. Vid den här tiden genomfördes även ett antal stora reformer i själva försäkringen, till exempel rehabiliteringskedjan och tandvårdsreformen, vilket ställde nya krav på Försäkringskassan då reglerna ändrades radikalt. Särskilt reglerna om tidsgränser för hur länge en person ska få vara sjukskriven utan att arbetsförmågan omprövas var omdiskuterade och Försäkringskassans tillämpning av reglerna blev kritiserad.

Den första generaldirektören i den ”nya” Försäkringskassan var Curt Malmberg, som rekryterade flera personer till ledande poster externt, bland annat Maivor Isaksson från Posten. Konsulter från ett större konsultbolag anlätades för att arbeta med reformeringen av organisationen. Under 2008 fick Försäkringskassan allt svårare att fullgöra delar av sitt uppdrag. Kostnaderna för omställningen ökade och budgeten överskreds kraftigt. Ärendebalanserna växte också inom flera ärendeslag. Arbetsbelastning och brist på medarbetarinflytande ledde till protester från skyddsombud och fackförbund. Mot slutet av år 2008 visade en medarbetarundersökning att medarbetarnas förtroende för myndighetens ledning var i botten. Handläggningstiderna var långa och personalomsättningen ökade. Generaldirektören lämnade sin post, och den 1 januari 2009 utsåg regeringen en ny generaldirektör, Adriana Lender. Hon avgick i sin tur 2011 och ersattes då av Dan Eliasson.

Hur skildras då den här perioden i försäkringskassans tidningar? Det kan konstateras att vid 2000-talets början är räddningarna långt borta, om inte onåbara. En före detta kassaanställd skriver så här i en debattartikel: ”Rehabiliteringen fungerar inte och har aldrig gjort det. Det finns heller inget som tyder på att de senaste förslagen om bättre rehabiliteringsarbete kommer att ändra situationen” (Sof 2002:9 s. 13). Hennes poäng är att

grundproblemet finns i ett alltför krävande arbetsliv, att de sjuka därför varken kan eller vill tillbaka till sina gamla arbetsgivare och att situationen där inte är något som kassan råder över. Hon jämför med situationen på 1980- och 90-talet:

Skillnaden mellan då och nu är att antalet långtidssjukskrivna har ökat så katastrofalt mycket att debatten nu finns i hela samhället och inte bara i kassavärlden. Annars är allt sig likt; 100 ärenden per handläggare, krav på bättre utbildning och metodutveckling (ibid.).

Ett fungerande rehabiliteringsarbete är således fortfarande en symbol för om försäkringskassan som organisation är framgångsrik eller inte.

Det finns fortsatta spänningar inom kassan, mellan kassorna men också mellan stad och land och mellan lokalkontor och centralkontor. Dessa spänningar försvinner inte över en natt när kassorna slås samman. Så här säger Lars Arvidsson, som fått titeln förändringschef i samband med länskassornas övergång till en statlig myndighet: "Frågan om nationell styrning av socialförsäkringen har tidvis varit infekterad. Konflikter mellan central och lokal nivå får inte blomma upp igen" (Ds 2005:3 s. 25). Sammanslagningen kommer således att handla om att ena olika delar av kassavärlden och, som den fortsatta framställningen kommer att visa, därigenom få alla att bli mer lika.

Sammanslagning löser allt

Efter sammanslagningen av de 21 kassorna läggs tidningen *Socialförsäkring* ned. Försäkringskassaförbundet som gav ut tidningen finns inte mer. Tidningen ersätts av *Dagens Socialförsäkring* som ges ut av kassan själv. Den nya tidningen har mer karaktären av interntidning för personalen på Försäkringskassan. Tidningen *Socialförsäkring* handlade i högre grad om samhället i stort, om socialförsäkringens roll i samhället men även samhällsfrågor i största allmänhet. Artiklarna i *Dagens Socialförsäkring* handlar om Försäkringskassan, framför allt om processen att göra de olika kassorna till en. Denna nya tidning går relativt snabbt från att förmedla känslan av en tämligen onyanserad förändringsyra till att mana till eftertanke. Från ett ensidigt "vi ska bli ett" till "vi kan kanske aldrig bli ett helt igenom". Redan i

september 2005 (det vill säga inte ens ett år efter sammanslagningen) säger överdirektören:

Förändring är en ständig process och för att till exempel skapa en gemensam kultur krävs mer än dryga två år. Snarare 22 år [...] Men alla skillnader kommer inte och ska inte försvinna. Länet kommer alltid att ha sina kännetecken (Ds 2005:9 s. 24).

Annars beskrivs förändringsprocesserna inom försäkringskassan i regel i mycket positiva ordalag. I nummer 3 år 2005 är de artiklar som handlar om organisationsförändringarna rubriksatta på följande sätt: "Rationaliseringar skapar mer resurser" (s. 4-5), "Vändningen i Halland från sämst till bäst" (s. 10-11), "Vändning frigör resurser" (s. 13), "Hallstahammar träffar mitt i prick" (s. 15), "Länet har fått en förändringskultur" (s. 16) och "Flygande start" (s. 22-23). "Kunderna nöjdare", "Effektiviteten ökar" och "Kortare genomströmningstider" (Ds 2005:3 s. 7). Det finns ett framgångstema i rubrikerna som handlar om hur bra den nya organisationen är. Det intressanta är att texterna sedan inte alls berättar om idel succéer utan om sjunkande produktivitet totalt sett och minskad tilltro hos befolkningen.

Enligt min analys förändras förhållningssättet efter 2005 och artiklarna i tidningen börjar vända sig mot hur det varit tidigare. Curt Malmberg, generaldirektör, uttrycker en indirekt kritik när han säger: "Jag skulle vilja se Försäkringskassan utvecklas till en mer professionell organisation" (Ds 2005:1 s. 27). Här blir det lätt att dra slutsatsen att "professionell organisation" är en organisation som inte präglas av en folkrörelsemodell, utan som distanserar sig från sitt förflutna. Åsikten att försäkringskassan är en myndighet som inte ska ha åsikter om politiska beslut utan vara neutral förs fram som helt självklar. En handläggare, Vera Gustavsson, specialist på tidig bedömning (inom sjukförsäkringen), ger tydligt uttryck för detta. Hon vänder sig mot:

[...]tanken att handläggarna kan ta hänsyn till sina egna åsikter när de beslutar om rätten till ersättning. Det får dem att framstå som onda om det blir ett avslag [...] För mig är det oerhört viktigt att följa de demokratiska principerna. Lagarna ska följas så att det inte blir godtyckligt. Det är inte handläggarnas uppgift att protestera mot reglerna (Ds 2008:7 s. 29).

Här fungerar en byråkratisk modell som ett skydd för handläggarna i en tid då försäkringskassan blir hårt kritiserad i media, inte minst därför att man från

politiskt håll infört tidsgränser i sjukförsäkringen. Den norm om engagemang som funnits tidigare verkar vara helt borta. Att framhålla sitt politiska engagemang eller att protestera ses inte längre som en del av tjänstemannarollen (jämför Hirschman 1970). Innebörden av att vara en lojal anställd har omtolkats och är inte längre den som bryr sig om organisationen och de försäkrade utan den som utan att ifrågasätta följer regelverket.

Tidigare har service förknippats med att ha direkt kontakt med medborgarna, att lyssna på dem och hjälpa dem med det som de behöver. Nu handlar diskussionen mer om hur kontakt ska undvikas, vad allmänheten ska göra själv och att försäkringskassan måste sätta gränser. Så här säger generaldirektören:

Jag tror att – om man inte ser upp – strävan efter att ge maximalt bra service ibland kan leda till att man vill *för* väl. Alltså att man tar över ansvar på ett sätt som inte är så bra. Det är viktigt att individen tar eget ansvar. Man måste kunna säga: Detta är något du måste göra eller ta reda på själv (Ds 2005:1 s. 26).

Gentemot 1980-talets marknadsmodell, där service var ett honnörsord och strävan var att hela tiden utöka servicen, framförs nu åsikten att det går att ge *för mycket* service. Det är inte bara en besparingsåtgärd att minska öppettider eller dra ner på de personliga mötena, utan det kan i förlängningen *vara bra* för de försäkrade. Det intressanta här är att det är Försäkringskassan som bör avgöra vad som är bra för de försäkrade. Tidigare fanns en strävan att träffa de försäkrade så mycket de senare ansåg att de behövde, men nu är det Försäkringskassans mål som bör avgöra detta. Ute i organisationen verkar det dock finnas en oro för vad som händer med kontakten med de försäkrade och en rubrik lyder: "Ärendefabrik eller service i toppklass?" (Sof 2007:3 s. 12-13). Service ställs här mot produktivitet, en diskussion som kommer att prägla de kommande åren.

Hjältechefen gör comeback

Hjältar är ett viktigt kulturbegrepp eftersom valet av hjältetyp är ett bra mått på vilka värden som prioriteras i organisationen. Precis som på 1970-talet har hjälterollen intagits av cheferna, som är de som är i fokus och blir fotograferade. Men det är inga allvarliga chefer sittande bakom ett skrivbord. Om 1970-talets chefshjälte var en garant för tradition och folkrörelseanknytning är den nya hjälten dynamisk och förändringsbenägen. Chefens viktigaste uppgift på 2000-talet är att leda förändringen som organisationen går igenom, och den viktigaste egenskapen är att vara handlingskraftig. I en artikel presenteras fyra ledarskapskulturer som Skånekassan "hittat". Den som beskrivs i odelat positiva ordalag och som underförstått är den mest lämpliga kallas för "handlingskultur" (Ds 2004:6 s. 14-15). När den nya produktionsdirektören ska beskriva sig själv säger hon: "Jag är en 'doer'" (Ds 2005:6 s. 23). Om en ny länsdirektör skrivs det att hon "pratar om samma sak som många andra, men hennes styrka verkar vara att hon faktiskt lyckas genomföra mycket av det i vardagen" (Ds 2004:7 s. 25). Handlingsnormen för cheferna på 2000-talet är således att vara handlingskraftig och förändringsbenägen. Det är inte längre relationsbyggande och förvaltning av traditioner som står i centrum, utan förmågan att genomföra förändringsarbetet.

Chefer externrekryteras nu i högre grad. Att ha erfarenhet utifrån beskrivs som något positivt, och det framhålls aldrig, som exempelvis på 1970-talet, att man brinner för organisationen. Man ska kunna stå för och gå upp i arbetets innehåll, inte i "rörelsen". Chefen förväntas kunna konsten att chefa när det blåser och att peka med hela handen. En artikel om Svante Borg, tidigare överste inom Försvarsmakten, numera chef för "landets lokala försäkringscenter och lokalkontor" har rubriken: "Borg tar kommandot. Översten som blev försäkringsdirektör gillar lite nerv" (Ds 2009:6 s. 16-17). Att komma som utomstående framhålls som något fint, vilket kan kontrasteras mot 1970-talets chefsporträtt där det var kännedomen om organisationen genom lång och trogen tjänst som gav status.



Figur 9.

Cheferna är hjältar men inte längre för att de bevarar traditionen utan för att de förnyar. Bilden föreställer generaldirektör Adriana Lender. Källa: Dagens Socialförsäkring nr 5 2010 s. 19. Fotograf: Peter Nordahl.

Något som är tydligt är att handläggarnas situation blivit mer uppdelad. Det handlar om "en renodling av yrkesrollen" (Ds 2008:5 s. 20-21). Den nya rollen är som sagt inte en utan flera och om tidningen tidigare betonade medarbetarnas breda kompetens handlar det nu snarare om specialisering. Tidigare fanns det en yrkesroll som inte var särskilt klart avgränsad och där handläggarna kunde förändra sina arbetsuppgifter allt eftersom. Handläggarnas erfarenhet och tysta kunskap (jämför Josefson 1998) beskrevs som central, och vilket ärendeslag de sedan handlade var inte det viktiga. Fanns basen där med en kunskap om socialförsäkringen och ett gott bemötande ansågs handläggaren kunna arbeta med vad som helst i organisationen. Det fanns *en* yrkesroll och den grundades på tillhörighet till rörelsen. Efter sammanslagningen har flera olika yrkesroller skapats, alla klart och tydligt definierade och med en tydlig kravspecifikation.

Här framträder ett spänningsfält som handlar om hur olika grupper av anställda ska värderas. Nästan alla handläggare som intervjuas i tidningen framhåller vikten av just sin yrkesroll för organisationen som helhet. Här är ett typiskt resonemang från några handläggare:

Det är vi på lokalkontoren som skapar bilden av Försäkringskassan [...] [De önskar] att det blir lite mer status på det här jobbet [...] Det är bestämt att det ska vara kompetent personal på lokalkontoren men det måste slå igenom överallt i organisationen och även synas i lönekuverten. Det är ändå vi som skapar bilden av Försäkringskassan (Ds 2008:3 s. 21).

Denna frustration över låg status och låga löner har varit genomgående under alla de studerade åren. Skillnaden är att personalen tidigare sågs som ett kollektiv av handläggare, där situationen på kassan jämfördes med andra arbetsplatser, medan man numera jämför sig internt. Då var det försäkringskassans anställda som helhet som borde få högre löner, nu handlar det om att vi på vår enhet borde få högre lön. Många önskar sig också högre status men strävar inte efter karriär. Även de som faktiskt gör karriär inom Försäkringskassan betonar själva att det inte varit deras avsikt. Så här säger Birgitta Wågbrant, chef för 18 lokala försäkringscentra:

Att göra karriär har aldrig varit min främsta drivkraft. Det uppdrag jag haft för stunden har alltid varit det roligaste. Mina drivkrafter är istället att få utvecklas både individuellt och tillsammans med andra, att ständigt få lära nytt samt att utmanas till att förbättra resultat (Ds 2008:5 s. 17).

Det finns en norm i organisationen som handlar om att inte framhäva sig själv. Att uttrycka att det viktigaste målet skulle vara ”att bli framgångsrik och göra karriär” verkar vara tabu.

Åren efter sammanslagningen var på flera sätt dramatiska och kaotiska. Försäkringskassan fick bland annat utstå hård kritik i media för långa handläggningstider och tillämpningen av de nya reglerna i sjukförsäkringen. Samtidigt som handläggarna är frustrerade över mediekritiken och en upplevt låg status framhålls de av cheferna. När Elisabeth Hultengren, chef för kundcenter för arbetsgivare, beskriver medarbetarna ”är hon i det närmaste lyrisk. – De är otroligt ambitiösa och serviceinriktade” (Ds 2005:2 s. 11). Det går ut en målbild som innebär att Försäkringskassan ska vara ”en av landets mest utvecklande arbetsplatser med stolta medarbetare och låg sjukfrånvaro”

(Ds 2009:2 s. 5). Målet stämmer dock inte överens med verkligheten. På sidan 7 i samma nummer av tidningen menar en handläggare att hon "inte [berättar] för folk som jag träffar att jag arbetar på Försäkringskassan". Kritiken mot försäkringskassan i tidningar och den allmänt låga statusen gör att de anställda inte är stolta över att jobba där. Erik Kärnekull, länsdirektör på Försäkringskassan i Kalmar län, gör en delvis annan tolkning:

Den absolut största tillgången är den gedigna kunskap och stora erfarenhet som framför allt våra äldre medarbetare besitter. Den största svagheten är kanske det bristande självförtroendet hos medarbetaren i allmänhet och som, vad jag förstått, bottnar i en tidigare auktoritär ledarskaps- och styrningskultur inom SFA. Den i särklass största utmaningen i vår nya organisation är därför att skapa ett varumärke som medarbetarna är stolta över och ett ledarskap som bygger på coaching snarare än detaljstyrning (Ds 2005:1 s. 34).

Tolkningen här är således att det är interna problem som lett till brist på status. Återigen ses förändring av organisationen som en räddning. De anställda å sin sida vill att cheferna försvarar dem offentligt, inte minst i media, men cheferna verkar försöka undvika att gå ut med kritik som kan tolkas politiskt. Istället fortsätter ledningen att internt heja på medarbetarna. I en intervju svarar generaldirektör Adriana Lender på frågan: "Det finns förväntningar på att du ska stå upp både för organisationen och medarbetarna? – Jag är helt klar över att medarbetarna trots alla problem gjort ett jättejobb och att det har gått bra på väldigt många områden" (Ds 2009:2 s. 5). Trots detta uttalande märks det i tidningen att det är något som skaver här, att det finns förväntningar från personalens sida som cheferna inte klarar av att uppfylla. Personalen får höra att de är bra, kompetenta och arbetsvilliga men efterfrågar en tydlighet och ett engagemang där cheferna går ut och berättar för allmänheten att det är politiska och organisatoriska förändringar som gjort att beslut blir som de blir och att det tar den tid det tar att handlägga ärenden. Mellan raderna väcks frågan om de anställda verkligen vill bli coachade eller om de saknar folkrörelsekampen.

Vilsenhet och beslutsamhet på samma gång kännetecknar diskussionen i tidningen. Om något ord kan fånga stämningen som råder de här åren är det "oro". De försäkrade är oroliga, medarbetarna är oroliga, det råder oro i organisationen. Eva Lindén, redaktionssekreterare för *Dagens Socialförsäkring*, menar i en inledande krönika att "man känner sig lite vilsen just nu (Ds

2008:4 s. 3). ”Jag känner mig jätteotrygg i det här”, säger en handläggare i Linköping apropå förändringsprocessen (Ds 2008:8 s. 20). Curt Malmberg förstår ”den oro och upprördhet man känner i länsorganisationen” (Ds 2005:2 s. 4) men kan till slut inget annat göra än att uppmuntra personalen med ett ”håll ut” (Ds 2008:7 baksidan). Annars är det stora hotet just nu tidsbrist. All personal verkar vara enig om att arbetsbelastningen är för hög. För lite resurser och för snabba förändringar gör att verksamheten inte fungerar. Samtidigt som förändringarna utmålades som det som räddar organisationen – chefer som vågar förändra och pushar sina anställda att utvecklas är hjältar – verkar personalen uppfatta dessa förändringar som ett hot.

Göra lika

Det finns en norm som betonas starkt i organisationen nu, nämligen att ”göra lika”. Normen om likhet ska uppnås genom detaljstyrning. Kristin Ritter, chef NFC, ”har lyft fram två frågor som särskilt viktiga för NFC: Stabilitet i utbetalningarna – handläggningstiderna ska inte variera. Likhet i hela landet – lika ärenden ska sluta i lika beslut” (Ds 2008:3 s. 4). Bra service handlar nu om likhet i alla delar av verksamheten. Skämt kan vara viktiga markörer av kulturen och även om tonen överlag är entusiastisk driver man också med likatanken: ”Det är ont om aprilskämt i våra länsintranät. Men Västerbotten vågade sig på en luring. Förslaget om arbetskläder för Försäkringskassans medarbetare ligger ju inte helt fel i dessa göra-lika-tider” (Ds 2005:4 s. 34). Bakgrunden var ett (fejkat) förslag om nya enhetliga arbetskläder i kassans gröna färg.

Likatanken förutsätter detaljstyrning. Agneta Jöhnk, personaldirektör, bekräftar att ”organisationen kan räkna med mer centrala riktlinjer nu” (Ds 2005:2 s. 2). Hon vänder sig emot att ”Försäkringskassan har de senaste åren experimenterat en del med organisationen. Ofta har man valt att platta till den med självstyrande grupper eller processorganisering.” Informella praktiker ska ersättas med formella sådana och direktiven till dessa ska komma uppifrån, något som inte är helt okontroversiellt som det kommer att visa sig. Som ett svar på frågan om huruvida Försäkringskassans ledning har varit för dålig på att göra medarbetarna delaktiga i förändringsarbetet svarar Curt Malmberg: ”Det är viktigt med delaktighet. Men det är också viktigt med

enhetlighet, och då krävs ibland styrning på detaljnivå” (Ds 2008:4 s. 8). Här är det intressant att notera att enhetlighet och delaktighet ställs mot varandra, något som knappast gjordes på 1990-talet.

Tekniklösningar

En annan räddning som växer fram är de nya internettjänsterna. ”Vi är väldigt nöjda med försöket med föräldrapenning på Internet. Den har varit till mycket stor nytta för kunderna”, säger en affärsutvecklare på RFV. Nu beskrivs inte datorerna som något hot mot handläggarna (trots att man satsat på IT-lösningar som inte fungerat), utan tvärtom frigör de tid för kvalificerad handläggning. ”Även handläggningen påverkas positivt genom att vi kan eliminera rutinartade uppgifter och frigöra tid för mer komplicerade ärenden och för dem som vill ha personlig service” (Sof 2002:11 s. 4). Det finns en tro på att datorerna ska kunna förenkla och effektivisera arbetet och således lämna plats för ”riktig” handläggning. Det intressanta är att det förutsätts att det går att dela in handläggningen i rutinärenden och så kallade komplicerade ärenden. Att komma till försäkringskassan för att prata lite med dem som sitter i receptionen eller att få enklare hjälp ska inte gå i framtiden. Istället ska självbetjäning användas som ett sätt att frigöra resurser. I en intervju med Lena Glennert, marknadsansvarig, beskriver hon hur det svåra ekonomiska läget gör att förväntningarna på att allmänheten ska använda nätet ökar samtidigt som det saknas resurser för att utveckla IT-stödet:

En svår ekvation kan tyckas men Lena Glennert låter sig inte nedslås av det. Hon jobbar istället vidare med webblösningar som inte kräver omfattande IT-lösningar. För hon är helt övertygad om att självbetjäningen är en framtidskanal (Ds 2009:2 s. 20).

Självbetjäningen är således en räddning och lösning på ekonomiska problem, inte något som drivits fram av personal eller allmänhet. Den relation mellan handläggare och försäkrad som tidigare sågs som ett värde tonas nu ner.

Som en räddning för att lösa de ekonomiska problemen och den inre splittring som finns i organisationen uppmanas personalen att hålla ihop. Tidningen framstår som ett organ för ledningen som pekar med hela handen samtidigt som den nästan vädjar till personalen att anstränga sig lite till. ”Nya sjukförsäkringen kräver att alla hjälps åt”, slås det fast i en rubrik och i en

annan att det "blir en intensiv period för medarbetarna" (Ds 2008:5 s. 4-5). Lars Arvidsson, länsdirektör i Halland, kommenterar de goda resultaten kontoret har haft: "För att nå resultat har våra medarbetare hjälpt varandra över gränserna" (Ds 2007:10 s. 4). Samtidigt utropas: "Vi måste hålla ihop" (Ds 2009:3 s. 16) och: "Vi behöver hitta varandra bättre" (ibid. 12-13). Av texten framgår att det är djupa sprickor i organisationen: "Vi har LFC i samma hus men vet knappt vilka som jobbar där", säger en handläggare som själv jobbar vid ett NFC (ibid. s. 13). Personalen har gått från att ha sin stabila bas, lokalkontoret och länet, till att ha hela landet som en enhet. Så trots att tidningen skriver mycket om gemenskap och vikten av att hjälpa varandra används allt oftare ord som "gränssnitt". I praktiken handlar mycket av de konkreta frågeställningarna vad man *inte* ska behöva göra och vad de andra enheterna och de andra yrkesrollerna borde göra. När tidningarna tidigare skrev om samhörighet handlade det om en känsla av att alla som arbetar med socialförsäkringen hör ihop, men nu är artiklarna mer inriktade på att beskriva konkreta åtgärder där en del av kontoret har hjälpt en annan del. Trots att de olika länskassorna nu blivit en Försäkringskassa beskrivs en mindre familjär arbetsplats med färre kontaktytor inom organisationen än tidigare.

Kontinuitet och förändring

När hela den studerade perioden betraktas kan konstateras att försäkringskassan som arbetsplats på flera sätt förblir sig lik. De flesta av de anställda har arbetat många år inom organisationen. Det är ett arbete de anställda kunnat behålla och avancera inom samtidigt som det har kunnat anpassas efter livsloppet: barnafödande, deltidsjobb och så vidare. Det beskrivs som ett stabilt och föränderligt jobb på samma gång. Många av de anställda har arbetat med olika uppgifter; de har bytt ärendeslag eller kontor och de har kanske haft en expert- eller utredningstjänst. "På kassan stagnerar man inte", konstaterar en rehabiliteringsassistent (Sof 1995: 6-7 s. 23). Något som också är tydligt under hela perioden är synen på hierarkier. Även i perioder med strikta hierarkier förmedlas en känsla av att det inte är riktigt fint att vilja avancera. De anställda säger inte öppet att de vill göra karriär på kassan. "Det bara blev så", förklarar de chefer som intervjuas om hur de hamnade där de är. De betonar också ofta att alla gör ett lika viktigt jobb och

att alla behövs, något som i perioder skapat spänningar i gruppen av anställda när det trots allt varit uppenbart att vissa grupper får mer uppmärksamhet än andra.

På 1970-talet var hierarkierna knivskarpa i organisationen. Det syns tydligt på bilder från denna tid vem som är chef och vem som är handläggare. Chefen som satt myndig bakom sitt skrivbord och den flitiga flickan djupt försjunken i pappersarbete och utgjorde en symbol för handläggaren. Engagemang i rörelsen gav hög status samtidigt som myndighetskulturen var tämligen självklar. Den byråkratiska modellen existerade sida vid sida med folkrörelsemodellen. Handlingsutrymmet för den enskilde handläggaren var begränsat och det personalen behövde kunna fick den lära sig inom organisationen eller genom att slå upp i någon handbok. De formella praktikerna dominerade således handläggningen vid den här tiden. Detta kan jämföras med 1990-talet, då tjänstemannen förväntas ha en professionell kompetens, vara självständig och kreativ och samtidigt aktivt marknadsföra kassan gentemot andra (rehabiliterings)aktörer och allmänheten. Marknadsmodellen som hade kommit in på 1980-talet och inte minst den professionella modellen dominerade. Praktikerna skulle vara informella och det sågs som ett värde om det enskilda kontoret och handläggaren kunde situationsanpassa möten och tillvägagångssätt. De senaste åren har den byråkrati som alltid varit så föraktad (även om den i praktiken varit starkt närvarande) lyfts fram som ett ideal. Det som tidigare framhållits som försäkringskassan kärnvärden – närhet till brukarna, lokal förankring och personliga möten – är nu det som man aktivt försöker komma bort ifrån. Istället betonas förutsägbarhet, distans och likhet i landet. Även om vissa begrepp alltid varit nyckelord för verksamheten – service har till exempel givetvis alltid varit centralt – har definitionen av ordet förändrats radikalt de senaste åren.

Under alla de undersökta åren finns det en stark känsla av att kassan är inne i en stor förändringsperiod. Detta framhålls å ena sidan av personalen som något positivt, något som gör jobbet spännande och dynamiskt. Å andra sidan önskar de sig att sitta still i båten nu, att få koncentrera sig på handläggningen. Trots att personalen är missnöjd med vissa förändringar, och trots att cheferna ibland suckar över förändringsobenägna medarbetare, framträder en bild av en tämligen lojal och uthållig skara anställda. Av Hirschmans olika sätt att reagera på förändring gäller framför allt lojalitet. Om lojaliteten är ett aktivt

ställningstagande eller inte framgår inte av texten. De anställda varken obstruerar eller visslar; de går inte ut till media och klagar, de strejkar inte, utan jobbar på och försöker förändra sig efter bästa förmåga. Under hela perioden diskuteras också de krav som ställs på tjänstemännen, krav som inte har funnits tidigare och som kräver att handläggarna förändrar sitt arbetssätt och sin attityd. Trots detta är det slående hur många diskussioner som kommer igen, ofta med samma innehåll. Vissa grundläggande dilemman återkommer ständigt. Hur nära ska tjänstemannen vara de försäkrade? Heter det kund eller försäkrad? Hur mycket ska handläggarna kontrollera och i vilken omfattning ska de stötta? Är rehabilitering egentligen lönsamt och hur görs det effektivast?

Hotet på 1970-talet var överförmynderi. Det viktiga var att behålla den lokala särprägel. Genom att anpassa sig till lokala förhållanden kunde man ge den bästa servicen till "våra" kunder. Att kassan organiserades och fungerade på olika sätt i skilda områden sågs som självklart och önskvärt, ett mått på en lyckad anpassning. På 2000-talet handlar det däremot om att ena organisationen, där målet framför andra är likformighet. Likformighet uppnås genom att alla gör lika. Nu ses särprägel som ett hot. Service innebär inte ett gott personligt möte i första hand utan snabba svar så att den försäkrade själv kan ordna upp sin situation. Processen dit ska ledas av en stark och tydlig chef. Det viktigaste nu är inte att chefen brinner för organisationen utan att hon eller han brinner för uppgiften, att hitta effektiva lösningar.

En reflexion dock om just chefskapet: det är vanligt att begreppen chef och ledare används som synonymer (Blom 1994:26-27). Den forskning som handlar om chefer kallas vanligtvis ledarskapsforskning; av någon anledning har ordet ledare betydligt bättre klang än chef. En ledare kan vara chef men behöver inte vara det. Chef är en formell titel, en anställning. I princip kan man vara chef utan att ha någon personal under sig. Ledare fungerar däremot mer som en beteckning på något som någon faktiskt gör eller är; det kan inte finnas någon ledare utan människor som blir ledda. En ledare kan också vara någon på arbetsplatsen som inte alls innehar formell ledningsposition men som ändå utövar starkt inflytande på kollegorna och tar kommandot i beslutsprocesser. Jag har fokuserat på chefen och chefsrollen, men gränsen är inte helt enkel att dra. En viktig slutsats i analysen är att fokus i organisationen (och därmed till viss del ledarskapet) har varierat från att vara strikt

chefscentrerat till att handla mera om handläggargollen, även om cheferna återigen fått stort utrymme.

Något som har varit slående vid en genomgång av både tidningen *Socialförsäkring* och *Dagens Socialförsäkring* är hur glada medarbetarna verkar vara. Personalen framstår som glad, leende och tacksam. Tidningarna ger en bild av att här finns det en gemenskap. Personalen säger att jobbet är roligt för att det är viktigt, för att de försäkrade är så trevliga, för att medarbetarna är så härliga och för att jobbet upplevs som fritt. De hade inte tänkt sig att arbeta här alla dessa år men nu i efterhand är de glada att de blev kvar. Sedan är det en intressant fråga om det är så här personaltidningar alltid ser ut eller om de anställda förväntas visa upp en glad och förnöjd fasad just i den här organisationen.

Det finns en rad spänningsfält som är konstanta under den undersökta perioden. Ett sådant handlar om kärnan i yrkesrollen: Vad är handläggare egentligen? Är de neutrala byråkrater (jämför med Skatteverket) eller ska de vara empatiska med en självklar profession (jämför med vården)? De undersökta modellerna har funnits med genom åren men tonvikten har varit olika. På 1960- och 70-talen stod spänningen främst mellan folkrörelsemodellen och den byråkratiska modellen. På 1980-talet dominerade marknadsmodellen för att på 1990-talet ersättas av den professionella modellen. Alla dessa modeller finns i någon mån kvar men i dag har inte minst den byråkratiska modellen ett starkt stöd.

Ett annat spänningsfält som funnits länge är den mellan de olika geografiska enheterna, självklart mellan länen, men även mellan olika kontor inom ett och samma län. Att tävla och jämföra sig med varandra har varit standard; olika kassor har framställts som förebilder för de andra som dock ofta svarat med att det råder andra regionala förhållanden här som gör att jämförelsen irrelevant. Det finns än i dag en spänning mellan olika positioner i organisationen. Temat status är känsligt på försäkringskassan. Som en jämförelse är det tämligen "självklart" inom vården att läkare är "finast" och följaktligen ska ha mest betalt, men det är inte självklart på kassan att det är "finare" att arbeta med rehabilitering, även om detta varit ett element i kulturen. I dag verkar det vara en kamp mellan alla yrkesroller och enheter som vill framhålla just sin betydelse för organisationen i stort.

Kvinnorna har för länge sedan blivit ”vuxna” i försäkringskassan. Det står inte längre ”de glada flickorna i kassan” utan kvinnorna kan både framställas som kompetenta handläggare och knivskarpa chefer. En reflexion är att det verkar som om kulturförändringar i stort kan bidra till att ändra könsrollsmönster. Ett ”möjlighetens fönster” (Kingdon 2003) verkar öppnas när rollerna i organisationen förändras. Till exempel fick kvinnor symbolisera den nya typen av chef när marknadsmodellen blev starkare, och handläggarna, som oftast var kvinnor, lyftes fram och fick högre status när den professionella modellen förstärktes i samband med kampen mot ohälsan.

Avslutning

Det här kapitlet har beskrivit organisationskulturens utveckling på försäkringskassan på ett övergripande plan. Tidningarna som använts som material för analysen kan i sig själva ses som kulturella *artefakter* och som sådana har de berättat om vad som varit viktigt på försäkringskassan genom åren (*värderingar*) och hur personalen förväntas bete sig (*normer*). Det första som kan konstateras är att kulturen har förändrats; föga förvånande har det skett saker under alla dessa år som i grunden påverkat organisationens kultur. Kapitlet har framför allt haft fokus på de olika *förvaltningsmodellerna* och analysen har visat att *folkrörelsemodellen*, som var stark på 1960- och 70-talen, sakta förlorade i betydelse under de följande decennierna för att efter sammanslagningen nästintill försvinna. Att stå för ”rörelsen” var eftersträvan svårt i början av 1970-talet, ett resonemang som känns avlägset i dag. På 1980-talet var *marknadsmodellen* i ropet, precis som den *professionella modellen* på 1990-talet. Dagens Försäkringskassa präglas framför allt av den *byråkratiska modellen*. Denna modell har i och för sig alltid varit en del av kulturen men är i dag dominerande.

Även analysens schemat (se kapitel tre) har bidragit till förståelsen av förändringar av försäkringskassans kultur. Till exempel framgår att det som upplevdes som en räddning på 1990-talet – decentralisering – förvandlades till ett hot på 2000-talet. Ett annat exempel är handläggarnas yrkesroll, deras identitet, som framställs på ett helt annat sätt i dag än på 1970-talet. Då stod chefen i fokus och handläggarna, varav en överväldigande majoriteten var kvinnor,

porträtterades som anonyma, flitiga och tysta. Nu känns bilden av de ”flitiga flickorna” och de myndiga manliga cheferna bakom sina skrivbord avlägsen. I dag framställs kvinnor och män på samma sätt i tidningen. Som handläggare porträtteras både kvinnor och män som kompetenta och som chefer som handlingskraftiga och förändringsbenägna.

Hur de anställda har förhållit sig till dessa förändringar är emellertid en fråga som inte helt har kunnat besvaras utifrån tidningarna. Den kommer därför att genomsyra de två följande kapitlen.

7. Om identitet, status och genus

De följande kapitlen (sju och åtta) handlar om de anställdas egna erfarenheter av sitt arbete. Beskrivningen utgår från de intervjuer som genomförts med anställda och före detta anställda på försäkringskassan. Det är ingen redogörelse för hur styrningen i organisationen fungerar eller hur män och kvinnor faktiskt beter sig gentemot varandra, utan hur de anställda upplever och beskriver situationen. Fokus ligger på det sista decenniet. Eftersom materialet utgörs av intervjuer faller det sig också naturligt. Intervjupersonerna kommer ihåg och har oftast mer att säga om det som precis har hänt.

Citat från enskilda handläggare har vävts in för att exemplifiera det som sägs, även om analysen bygger på samtliga intervjuer. Dessa är viktiga för att inte bara ge en bild av *vad* de anställda säger utan även av *hur* det sägs. Det handlar inte minst om att ge en bild av den jargong som finns på försäkringskassan, eftersom just jargong är centralt för att förstå kulturen. Citaten är kursiverade och kronologiskt numrerade där intervju 38 och framåt är gjorda efter sammanslagningen. För att underlätta för läsaren är de dessutom märkta med ett f (före sammanslagningen) eller ett e (efter sammanslagningen). Texten är strukturerad efter de kulturella teman som tidigare lyfts fram som centrala – identitet, status, genus, hot och räddning – men i praktiken flyter de olika temana in i och överlappar varandra.

Arbetet är endast en del av livet och inom en och samma organisationskultur rymmer en mängd olika erfarenheter, positioner och värderingar. Om den absoluta majoriteten av de intervjuade säger något, om det är ”så här man pratar” med varandra, då skriver jag att detta är vad handläggarna anser. I vissa fall har endast några av de intervjuade diskuterat en viss fråga och då nämner jag det. I vissa fall har de intervjuade helt olika syn på vad som hänt. I en organisationskultur – i själva kärnan av den – kan det finnas spänningsfält; värden som motsäger varandra och åsikter som går isär. Det kan handla om

olika personer som har olika åsikter, men det kan också vara så att en och samma person uttrycker sig på ett sätt som är motsägelsefullt och dubbelbottnat. Detta lyfts också fram.

Detta kapitel handlar om temana identitet, status och genus. Dessa teman presenterades i kapitel fyra och kan på olika sätt kopplas till de anställdas yrkesroll. På flera ställen glider de in i varandra. Status handlar i allra högsta grad om genusrelationer, genus är tätt kopplat till identitet som i sin tur skapar förutsättningar för den status man tycker sig ha. Att skilja dem åt ska ses som en pedagogisk poäng. Inledningsvis handlar det om identitet. Här återknyts till de förvaltningsmodeller som stod i centrum för tidningskapitlet. Det handlar även om de känslor de anställda har för organisationen och för de försäkrade, synen på kompetens och sist men inte minst protest och obstruktion. Avsnittet om status beskriver både hur de anställda själva ser på sin status som anställda på Försäkringskassan och hur de ser på uppgiften som sådan. Här visar det sig att det finns statusskillnader inom organisationen men att den nya organisationen organiserat bort vissa konflikter. Avslutningsvis handlar det om genus: hur män och kvinnor betraktas och hur de förväntas bete sig. Det framkommer vilka handlingsstrategier kvinnor kan ha för att klättra uppåt i organisationen, men också vilka fördomar som finns mot män som inte gör det.

Försäkringskassans ursprung och historia diskuterades i det förra kapitlet. Det kan dock vara på sin plats att rekapitulera hur själva organisationen har förändrats genom åren. Från 1963, då försäkringskassorna blev myndigheter, fram till 2000-talet bestod de olika länskassorna av flera lokalkontor där huvuddelen av den konkreta handläggningen sköttes samt av ett så kallat centralkontor. I perioder har vissa ärendeslag handlagts på centralkontoret, till exempel pension och arbetsskador. Var någonstans ett ärende skulle handläggas var givet på förhand; bodde en försäkrad inom ett visst geografiskt område handlades ärendet av det lokalkontor som fanns i det området. De olika länskassorna kunde dock organiseras på olika sätt och förändringar som en länskassa genomförde behövde övriga inte ta efter, även om många organisationsförändringar varit parallella i hela landet. På centralkontoret satt direktören, staben och olika expertfunktioner. Majoriteten av de anställda arbetade ute på lokalkontoren som kunde skilja sig åt en hel del i storlek och struktur. Lokalkontoren styrdes av en kontorschef som hade relativt stor frihet. På större kontor kunde det även finnas en eller flera mellanchefer.

Vanligtvis fanns en reception eftersom alla lokalkontor tog emot besök från försäkrade. Ibland fanns anställda som enbart satt i receptionen, ibland turades den ordinarie personalen om att ta hand om denna. Men alla kontor tog emot besök och inom alla ärendeslag hade den försäkrade möjlighet att träffa ”sin” handläggare.

Nu har länsstrukturen och lokalkontoren försvunnit. Verksamheten är uppdelad i tre ”kanaler”, ett med kundtjänst (KC), ett med nationella försäkringscentra (NFC) och ett med lokala försäkringscentra (LFC). KC är en renodlad telefonkundtjänst. Till kundtjänst kan människor ringa in och här kan även vissa enklare ärenden handläggas. Den stora merparten av all handläggning görs på de lokala och de nationella försäkringscentren. LFC finns på fler platser i landet och här handläggs ärenden som enligt ledningens bedömning kan kräva personlig kontakt med den försäkrade. Exempel på ärendeslag som handläggs här är sjukpenning, sjukersättning och handikappstöd. NFC ska inte ta emot några besök från allmänheten och här handläggs till exempel föräldrapenning, bostadsbidrag och underhållsstöd. Alla NFC handlägger inte dessa ärendeslag, utan varje center har ett antal ärendeslag som de ansvarar för, själva eller tillsammans med andra NFC. Beskrivningen av försäkringskassan nedan baseras på intervjuer gjorda med anställda inom alla dessa verksamheter.

Identitet

I tidningskapitlet handlade identiteten om vad *försäkringskassan* är. Analysen fokuserade på organisationens självbild. Där söktes svar på frågor som: Vilken modell identifierar sig organisationen med? Är försäkringskassan en folkrörelse, en byråkrati, ett företag eller en expertorganisation? I detta avsnitt ligger fokus istället på de enskilda individernas identitet och de anställdas position och självbild. Detta hänger tätt samman med begreppet yrkesroll, även om identitetsbegreppet är något bredare. I de förvaltningsmodeller som användes för att beskriva försäkringskassans förändrade kultur finns också en idé om hur de anställda förväntas vara. I folkrörelsemodellen är idealet den engagerade ombudsmannen; de anställda ska ställa sig bakom organisationens ideal. I marknadsmodellen ses tjänstemän som vilka anställda som helst. Den

professionella modellen lyfter fram de anställda som experter. I den byråkratiska modellen slutligen ses de anställda som neutrala och oförvitliga tjänstemän.

Yrkesrollen över tid

Många av dem som intervjuats har arbetat länge i organisationen, flera sedan slutet av 1960-talet eller början av 1970-talet. De kan jämföra yrkesrollens utveckling över tid och bekräftar i stort sett den utveckling som har beskrivits i tidningskapitlet. De modeller som lyftes fram i tidningarna avspeglar det sammanhang som de anställda levde i. På 1970-talet var chefen en auktoritet, byråkratin påtaglig och folkrörelsearvet levande. Både folkrörelsemodellen och den byråkratiska modellen var starka. Att vara medlem i FF (Försäkringsanställdas förbund, en del av LO) var självklart och symboliskt viktigt även om den anställda var expert eller chef. De akademiker som anställdes vid den här tiden förklarade att ett skäl till att de började arbeta på kassan var att de ville "förändra samhället". Det fanns en jargong om att de "brann" för uppgiften, men arbetsuppgifterna bestod fortfarande av kontorsarbete och det viktigaste var att det gick rätt till när ersättningsarna skulle betalas ut. De formella praktikerna var viktiga; det skulle vara rätt kryss i rätt ruta och det fanns till och med direktiv om vilken färg på pennan handläggarna skulle använda när de fyllde i sina blanketter. De som arbetade i organisationen på den tiden berättar om att det var noga bestämt hur skrivborden skulle ordnas, vilka blanketter som skulle ligga i vilken låda. Den byråkratiska modellen kunde även ses i de rent fysiska artefakterna (se kapitel två); det fanns hyllmetrar med gröna pärmar som innehöll detaljerade anvisningar om hur handläggningen skulle gå till. På 1980-talet började byråkratin luckras upp och för första gången hade försäkringskassan en strikt budget att hålla sig till. I början var dock budgeten ganska generös. En intervjuuperson berättar om hur de var tvungna att göra stora inköp av toalettpapper i december för att pengarna för året verkligen skulle användas upp. Här berättar han om utvecklingen från 1970- till 80-tal:

1960- till 70-tal var byråkratins stora tid. Alltså byråkrati uppfattas negativt men byråkrati är ju viktig. Men på något sätt kom uppdraget och människorna som vi skulle serva inte i första hand utan internbyråkratin [...] mycket blankettänkande och likformighet [...] vi hade fyra hyllmeter handböcker där

man kunde läsa minutiöst vad man gjorde i en viss fråga [...] På 80-talet kom det in ett tänkande om vad uppdraget var och vilka det var vi skulle serva. Och man satsade mer på medarbetarna och tog fram deras kvaliteter. Man försökte lyfta dem [...] Sen så kom det in det här budgettänkandet, det vill säga ekonomitänkandet kom in på 80-talet, det fanns inte förr. (intervju 49e)

Även om yrkesrollen under 1970-talet var hårt styrd och hierarkin knivskarp beskrivs perioden av de flesta intervjuade som var med då som rolig och lustfylld. Det hänger troligtvis samman med att ekonomin var god under denna period och att försäkringskassan anställde många unga. En stor grupp kom in samtidigt i organisationen och lärde känna varandra. De fick mycket utbildning och i samband med denna träffade de anställda på andra kontor, vilket gjorde att de byggde upp ett nätverk inom hela organisationen. Det fanns mycket tid att umgås; på kontoret fikades det och ordnades fester. Arbetstempot var också betydligt lägre så handläggarna hann prata samtidigt som de arbetade:

Vi hade ju sex filialexpeditioner, sen försvann de mer och mer men vi åkte ut och satt där och så kom pensionärerna dit och det var jättemysigt. Små byar på Österlen, i kommunalhusen till exempel, så var det i alla fall i Smedstorp. Vi hade så roligt, du vet vi var fyra personer som åkte ut varje dag, man hade med sig mat och man satt och pratade och man träffade alla dessa trevliga pensionärer. Det var, nu när man ser tillbaka, en jättehärlig tid. Jag tror att det är runt 1976. Vi anställde ju rätt mycket folk 1979. Så började jag i Tomelilla 1980. Där hade vi så lite att göra. På sommaren då slängde man sig över den post som kom in och sen satt man och löste korsord hela eftermiddagen. (intervju 54e)

Med 1980-talet kom budgettänkandet och anställningstakten minskade. De som intervjuats beskriver hur organisationen sakta men säkert blev mer ”professionell”; det satsades mer på service och på organisationsutveckling. Den marknadsmodell som beskrevs i tidningsartiklarna upplevdes även i organisationen. I försäkringskassans tappning innebar marknadsmodellen att det blev större förväntningar på den service och information de anställda skulle ge till allmänheten. Handläggjarrollen kom sakta men säkert alltmer i fokus parallellt med den decentralisering som genomfördes på försäkringskassorna. Ärendeslag som tidigare legat på centralkontoren började nu handläggas på lokalkontoren. Tillgänglighet och möten med medborgarna stod i centrum. Handläggarna beskriver hur de såg sig som en del i

välfärdssystemet, där försäkringskassan skulle lösa samhällsproblem. Socialförsäkringen sågs som en symbol för Välfärdsverige och handläggarna var stolta över att administrera den. ”Vi stod på barrikaderna”, som en kvinna uttrycker det.

Ett av de viktigaste samhällsproblemen handlade om vad som skulle göras åt dem som var sjukskrivna. Detta blev riktigt i ropet i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. De intervjuade beskriver att de vid den här tiden hade en uppriktig tro på att försäkringskassans handläggare kunde göra en insats; gjorde man på rätt sätt kunde (åtminstone delvis) ökningarna av sjukförsäkringskostnaderna hejdas. Räddningen var dock inte att hitta *en* metod som fungerade för alla. Det handlade snarare om att den enskilde handläggaren skulle hitta fram till individen och påverka hans eller hennes motivation. Nu sågs handläggarna som experter, och inte minst de som arbetade med sjukförsäkringen ansåg att deras kompetens både lyftes fram och utvecklades. Den viktiga enheten var definitivt lokalkontoret och de individuella handläggarna. De *formella* praktikerna var färre, och istället handlade det om att handläggarna själva fick skapa sina egna *informella* praktiker. De som lyckades sågs som hjältar i organisationen. Att identifiera hjältetypen beskrevs i kapitel två som betydelsefullt för att blottlägga organisations kärnvärden. Under början av 1990-talet var hjälten inte den som följde regelverket till punkt och pricka utan den som vågade gå sin egen väg:

Under hela 90-talet fick man själv vara kreativ och hitta lösningar. Det uppmuntrades och vi skulle använda sunt förnuft och hela den biten. Sen började man snärja åt det och sen har det blivit att det ska vara med och det ska vara med och glöm inte det och såhär måste du skriva för annars är det förbjudet. (intervju 25f)

Efter decentralisering, kampen mot ohälsan och ”tusen blommor ska blomma” slår pendeln således tillbaka igen. Slutet av 1990-talet beskriver handläggarna som mer och mer tidspressat, en utveckling som accentueras på 2000-talet. Pensionsreformen, som vissa intervjuade tog upp före sammanslagningen, var något som pensionshandläggarna knöt förhoppningar till. Det var i samband med att premiepensionssystemet infördes 1998 som man började skicka ut så kallade ”orangea kuvert” till dem som i framtiden skulle få pension. På försäkringskassorna befarades att det skulle komma en

mängd telefonsamtal om detta. Pensionshandläggarna hoppades att det var deras tur att bli uppmärksammade. Det blev knappast så, och i de intervjuer som gjorts efter sammanslagningen är det ingen som tar upp den här reformen. På frågan om vad som har varit den stora förändringen på försäkringskassan sedan de började svarar nästan alla att det var sammanslagningen och den omorganisation som följde på den.

Något som många av de intervjuade drar paralleller till är utvecklingen, både i samhället och inom försäkringskassan, mot högre krav på de enskilda och mindre acceptans för svaghet:

Det finns inget utrymme för svagheter. Det fanns det på lokalkontorens tid. Då fanns det ju en massa såna där saker som att rensa listor, koka kaffe, svara i telefon, det var inte den här ensidigheten. (intervju 55e)

Tidigare kunde handläggarna pröva på olika saker och hitta sin egen nisch, både vad gäller *vad* de jobbade med och *hur* de jobbade med detta. Det fanns också en större acceptans för att människor har olika stor förmåga. Även i dag har handläggarna olika högt ställda mål som man arbetar mot, men många av de "lättare" arbetsuppgifter som fanns på kontoren tidigare är borta. I dag förväntas alla handläggare ha en relativt hög och jämn arbetsförmåga. Situationen på 1970-talet känns avlägsen:

Jag kommer ihåg vår gamle försäkringschef, han sa såhär: behöver vi två så anställer vi tre för det kan vara någon som inte är så bra. Och det fanns alltid jobb till dem som inte var så bra. De kunde bli letare, det var det mesta lågstatusjobbet [...] Om man blev av med ett ärende, för det var ju pappersakter [...] för då hade vi ju sjukfallen i rotundor och ibland behövde man ju ha tag i det. Och det var ju livsviktigt att vi hade ärendet. Och då fick man kalla på en letare. Då fick de gå och leta överallt. Vi hade en tjej, jag kommer inte ihåg vad hon hette, hon var [...] kanske inte sådär jättesnabb i huvudet. Och de hittade de här sjukfallen på de mest konstiga ställen. Ett sjukfall hittade de bakom ett element. (intervju 49e)

Att medarbetare har olika stor förmåga var tidigare lika självklart som att det fanns olika sätt att arbeta på. I dag ska handläggningen strömlinjeformas. *Utfallet ska bli lika* genom att chefer och handläggare *gör lika*. Det är här ensa-processerna kommer in i bilden. Nu när ensa-processerna är på plats har fokus legat på att finslipa tillvägagångssättet (det alla handläggare sedan ska följa) och

inte minst minska tidsåtgången. Detta genom att arbeta med ”lean”. ”Lean” är något som infördes under 2012 på försäkringskassan. Det innebär i realiteten att handläggarna sitter i grupper och försöker komma på idéer för att effektivisera och förbättra verksamheten. Det kan ses som en ritual skapad av ledningen för att handläggarna ska få uppleva det medbestämmande som de efterfrågat. Vissa handläggare menar dock att de försökt göra detta länge utan att ledningen lyssnat, och att det projekt som drivs igenom nu är tandlöst eftersom det inte finns några resurser kopplade till det. Men tanken bakom lean – att de handläggare som arbetar inne i verksamheten ska komma med förslag på förbättringar, det vill säga medbestämmande – är något som alla anställda i grunden tycker är bra. Det finns dock de som menar att handläggarna även borde få vara med och bestämma om de överhuvudtaget ska delta i sådana här grupper, alla vill inte det.

Men det här med lean som vi håller på med nu och som är så nytt och stort och bra. Vi leanade ju väldigt mycket på den tiden [80-tal]. Det var redan då att man skulle bli mer effektiv [...] Du vet vi satt i grupper och pratade om vad vi kunde minska ner på och vad vi kunde skippa. Och så fort vi hittade någon förändring så anmälde vi till vår specialist [...] och så ändrade vi breven i datorn. Så skrev vi efter det här nya. Det gick ju snabbt på den tiden, man behövde inte skicka ett förslag till Stockholm som skulle vändas och blötas och så efter tre år blir det ändå ingenting. (intervju 54e)

Sammanfattningsvis kan konstateras att intervjuerna bekräftar den bild av yrkesrollens utveckling som getts av tidningarna. Försäkringskassan har gått från att vara en myndighet där yrkesrollen lärdes ut på arbetsplatsen och där var och en hade sin tydliga plats i hierarkin till en arbetsplats där det i praktiken förutsätts att nya medarbetare har någon sorts akademisk utbildning i botten. De fyra olika förvaltningsmodeller som framkom i tidningarna avspeglas även i intervjuerna. De intervjuade betonar dock hur stark den byråkratiska modellen var på 1970-talet liksom hur marknadsmodellen, i form av effektiviseringstänk, utgör en central del av kulturen efter förstatligandet. Förändringarna beskrivs mestadels som krypande, det handlar om små ändringar av lagstiftning, inriktningar och praktiker som gör att modellerna avlöser varandra. Intervjuerna visar även hur företeelser går igen; de som har arbetat länge i organisationen kan se hur organisatoriska trender kommer och går. De senaste årens förändringar har dock varit mer dramatiska och definitiva. De handlingsstrategier som

handläggare kunde ha tidigare, som till exempel att byta vissa arbetsuppgifter kollegor emellan, finns inte i den nya organisationen. Identiteten och yrkesrollen, som tidigare var kopplad till anställningen på försäkringskassan, är nu mer kopplad till de faktiska arbetsuppgifterna.

Vi gillar...

Något som återkommer i de allra flesta intervjuer med handläggare är hur mycket de tycker om de försäkrade. Att träffa och hjälpa försäkrade är vad som gör arbetet meningsfullt. När de stora förändringar som skett under de senaste åren analyseras är det också från de försäkrade som de intervjuade utgår – vare sig de tycker att utvecklingen är av godo eller inte. De kan hävda att förändringen i det stora hela är bra; organisationen är mer ”professionell” nu och besluten är mer likvärdiga över landet. Eller också kan de säga att utvecklingen har lett till sämre förutsättningar för de försäkrade; de har fått svårare att komma i kontakt med sin handläggare och inom vissa ärendeslag är det omöjligt att få till ett personligt möte. De som har drabbats av omorganisationen personligen, till exempel genom att få lång resväg eller genom att tvingas byta arbetsuppgifter, diskuterar detta men det är de försäkrades situation som engagerar allra mest. I arbetet som handläggare ingår element av vad Arlie Russell Hochschild (2003) kallar ”känsloarbeta” (*emotional labor*). Det innebär att en del av arbetsuppgifterna är att hantera egna och andras känslor. I rollen som handläggare ingår till exempel att känna empati med de försäkrade och att framför allt inte ge efter för känslor som skulle kunna vara olämpliga, till exempel att känna glädje när en försäkrad får avslag på sin ansökan om en viss ersättning. Det gäller även att kunna hantera andras känslor, framförallt känslor hos de försäkrade, som kan vara både glada, upprörda eller ledsna.

Vad intervjuerna i den här studien visar är att det finns en jargong där det är underförstått att de anställda ska säga att de försäkrade står i centrum och att de känner med försäkrade som råkar illa ut, att det är helt omöjligt att någon skulle säga det motsatta. Ingen anställd skulle säga ”jag bryr mig egentligen inte om de försäkrade” eller ”det är ju inte de försäkrade jag brinner för”. Detta ska inte tolkas som att jargongen inte är ett uttryck för verkliga känslor och att de anställda skulle uttrycka känslor de inte har. Tvärtom är denna jargong högst sannolikt kopplad till ett värde som är väldigt starkt hos de

anställda – de är helt enkelt till för de försäkrade. Det ”känslorarbete” som följer av detta värde ses som en del av de anställdas yrkesroll och identitet.

Kontakten med de försäkrade ger också mycket tillbaka. De intervjuade beskriver hur motiverande det kan vara att följa en rehabiliteringsprocess, kanske ett förlopp där de ser hur försäkringskassans insatser varit betydelsefulla. Eller att se hur de kan hjälpa någon med små ekonomiska resurser att få just de bidrag hon eller han har rätt till. Det kan också handla om en direkt glädje i att interagera med dem som kontaktar försäkringskassan, att genomföra kundmöten eller att svara i telefon. För handläggaren ger det en mycket konkret känsla av att vara behövd:

Jag har älskat det här med kundkontakt, och jag har känt att jag fått så mycket feedback eftersom de har ringt igen [...] Ibland om man har varit ledig en dag [så ringer de och säger] att jag ringde hela dagen och jag har inte kunnat sova, var var du igår? Och man har många gånger fått mycket, mycket tack. Tidigare. Och det är inte bara gamla pensionärer, det är även yngre, du kan ju vara sjuk och få sjukersättning. Man har verkligen känt att man varit omtyckt, att folk har velat prata med en. (intervju 53e)

Det finns en medvetenhet hos handläggarna om människors utsatthet: att det finns människor som är sjuka, som befinner sig i utsatta positioner, som har dålig ekonomi. Här blir återigen den känslomässiga bindningen till jobbet tydlig. Många säger att de ”älskar sina försäkrade” och att ”hjärtat klappar för försäkringen” eller kassan. De uttrycker också en stor lojalitet mot de försäkrade och kollegorna. ”Gör jag inte mitt jobb får inte de försäkrade sina pengar eller också sätter jag mina kollegor i en svår sits.” När det behövs är de beredda att maxa den flextid de kan ta ut, offra sina fikapauser eller jobba över när det beordras. Samtidigt finns det ett spänningsfält här. Det handlar om ett jobb och inte ett kall, arbetstider är viktiga och ingen arbetar utan betalning. Det är tid som säljs till arbetsgivaren snarare än ett visst jobb som ska genomföras. Det fåtal som jobbar över på kvällar och helger utan att ta upp detta som flextid ses inte med blida ögon eftersom de då ”förstör” för de andra. Om de som jobbar extra sedan får löneförhöjning anses detta inte ha skett på rätt sätt.

Just vad gäller engagemanget i arbetet går det att se en viss generationsskillnad. De som arbetat på försäkringskassan sedan 1970-talet beskriver arbetet på ett

annat sätt än de som varit anställda sedan 1990-talet och framåt. Båda grupperna uttrycker en lojalitet gentemot organisationen och en stark medkänsla med de försäkrade. De äldre är däremot mer engagerade känslomässigt och ser sig mer som bärare av socialförsäkringen än de yngre. Sådär säger en intervjuad som började på kassan i slutet av 1970-talet:

När vi kom in så tycker jag att vi var oerhört lojala med socialförsäkringen, vi stod ju upp på barrikaderna, det här tyckte vi och det här var ju jätteviktigt för samhället. Sen ebbade det ut lite mot 1990-talet, det blev lite slaskigare i kanterna [...] för du måste ju tro på det du gör och sätta det i sitt sammanhang. Om man tittar på 80-talet och jämför det med 2000-talet så ja, vi brann för socialförsäkringen, vi tyckte det var oerhört viktigt medan man i dag är en administratör. Man ser sin administratörsroll, den förlängda armen till regeringen så att säga [...] Men mitt hjärta bankar fortfarande både för socialförsäkringen och försäkringskassan. (intervju 52e)

Intervjupersonen ovan identifierar sig med försäkringen. Den som arbetar med försäkringen är ingen neutral förmedlare, snarare en förkämpe för socialförsäkringen. Man kan jämföra den ovanstående personens sätt att uttrycka sig med svaren hos den som arbetat på försäkringskassan en kortare tid, i fallet nedan sedan slutet av 1990-talet:

För jag känner att jag går inte in i försäkringen, jag äger inte den. Jag står inte för den men jag har ett jobb att utföra. Och då kan jag ha ett lite utifrånperspektiv, såhär är lagstiftningen. Det är inte jag som säger det men vi måste följa lagstiftningen. Och ibland upplever jag att vissa kollegor de äger liksom försäkringen [...] de blir personligt kränkta om folk försöker få sjukpenning fast de inte har rätt till det. (intervju 51e)

Detta citat signalerar en annan distans till arbetet och ett annat förhållningssätt till själva försäkringen. Kanske har de som skolats in i organisationen då folkrörelsenormen var starkare en annan syn på sin uppgift och sin roll. De äldre trycker på det positiva med engagemang, som sätter uppgiften i ett större sammanhang och öppnar för en mer förutsättningslös hjälp åt de försäkrade. De yngre betonar istället risker med engagemanget; de tror att det kan leda till sämre bemötande av de försäkrade, eftersom professionaliteten kan bli lidande. Slutsatsen av detta avsnitt måste bli att både yngre och äldre medarbetare ser gott bemötande som ett viktigt värde men att vägen dit – det vill säga normerna – verkar ha förändrats. Tron på

engagemang är starkare hos dem som varit verksamma sedan 1970-talet. Det verkar finnas ett spänningsfält som kan kopplas till de olika förvaltningsmodellerna: bör en anställd vara folkrörelsemodellens ombudsman, den byråkratiska modellens tjänsteman, den professionella modellens expert eller helt enkelt en vanlig anställd enligt marknadsmodellen? Svaret är inte helt självklart på försäkringskassan. Att känna för de försäkrade och se som sin uppgift att hjälpa dem är emellertid en viktig del av identiteten, hos alla som intervjuats.

Kompetens och tjänstemannaroll

Är handläggargjobbet kvalificerat eller inte? Vilken kompetens behövs egentligen? Är arbetet med vissa ärendeslag mer kvalificerat än andra? Det här är frågor som kan kopplas till det föregående avsnittet och som alltid funnits i organisationen, även om de på flera sätt blivit mer aktuella under de senaste åren. Frågan om kompetens är känslig, troligtvis därför att det inte finns något självklart svar. Handläggarna själva framhåller den kompetens som krävs och som enligt deras mening inte alltid har erkänts. Något som majoriteten av de intervjuade tar upp är att både kraven på och den faktiska kompetensen hos handläggarna har ökat genom åren. Utvecklingen har skett stegvis och har inte direkt med sammanslagningen att göra. Detta konstaterades redan före sammanslagningen. En dåvarande kontorschef beskrev utvecklingen såhär:

Från att ha varit en rätt så anonym handläggare eller expeditör [...] till en yrkesroll där man fattar självständiga beslut. Utvecklingen har varit rätt så dramatisk. Man [har] blivit yrkesmänniskor med hög kompetens. (intervju 31f)

För en del av handläggarna kom det stora lyftet i samband med ”kampen mot ohälsan” i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Handläggarna beskriver hur de gick från att mestadels ha utrett rätt till sjukpenning till att ha tillgång till en påse pengar som de kunde spendera relativt fritt. Just pengapåsen var en symbol för den egna betydelsen och de beskriver hur de i och med den blev en aktör att räkna med i arbetsgivarnas ögon. Hur pengarna skulle spenderas fick de lära sig efterhand och det var återigen upp till handläggarna att skapa sin egen informella praktik:

Det var käckt och alla säljarna var och informerade om sina tjänster. Man köpte den ena efter den andra egentligen. Man hade inget mål och ingen planering egentligen direkt. Utan det är sånt som man lärde sig efter sina misstag. Tyvärr är det ju så [...] Nu i efterhand så, man hade lika väl kunnat skicka iväg dem till Mallorca och de skulle ha mått lika bra av det. (intervju 23f)

Även om flera handläggare redan på den tiden det begav sig menade att hanteringen inte sköttes professionellt betydde förtroendet mycket. De som arbetade med rehabilitering upplevde att den kompetens de hade erkändes och de minns detta som oerhört positivt. De som arbetade med andra ärendeslag fick däremot inte samma erkännande. Det är något de intervjuade tar upp – längtan efter att ens kompetens ska bli sedd och erkänd. De som arbetar eller har arbetat med vad man klassificerar som ”enkla” ärendeslag betonar att det även där finns svåra fall. Kompetens handlar heller inte bara om själva försäkringen utan även om flexibilitet, empati och bemötande. Så här sade en kvinna som handlade bostadsbidrag före sammanslagningen:

[Professionalitet är] att man ska kunna ha många roller. Man ska lyssna, man ska kunna råda, man ska känna förståelse, kanske uppmuntra lite. Plus att man vet så mycket om omvärlden så att man slipper ringa på alla ställena. Att man vet att om inte jag kan det så är jag skyldig att ta reda på vem som kan det, det är så himla viktigt för då tycker de att vi är bra. För vi har hjälpt dem. (intervju 3f)

Alla som intervjuats menar att kraven successivt har höjts. För alla gäller att kraven på produktivitet är betydligt högre efter sammanslagningen än före densamma. Även krav på att kunna formulera sig och skriva har ökat. Det beror på inomorganisatoriska förändringar, men också på att de försäkrade genom åren har ställt högre krav och blivit mer medvetna om sina rättigheter:

Skriver du ett beslut så måste du kunna motivera varför den personen får ersättning eller inte får ersättning. Förr i tiden kunde man klara sig undan med lite kanslisvenska och det var inte självklart att man kunde förstå vad som stod i beslutet. Nu ställs det mycket högre krav på oss som myndighet att kunna förklara våra beslut. Så det känns som om hela organisationen har blivit mer professionell. (intervju 50e).

Efter sammanslagningen beskrivs organisationen generellt som mer strukturerad, formell och opersonlig. Tidigare kunde handläggarna tipsa en bekant om vem de skulle ringa för att få hjälp och de kunde be kollegorna kolla upp hur det gick i till exempel den egna ansökan om vårdnadsbidrag. Det går inte för sig i dag. Nu för tiden ringer även handläggarna kundtjänst när det gäller egna ärenden. På ett sätt beskrivs utvecklingen som positiv; ingen bör bli särbehandlad. Det ska inte göras skillnad på vare sig anställda, försäkrade som hunnit med många vändor på kontoret och den som kommer första gången. Samtidigt har det har lett till att organisationen har blivit opersonligare. Vissa av de intervjuade beklagar att de i dag inte ser de försäkrade som människor längre, utan bara som ärenden. Även de som jobbar på LFC, där man faktiskt träffar försäkrade, menar att dessa träffar i dag helt styrs av Försäkringskassan själv, att det inte är den försäkrade som har initiativet längre. Då kommer frågan om myndighetens roll i samhället upp. Alla som intervjuats har på ett eller annat sätt reflekterat över att de arbetar i en offentlig organisation och ser sig som en del av det demokratiska systemet. Hur den delen bör se ut har förändrats efter sammanslagningen. Så här framt uttryckte sig en chef på lokalkontorens tid:

Alltså demokrati för mig det är att vi har en kassa dit fru Svensson kan ringa ner och veta att det finns en chef på denna kassa och hon kan komma ner och snacka [...] Demokrati är ju att du kan komma i kontakt med en tjänsteman [och fråga] hur tänker du och varför gjorde du så? Det är demokrati för mig. (intervju 31f)

Efter sammanslagningen är de anställda en del av demokratin genom att fullfölja sin specifika uppgift, att utreda och betala ut socialförsäkringen. Uppgiften är inte att ta ansvar för de försäkrade i största allmänhet. Det finns inga "fru Svensson" längre, inga försäkrade som "tillhör" just det här kontoret och som kan komma och få hjälp med det som just hon behöver. De kan definitivt inte komma ner och diskutera med den chef eller den handläggare de själva önskar. Har allmänheten frågor får den i dag kontakta kundtjänst.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att spänningsfältet mellan de olika potentiella rollerna de anställda kan ha återkommer i det här avsnittet men att vilka värden som betonas har förändrats under åren. Att vara tjänsteman har alltid varit ett viktigt element i identiteten men vad detta innebär har förändrats. Framför allt har tolkningsramen för detta blivit snävare, inte minst

om man jämför situationen på 1990-talet med den i dag. Då kunde de anställda på ett annat sätt själva välja vad de ville betona inom sin tjänstemannaroll – i dag är ramarna snävare.

Obstruktion och protest

De anställda på försäkringskassan är lojala. Får de ett direktiv från statsmakterna så genomförs det. Alla de som intervjuats menar att det, i vart fall i teorin, är helt självklart att genomföra allt som åläggs dem. För de anställda finns det dock en viktig skillnad mellan föreskrifter som handlar om en viss lagstiftning och det som försäkringskassan har bestämt internt. Att lagstiftningen alltid ska följas ses som en självklar norm, men de regler eller den lagtolkning som försäkringskassan själv gör är inte lika heliga. Generellt sett försöker handläggarna fixa och trixa så mycket det går för att underlätta för och hjälpa de försäkrade. De kan till exempel gå in i ett ärende som de egentligen inte har behörighet till eller se mellan fingrarna om en ansökan har inkommit någon dag för sent och så vidare.

Här finns en stor skillnad före och efter sammanslagningen. Förut var dels synen på obstruktion liberalare, dels möjligheten till obstruktion oändligt mycket större. Tidigare hade de olika länskassorna delvis skilda informella praktiker för hur regelverken skulle hanteras. Det kunde handla om att försäkringskassan vid oklara fall skulle gå på den försäkrades linje (och så fick Riksförsäkringsverket överklaga beslutet med den lokala kassan som motpart) eller göra en tolkning som ledde till avslag av den försäkrades ansökan (som då själv fick överklaga). Hur försäkringskassan valde att handla i de här fallen fick stor betydelse för den enskilde individen, som i det första fallet slapp att driva sitt ärende vidare.

Obstruktion kan också gälla frågor som inte direkt handlar om lagstiftningen, utan om organisatoriska påbud uppifrån. Om de intervjuade i dag anser att det inte finns något utrymme överhuvudtaget att inte följa ledningens direktiv kunde de förr på ett helt annat sätt välja vad de ville ta till sig. Det fanns en handlingsnorm i organisationen som innebar att så länge något gjordes för de

försäkrades bästa kunde lokalkontoren eller handläggarna välja att inte följa en styrning uppifrån till punkt och pricka. Detta bör troligtvis förstås historiskt. Den gamla folkrörelsemodellen innebar att den lokala förankringen var central. Att organisation och service skiljde sig åt mellan de olika länen behövde inte alls vara ett problem; tvärtom kunde det ses som en lyckad anpassning till lokala förhållanden. I och med sammanslagningen sände den centrala ledningen ut mycket tydliga signaler om att den här normen om lokal anpassning var oacceptabel. Den nya centralstyrningen kan inte ses som annat än en gigantisk kulturell förändring. Tidigare kunde länsledningarna näst intill sätta en ära i att vara motvalls, att försvara sina försäkrade och sina anställda gentemot påbud uppifrån. Så här berättar en chef om vad som hände:

I slutet av 90-talet då kommer det här med förstatligandet. Och jag var ju på några konferenser innan jag slutade. Hela poängen där var att vi skulle se organisationen som ett vattenfall. Det vill säga Stockholm, där kom vattnet ifrån och sen strömmade det ner och skulle det göras likadant. Men så sa man att vi har en liten laxtrappa vid sidan om också. Och jag satt bredvid honom som var direktör i Jämtland och jag kommer ihåg att han sa att ”det skiter vi i, aldrig i livet, det skiter vi fullständigt i vad de säger i Stockholm. Det har vi alltid gjort, av princip”. Han satt inte mer än två månader. (intervju 49e)

Att länskassorna var olika, tolkade lagstiftningen på delvis olika sätt och styrdes olika var således ett accepterat faktum. Även lokalkontoren var olika. Det sågs som självklart att det fungerade på ett sätt på det stora innerstadskontoret och på ett annat sätt på det lilla landsortskontoret. Det kan ses som ett exempel på en norm om lokal anpassning och självbestämmande. Så här kunde till exempel en enhetschef på den tiden säga om huruvida han följde direktiv uppifrån länsledningen:

Först tittar jag efter om det gagnar den försäkrade och ärendet och gagnar det inte den försäkrade så skiter jag i det. För det finns ju ingen som kan ge mig stryk för att man gör något som är bra för regelverket och för den försäkrade. (intervju 31f)

I dag däremot är utrymmet för att göra olika i stort sett borta och lika är ledordet framför andra. Om den tidigare normen handlade om nyttan för *våra* försäkrade, handlar det nu om att det ska vara *lika för alla* försäkrade. Kontoren ska se likadana ut, beslutsbrevens ska se likadana ut och processerna

ska se likadana ut. Eftersom de organisatoriska besluten har flyttats längre bort från handläggningen är det också färre som har insyn i hur dessa har fattats. Har en anställd insyn i hur ett beslut fattats, är det också lättare att veta vad som är viktigt och vilka ”hörn som kan rundas”. Här resonerar en chef om varför hon kringgår det kompetensskattningsverktyg som Försäkringskassan tog fram i samband med sammanslagningen och som egentligen måste följas – det var nämligen hon som tog fram detta verktyg:

Jag höll bland annat på med någon sån här kompetensskattning och jag tror att den fortfarande finns kvar men det är för att man inte har kommit på något bättre, det blev inte bra [...] Så kom jag tillbaka till en enhetschefstjänst på LFC 2008 [...] Och då fick jag ju se i verkligheten den här kompetensskattningen och cheferna suckade och jag ställdes inför att jag själv skulle göra den och insåg amen vad är detta, den skippar jag. Det var nån gång när någon skulle omplaceras då var jag tvungen att göra den [...] Men vad tusan den skulle fram på en månad eller två. Men det är också en trygghet för eftersom jag själv varit med att ta fram den så vet jag hur man kan slira med den och hur man kan använda den och inte använda den. Medan man kanske använder den mer slaviskt om man bara tänker att den kommer uppifrån. (intervju 48e)

Det är en något motsägelsefull bild som de intervjuade ger – de säger dels att de är obstinata, dels att de är lojala. Just på den här punkten är det ingen skillnad mellan situationen före och efter sammanslagningen. Jargongen hos majoriteten av dem som intervjuats är att själva är de sådana som protesterar, fast de andra i organisationen inte är det. Men, tillägger en del, samtidigt har de lärt sig att det inte alltid lönar sig att protestera. De som är lite äldre menar att de protesterade mera förr, nu är de mer luttrade. Att vara en som protesterar verkar vara viktigt samtidigt som man ska göra allt som går att göras för de försäkrade. Även om vissa handläggare starkt motsatte sig den omorganisation som följde efter förstatligandet och sammanslagningen såg de till att den roddes iland. Det hade varit lätt för de anställda att under 2008, det år som av alla beskrivs som det värsta, inte jobba all den där övertiden, inte slå knut på sig själv, inte leta i sina gamla nätverk för att hitta rätt i en oöverskådlig organisation. Då hade omorganisationen blivit svår att genomföra och kanske hade ledningen till sist varit tvungen att hitta nya vägar. Som en anställd sammanfattar situationen:

Kan man inte se det som [vad som] har kännetecknat oss? Såsom jag var inne på innan och när man talar om den stora förändringen. Vi har följt med. Vi har sällan bråkat. Lärarna bråkar alltid om sina löner och stora klasser men vi har följt med. Vi har morrat lite och det gör vi nu också men vi är inte obstinata utan vi anpassar oss och fortsätter arbeta [...] Vi är inga rebeller. (intervju 40e)

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det här avsnittet bekräftar det som tidningskapitlet visade, nämligen att om det är någon av Hirschmans strategier som används av de anställda är det lojalitet. De finns på sätt och vis en norm om protest – alla de som intervjuats säger själva att de protesterar – men i praktiken är det få som vare sig visslar, väcker eller saboterar. Före sammanslagningen fanns det visserligen ett element av lydnadsvägran; tyckte inte kontoren eller de enskilda handläggarna att direktiven uppifrån gynnade de försäkrade fanns det ett visst utrymme för att göra på sitt eget vis. Men även om detta givetvis kan tolkas som en form av protest måste det ses i ljuset av att detta var en del av försäkringskassans kultur så som den såg ut då. Att parera vad som uppfattades som dåliga beslut för att utfallet skulle bli bra i den lokala kontexten kan likaväl tolkas som ett utslag av lojalitet. Resonemanget var att genom att *göra olika* skulle *utfallet bli lika* eftersom alla, kontor, handläggare och försäkrade, i grunden *är olika*. Efter sammanslagningen däremot, när de som intervjuats i vissa fall varit mycket kritiska mot utvecklingen, är det ingen som gör mer av sin irritation än att ta upp frågan på personalmöten. Nu visar sig lojaliteten mer i form av kadaverdisciplin (se figur fyra). Det måste förstås så att även om normen att vara lojal alltid varit en viktig del av identiteten hos de anställda har innebörden av denna norm förändrats.

Status

Det här avsnittet handlar om det kulturella temat status. Att något ger och att någon har status är en realitet i alla organisationer. I tidningskapitlet framgick till exempel hur cheferna utmålades som hjältar under 1970-talet, en roll som rehabiliteringshandläggaren fick under 1990-talet. Detta avsnitt handlar inte så mycket om vilka individer som har lyfts fram utan mer om hur de anställda

sjelva oppfattar att vissa funktioner blivit mer statusfyllda efterhand, men också vad de sjelva anser om status. Vad har egentligen gett status på försäkringskassan? Hur uttrycks statusen? Vad som är intressant är inte vad det omgivande samhället tycker utan hur de anställda har sett och ser på sig sjelva.

Vi är stolta men...

Det första som kan konstateras om status är att de anställda sjelva har ett något ambivalent förhållande till statusen på det egna jobbet. Det finns ett spänningsfält mellan att vara stolt över sitt arbete och samtidigt anse att det är ett lågstatusjobb. Några av de ”yngre” intervjuade (i det här fallet under 45 år) menar att det finns äldre anställda som skäms över att arbeta på försäkringskassan, men att de sjelva inte gör det. Men ingen av dem som faktiskt är ”äldre” bekräftar detta. Vissa säger dock att de jobbar på kontor om de går på fest, men det beror enligt dem sjelva på att de vill slippa att prata om arbetet och framför allt inte bli kritiserade för något som stått i tidningen på fritiden. Jargongen verkar alltså vara att sjelv skäms man absolut inte över att arbeta på försäkringskassan – ”varför skulle jag det?” – men att det finns de som gör det. Här kan det vara värt att påpeka att jag som intervjuare aldrig frågat om de skäms, utan att detta är en diskussion som initierats av de anställda sjelva i deras samtal med varandra i fokusgrupperna. Medan de yngre anställda menar att statusen har höjts i och med sammanslagningen, menar de äldre att det förr – för trettio år sedan – var betydligt finare än nu att vara kassaanställd:

Det var rätt fint att jobba på försäkringskassan på 70-talet. Då hade man ett bra jobb, ett säkert jobb med säkra löneökningar. Bra semester, bra förmåner. Det har vi fortfarande. (intervju 54e)

Just förmånerna som handläggaren ovan nämner utmålas ständigt som en symbol för att försäkringskassan är en bra arbetsgivare. Friskvårdstimme, gratis sjukvård och relativt många semesterdagar återkommer i diskussionerna om hur de anställda upplever jobbet. Överlag är de intervjuade stolta över sitt jobb och att det de gör känns meningsfullt. Flera säger att de inte skulle kunna tänka sig att arbeta i den privata sektorn, just för att de inte tror att de skulle känna samma känsla av mening där. Att kunna möta och hjälpa de försäkrade är den största belöningen och en handlingsnorm som lyfts fram gång på gång.

Samtidigt som arbetet beskrivs som både meningsfullt, viktigt och kvalificerat har de intervjuade ibland ett något kluvet förhållande till sin anställning. Här skämtar en handläggare om det faktum att han stannat så länge:

Men jag måste säga att man kan tänka: Vad är det för en idiot som sitter där? Honom får vi ta blodprov på. Men jag trivs för det har ändrats så mycket. Man har inte alltid trivts med allt som har gjorts men det är väl därför man har stannat. (intervju 40e)

Intervjupersonerna betonar också att jobbet är roligt, men tillägger ”faktiskt” som om jag som intervjuare skulle misstro detta. Många, både de som började på 1970-talet och de som började på 1990-talet, har gått in i organisationen med målet att lämna den inom ett par år, men blivit kvar för att de trivs. Några som intervjuats uttrycker dock farhågor om att de kanske inte är så attraktiva på arbetsmarknaden efter att ha arbetat länge på försäkringskassan. Spänningsfältet handlar således om att tycka om ett arbete som känns meningsfullt, utvecklande och kvalificerat och att samtidigt tro att det inte ses så av omvärlden.

Det är intressant att notera att detta tvivel på det egna värdet hänger ihop med hur de intervjuade ser på förändringarna i stort. De som varit med i omorganisationen, som har kontakter utåt i organisationen och tillika är mer positiva till omdaningen av försäkringskassan tror också mer på sin egen konkurrenskraft på den omgivande arbetsmarknaden. De menar att organisationen professionaliserats och att de anställda därmed också fått en förhöjd status i allmänhetens ögon. Men inte heller dessa intervjuade säger att statusen är hög. De säger att den ”normaliserats”, att det numera ses mer som ”vilket yrke som helst” att arbeta på Försäkringskassan. Synen på den egna statusen är således starkt koppad till vad man anser om organisationens utveckling i stort. Exakt hur sambandet ser ut är det dock svårt att säga något om. Tycker de som upplever att (den egna) statusen höjts också att den allmänna utvecklingen är bra eller är det de som anser att utvecklingen är bra som på grund av detta känner att statusen höjs? Helt klart är att det finns ett samband mellan individens känsla av status och individens grad av missnöje med organisationsförändringarna.

Statusen *inom* organisationen har förändrats från att vara en fråga om ålder och position till att bli mer svårdefinierad. Förr, på 1970- och i början av 80-

talen, var den formella hierarkin strikt. I citatet nedan beskriver en handläggare de ritualer som måste gås igenom för att någon som var anställd på kontoret skulle få ställa en fråga till kontorschefen:

När jag började [...] 1977 så var det kontorsbiträden och så var det expeditörer och de fick sitta i luckan. Sen fanns biträdande assistent, sen assistent. Sen fanns det biträdande sektionschef och sektionschef. Biträdande föreståndare och föreståndare. Och man fick aldrig gå förbi en nivå utan som kontorsbiträde fick man gå in och fråga expeditören, sen var man två som gick till biträdande assistenten och tre som gick till assistenten. Det var som ett myrtåg genom kontoret tills man slutligen kom till föreståndaren. Fast man visste att det är ingen som kan svara på det här utom föreståndaren. Men det fick man inte gå förbi. (intervju 55e)

Den formella hierarkin var alltså viktig att hålla sig till, men även ålder och anställningsår spelade in. Det fanns en informell praktik som innebar att fler anställningsår också medförde en viss status. Men så på 1970-talet anställdes det många unga, varav flera hade en akademisk examen i bagaget, och detta ändrade efterhand denna praktik. De unga skapade helt enkelt egna grupper med nya normer, vilket så småningom ändrade kulturen:

Stämningen på 70-talet, den var rätt så lättsam. För man hade tid att göra sitt arbete och man kände sig inte pressad. Sen var det inte lätt att komma hit ny. De som redan jobbade här de tyckte att de var förmer än vi. Skulle man sätta sig vid kaffebordet så flyttade de sig. Men som tur var så var vi ju många [nya] så vi kunde hålla ihop. (intervju 56e)

Detta kan jämföras med dagens situation där både yngre och äldre medarbetare nämner just en blandning av åldrar som mycket positiv. Att blandning är bra är ett oerhört starkt värde på försäkringskassan och kan kopplas till ett värde om olikheternas betydelse. De äldre framhåller vilken vitamininjektion de nyanställda utgör och de nyanställda framhåller de äldres erfarenhet. Sedan kan det konstateras att man är nyanställd relativt länge på försäkringskassan. Här är ett citat från en kvinna som efter åtta år på försäkringskassan i slutet av 1980-talet fick tjänst som så kallad ”spjutspets” inom rehabilitering:

Här kom jag som tjej, oerfaren och gick förbi många erfarna medarbetare som tyckte sig ha bättre kompetens, vilket de också hade. Men jag kavlade upp ärmarna och stod rätt ensam i det arbetet. (intervju 52e).

Denna handläggare menar att hon efter åtta år fortfarande var ny och oerfaren. Hon bekräftar också att de andra, äldre medarbetarna hade bättre och större kompetens än hon själv. Hon kunde också sagt att hon faktiskt hade relativt lång erfarenhet (åtta år), hade nya friska idéer och var den mest lämpade för jobbet. Men så ser inte jargongen ut på försäkringskassan. Detta måste också ses i ljuset av att det framför allt är i kollegornas ögon som den enskilde får status. Vissa av de intervjuade har tagit upp detta, att vad som ger status kan skilja sig åt mellan allmänhet, chefer och medarbetare. De anställda själva menar att det är absolut viktigast att ha status i kollegornas ögon:

Det är viktigast att man känner att man är omtyckt och respekterad av kollegorna [...] För mig är det viktigare än att ha chefens gillande även om det är viktigt att chefen gillar en, man vill ju ha mer pengar och mer lön och så men det är ju kollegorna man jobbar med varje dag och så. Det är väldigt viktigt att man känner sig omtyckt där, det är i alla fall väldigt viktigt för mig. Jag tror att det står väldigt högt på Försäkringskassan att man ska vara respekterad bland kollegorna [...] Det viktigaste är att man är en i mängden hos oss. (intervju 50e)

Här framträder ett spänningsfält; de anställda vill i och för sig ha status i form av respekt och gillande från kollegorna men de vill inte heller sticka ut. Att vara *alltför* bra eller framgångsrik är inte det säkraste sättet att få status i kollegornas ögon. Samtidigt är det viktigt att vara kunnig om försäkringen, det som är verksamhetens kärna.

Tidningskapitlet visade på ett ambivalent förhållande till organisationens och yrkesrollens status. I det här avsnittet förstärks visserligen bilden av att statusen ibland setts som låg – det vill säga att handläggarna själva inte alltid uppfattat yrket som statusfyllt – men samtidigt finns en stor stolthet över organisationen, uppgiften och kompetensen. Det har visserligen funnits en handlingsstrategi hos vissa av de anställda att inte berätta att de arbetar på försäkringskassan, men det handlar i de fallen om en ovilja att möta andras åsikter om organisationen, inte om egna skamkänslor. Statusen inom organisationen verkar vara är tätt knuten till gruppen; det är ett viktigt värde

att vara en respekterad gruppmedlem. Något som leder vidare till helt ett centralt spänningsfält i organisationen – det om handläggningens status.

Handläggningens status

Kärnan i försäkringskassans verksamhet är handläggningen av socialförsäkringen. Hur man än vänder och vrider på uppdraget handlar det om detta, att utreda och betala ut pengar till dem som är berättigade till det. Den absoluta majoriteten av dem som arbetar på försäkringskassan arbetar också med just detta. Samtidigt är det slående att just handläggning har relativt låg status inom organisationen. Vissa intervjuade säger att de inte vill "fastna" i försäkringen och att det måste finnas karriärvägar för dem som inte vill bli chefer. De frågar sig hur Försäkringskassan ska kunna locka till sig kompetenta ungdomar om detta är allt som kan erbjudas:

För att sitta och harva i rehabiliteringsfall, ja, det gör man nåt år, sen är inte det tillräckligt stimulerande, för sen vill man vidare. (intervju 52e)

Detta kan jämföras med andra yrken som lärare eller läkare, där knappast någon skulle se det som ett "misslyckande" att vara kvar i kärnverksamheten. Det finns ett spänningsfält som innebär det ger status att vara en duktig handläggare samtidigt som det inte ger någon status att handlägga. Efter sammanslagningen var det många chefer som "blev över". Kontorsstorleken ökade och behovet av enhetschefer minskade. Enligt handläggarna har den absoluta majoriteten av de avsatta cheferna inte blivit handläggare utan fått andra uppgifter. Att återigen bli handläggare skulle vara att "byta ner sig":

Såvitt jag vet är jag ju den enda dåvarande lokalkontorschefen som är i handläggningen. De är arkivansvariga, controllers, säkerhetsansvariga och såna här saker. Alltså de har alltid kunnat hitta luckor där de har kunnat plocka in dessa före detta chefer. (intervju 55e)

Det paradoxala är att samtidigt som de intervjuade oroar sig för att de "kompetenta ungdomarna" inte ska vara kvar i organisationen anser de att jobbet är kvalificerat, roligt och utvecklande. Här återkommer de resonemang som beskrivits tidigare, där handläggarna nästan ber om ursäkt för att de tycker arbetet är roligt. De blir djupt förolämpade när någon annan, inte minst ledningen, beskriver arbetet som enkelt och lätt att lära. Att kunna

försäkringen – eller i varje fall att vara ödmjuk inför det faktum att man inte kan – är en viktig handlingsnorm. Så här beskriver en handläggare hur det känns när cheferna inte förstår hur kvalificerat arbetet är:

På det här mötet, det var bara gubbar i kostym och jag var med för jag var med i facket. Och då var det om SGI [sjukpenninggrundande inkomst] och det är ju ett väldigt, väldigt komplicerat område. Och då ville de lägga det som en tvåa, icke-kvalificerat. Jag var så arg och sa ”hur kan man säga att det är icke-kvalificerat, vi har ju en sån tjock handbok, det finns 1000 olika [...]” ”Ja” [sa de], ”då är det ju bara att läsa i den. Det är ju självklart”. Och jag ångrar så att jag inte tänkte på att: ”Varför har en domare så mycket betalt. Han kan ju bara läsa i lagen?” Det var ju ren förnedring av oss. (intervju 54e)

Det verkar som om synen på handläggningens status delas av både handläggare och ledning, även om det hos handläggarna finns en viss dubbelhet. Något verkar dock ha hänt i samband med sammanslagningen. Numera finns det en relativt tydlig skiljelinje mellan dem som arbetar på LFC och dem som arbetar på NFC. Anställda på LFC menar i många fall att arbetet blivit mer kvalificerat nu och att statusen också har höjts utåt sett – nu för tiden är det ett kvalificerat arbete. De som arbetar på NFC menar att arbetet *borde* vara kvalificerat men att organisationen har förvandlat det till ett löpande band. Inte många säger sig kunna rekommendera arbetet till sina barn. I alla fall inte sedan omorganisationen, tillägger de som arbetar på NFC.

Även om inte handläggning i sig ger status i organisationen ger kunskap om försäkringen det. Försäkringskunskap, vare sig det handlar om breddkunskap eller djupare kunskap om ett ärendeslag, är en upphöjd norm. Den handläggare som har en riktigt gedigen kunskap om till exempel SGI (sjukpenninggrundande inkomst) får mer respekt än den som är med i olika projekt. De intervjuade hävdar också att man måste ha arbetat med försäkringen för att riktigt kunna den. Även om det till viss del kan handla om fallenhet och utbildning grundas det mesta av kompetensen i lång erfarenhet. Försäkringen är inget man lär sig i en handvändning, säger de som intervjuats, och de som har en god försäkringskunskap blir respekterade av sina kollegor. En specialisttjänst kan således innebära mycket hög status, men den måste vara kopplad till ett anseende om att verkligen besitta en stor försäkringskompetens.

Att uppskatta och se kollegornas kompetens är viktigt för att smälta in i gruppen, inte minst för de nyanställda. I dag förväntas de unga inte sitta vid särskilda bord. Tvärtom, för att de unga ska bli uppskattade bör de aktivt blanda sig med alla på kontoret och vara nyfikna på vad de med mer erfarenhet har att säga:

De [nya] måste vara ödmjuka. De måste lyssna på dem som har varit anställda länge. Det är viktigt och de kan inte bara tro att så här är det bara. Man måste vara helt säker innan man säger saker och ting. För det felet gjorde de också, och det var käpprätt åt helvete [...] de som tror att de vet allt, de är ute och cyklar för det kan man inte. Det finns ingen utbildning som är inriktad på vårt jobb. (intervju 38e)

Det finns statusskillnader mellan handläggarna beroende på vilken försäkring de arbetar med – vissa ärendeslag anses mer kvalificerade än andra. I det stora hela anses rehabilitering som finast och därefter följer till exempel arbetsskador, pension när det fanns, underhållsstöd, föräldrapenning, bostadsbidrag och sist aktivitetsstöd, som enligt somligas uppfattning bara handlar om att ”kolla närvaro och betala ut pengar”. Samtidigt är vad som anses kvalificerat eller inte en känslig fråga. Att vissa ärenden skulle vara ”lätta” vänder sig handläggarna emot och menar att det finns komplicerade fall och situationer i alla ärenden.

Att ha stor kunskap om försäkringen ger hög status och är viktigare än att vara effektiv. Att vara hängiven försäkringen är likaledes en viktigare norm än att producera en mängd ärenden eller pinnar. En riktigt hög produktivitet kan tvärtom leda till misstro hos kollegorna, som undrar vilka genvägar som den handläggaren tar. Samtidigt är det viktigt att vara arbetsam. En anställd får inte gå och såsa på arbetsplatsen och den som ringer många privatsamtal eller sköter andra ärenden på arbetstid blir illa sedd hur effektiv personen i fråga än är. Den handläggare som däremot gör sitt bästa får kanske inte hög status i gruppen, men vinner en hel del sympati:

Sen är ju cheferna knepiga för vi har en som ligger väldigt lågt i verksamhetsgrad här. Men hon jobbar på, hon är inte en som sitter och tittar i Aftonbladet på internet utan hon kämpar på så gott hon kan, hon kan inte bättre. Hon är rädd för att ta beslut och det går långsamt i handläggningen, hon får inte många avslut. Och vad är motmedicinen? Jo du måste ta fler

månader så du får fler avslut. Men herregud människan har ju massor av pågående ärenden redan som inte är klara, ska ni lägga fler ärenden på henne då? Varför då? Den här mänskligheten är borta, den här förståelsen för att vi är olika som människor. Det finns de som går och drönar och kollar internet och tar jättemånga privatsamtal. Då tar andra väldigt illa upp. Och så finns det såna som den här tjejen som kämpar och kämpar och kämpar men hon har inte förmåga. Och det finns inte utrymme för sådana [i dag]. (intervju 55e)

Även om handläggarna inte ser ner på den som kämpar vill de inte vara den som inte klarar sitt jobb. De berättar inte gärna på stormötet om att just de själva inte orkar med arbetstakten. Jargongen i organisationen är att ”det här tempot är omöjligt”, snarare än ”jag klarar det inte”. Problemet ses som strukturellt snarare än individuellt. Från ledningens sida är det dock mer fokus på individuella prestationer i dag än vad det var före sammanslagningen. Nu för tiden förväntas alla ha en hög ”produktionstakt”; det är inte längre ett arbete där det går att sitta och drömma. Förändringen från 1970-talet, då personalen ibland kunde spela kort den sista timmen av arbetsdagen, är stor. Samtidigt är en av de viktigaste egenskaperna för en handläggare att vara lugn. Hon eller han ska klara av pressen utan att bli stressad, det vill säga kunna hantera både arga försäkrade och snabba förändringar:

När du pratar med någon försäkrad eller aktör ska du vara lugn och fin och sedan när du lägger på ska du jobba på som bara den. Sedan kommer nästa samtal och då ska du vara lugn och go igen. Det är schizofrent egentligen men det är bara att köra på. (intervju 39e)

Något som handläggarna också måste hantera är alla människor de kommer i kontakt med, vissa som är väldigt sjuka eller utsatta (jämför Lipsky 1980). Det gäller för handläggarna att, som de säger, ”inte ta med sig jobbet hem”. Det går inte att arbeta på försäkringskassan om man engagerar sig för mycket i de försäkrade, för då orkar man inte. För att få hög status i organisationen ska en handläggare engagera sig och bry sig om människor i största allmänhet men normen är att inte bli personligt involverad i de enskilda fallen. Då förloras professionaliteten, enligt de intervjuade.

Sammanfattningsvis har det här avsnittet visat att kunskap om försäkringen och om handläggning ger status på försäkringskassan även om handläggandet i sig inte gör det. Det finns statusskillnader mellan olika ärendeslag samtidigt

som det finns en tydlig norm om att uppskatta andras arbete och kompetens. Relationen mellan de anställda har varit ett viktigt värde i försäkringskassans kultur.

Alla är vi (inte) lika

På 1970-talet då hierarkierna var knivskarpa, togs det för givet att assistenten var finare än kontorsbiträdet. Sedan följde en lång period då de olika tjänstebeteckningarna försvann och alla som inte var chefer kallades handläggare, vare sig de arbetade med verksamhetsutveckling på huvudkontoret eller satt i receptionen på det lilla lokalkontoret. Anställningen var ”handläggare på försäkringskassan” och inom tjänsten kunde den enskilde individen sedan flytta runt i organisationen. Även under den här relativt långa perioden då majoriteten av de anställda var lika rent formellt, fanns det inom organisationen mer eller mindre uttalade föreställningar om vad som var fint och inte. I dag har utvecklingen vänt och nu tillhör alla anställda ett visst kontor och alla har vissa specifika uppgifter som ingår i tjänstetiteln. Det finns i dag cirka 140 tjänstetitlar.¹⁹ Olikheterna har i mångt och mycket formaliserats igen.

Det finns en framträdande norm i organisationen som innebär att man inte ska framhålla sig själv på bekostnad av någon annan och det betonas hur olika kompetenser kompletterar varandra och att alla har något att bidra med. Det är viktigare att vara omtyckt i gruppen än att vara stjärna. Här kan man koppla tillbaka till det som kulturteorin benämner tabu (se kapitel två). Ett tabu visar var kulturens gränser går och vad som inte är ett accepterat beteende i en viss grupp. På försäkringskassan skulle det vara tabu att säga ”jag vill bli den bästa handläggaren”. Detta tabu kan i sin tur kopplas till värderingen att alla är lika värda och normen om att inte sticka ut. Istället handlar jargongen om att göra vad som är bäst för de försäkrade. Synsättet att alla i grunden borde vara lika mycket värda och att olika kompetenser kompletterar varandra inbegriper även chefer. Så här resonerar en intervjuad som tidigare arbetade som chef för ett lokalkontor:

¹⁹ Uppgiften gällde 2012-12-01 och har tagits fram av Försäkringskassans Verksamhetsstöd, HR.

Alltså när jag satt som chef, jag hade ju mycket, mycket svårt att sätta löner. För att vara produktiv är ju en sak. Vi hade ardennerhästen som jobbade och jobbade och hade strålande resultat men hon sa inte mycket och hon bidrog inte till det sociala. Vi hade de som alltid ordnade frukosten, som hällde upp kaffet och fixade födelsedagar och såg till att alla hade det bra, men kanske inte vara så produktiva. Vi hade de som hjälpte till med gemensamma sysslor, slå sönder kartonger, mala i sekretessbox och sånt här. Vem var jag att väga på en våg vem som var bättre för alla hade ju så många olika kvaliteter? Och det såg jag som jättesvårt. (intervju 55e)

Värdet om likhet kan bli ett problem när olikheter ska hanteras. På 1970-talet började försäkringskassan anställa folk med akademisk bakgrund och betydelsen av akademisk kompetens har alltid utgjort ett spänningsfält i organisationen. De som har akademisk utbildning tycker att de kunskaper de fått genom denna är mycket viktiga och att de i sitt arbete har ett behov av dem, men de betonar samtidigt att kunskaper kan förvärfvas på andra sätt. De som saknar utbildning säger att det är värdefullt att anställa personal med akademisk kompetens men att det absolut inte behöver innebära att de skulle klara arbetet bättre:

Jag tycker att man är lite fixerad vid det här med utbildning. Då får man fler uppgifter att göra vilket inte behöver betyda att man är duktigare än alla andra [...] De är jättegulliga och jättetrevliga de också men det innebär inte att de måste vara så mycket duktigare eller mer kvalificerade för arbetet. (intervju 12f)

Flera av dem som anställdes på försäkringskassorna under 1960- och 70-talen var unga och kom direkt från gymnasiet. Väl inne i organisationen var grundutbildningen betydligt mer omfattande än i dag och många fick inom ramen för sin tjänst kontinuerlig vidareutbildning, även universitetskurser. Den reella skillnaden i utbildningsnivå mellan dem som suttit i skolbänken *innan* tjänsten påbörjades och dem som gjort det *efter* att tjänsten påbörjades är alltså mindre än den mellan dem som har och inte har en formell akademisk examen.

Hur många som har akademisk examen och inte skiljer sig stort mellan olika ärendeslag. Rehabiliteringsområdet har haft betydligt fler akademiker än till exempel ärendeslagen föräldrapenning och bostadsbidrag. Vad detta betyder i praktiken är långt ifrån självklart. Även här finns exempel på ett

spänningsfält. Rehabiliterarnas kompetens framhålls, samtidigt som det råder konsensus om att detta inte går att bedöma generellt. Just den här dubbelheten får nog ses som typisk försäkringskassejargong. Sådär sade en enhetschef några år före sammanslagningen:

Mitt gäng (som jobbar med rehabilitering) har en annan förmåga att ta till sig samhällsutvecklingen [...] Men det är förstås individuellt. (intervju 24f)

Den här chefen menar att rehabiliterare överlag, beroende på utbildningsnivå eller kompetens, har bättre förmåga än övriga att följa samhällsutvecklingen. I samma stund som hon säger det tar hon tillbaka uttalandet och hävdar att det egentligen handlar om individen. Detta citat är väldigt talande för försäkringskassan. Alla vet vad som ger status och vad som ses som hög kompetens samtidigt som allas lika värde betonas. Detta uttrycktes bland annat genom att cheferna under många år förklarade att rehabiliteringshandläggarna absolut inte var mer värda än de andra handläggarna – samtidigt fick de som arbetade med rehabilitering högre lön. I och med sammanslagningen har det skett en tydlig förändring. Före sammanslagningen var alla, oavsett ärendeslag och funktion (undantaget några specialtjänster och alla chefstjänster), handläggare. I och med de senaste årens uppdelning av arbetet i en mängd olika tjänstetitlar har den informella praktik som tidigare fanns, där vissa tjänster ansågs mer värda än andra, formaliserats.

Även om försäkringskassan sedan 1970-talet haft ansvar för rehabiliteringsfrågan så var det framför allt i slutet av 1980-talet i samband med den så kallade kampen mot ohälsan som frågan aktualiserades. Det var framförallt då rehabiliterarna fick en särskild status. Det blev oerhört mycket fokus på rehabiliteringsområdet, en mängd olika projekt startades och försäkringskassorna fick pengar så de kunde köpa olika tjänster. De som arbetade med detta beskriver att de plötsligt blev aktörer att räkna med i arbetsgivarnas och i vårdens ögon. Före sammanslagningen svarade en absolut majoritet av dem som arbetade med rehabilitering att just kampen mot ohälsan var den största förändringen i försäkringskassans historia. Rehabiliteringshandläggarna upplevde att yrkesrollen utvecklades och att deras kompetens uppskattades. Här har det skett en tydlig förändring i intervjusvaren. I de intervjuer som gjordes efter sammanslagningen framhålls

istället att det är förstatligandet och sammanslagningen som är den stora förändringen.

Rehabilitering har alltid varit ett "speciellt" och statusfyllt uppdrag. Även ett ärendeslag som arbetsskador innebär enligt de intervjuade väldigt kvalificerad handläggning men det ärendeslaget har aldrig haft denna speciella "aura". För att förstå rehabiliteringens och rehabiliterarnas speciella status måste troligtvis deras arbetssituation uppmärksammas. Arbetet på försäkringskassan har traditionellt varit, och är fortfarande, hårt styrt i både tid, rum och tanke. Arbetstiderna var länge fasta, arbetet utfördes på kontoret och det fanns bestämda regler som skulle följas. Detta gällde både för de ärendeslag som klassificeras som "enkla" och ärendeslag som klassificeras som "svåra". Rehabiliteringen skiljer sig åt på alla dessa områden. Rehabiliterarna har haft en annan frihet både vad gäller tid och rum eftersom deras uppgifter till stor del inneburit att de måste förflytta sig utanför kontoret. De har besökt vårdcentraler, mött upp försäkrade på deras arbetsplatser och deltagit i utbildningar. Den kontroll som enkelt kunde göras av andra anställdas arbete var mer komplicerad i deras fall. Där har det i större utsträckning handlat om ett förtroende från arbetsgivarens sida. Kontrollen har även en mer immateriell sida. I ett rehabiliteringsärende handlar handläggningen inte främst om att följa bestämda lagar utan att göra bedömningar om vad som bäst hjälper den enskilde försäkrade. Vilka hjälpmedel kan individen ifråga behöva, hur kan konflikter med arbetsgivaren lösas och finns det mer än medicinska faktorer som spelar in i sjukdomsbilden? Detta medför att rehabiliterarna även har en mental frihet. Dessa friheter i tanke, rum och tid måste vägas in om rehabiliteringens höga status ska förstås.

Här finns ett alldeles speciellt spänningsfält, eftersom det handlar om vad som är försäkringskassans kärnuppgift. Är det enbart en fråga om att bedöma och betala ut ersättningar från socialförsäkringen eller är det också att se till att de som är sjuka får möjlighet att komma tillbaka till arbetslivet? Medan de som själva arbetar med rehabilitering trycker på hur viktigt det är att aktivt hjälpa människor att komma tillbaka till arbetet – det är här försäkringskassan verkligen kan göra en insats – har rehabiliteringsverksamheten ifrågasatts av andra anställda. Framför allt före sammanslagningen undrade de andra på kontoret om rehabilitering överhuvudtaget var något försäkringskassan skulle syssla med, eftersom målen sällan nåddes. Rehabiliteringens höga status provocerade:

Rehabilitering är en avdelning för sig, det är nåt speciellt [...] och jag förstår inte det för kunskaperna ligger ju mycket på de andra avdelningarna [...] jag tycker sjukpenning egentligen är det som måste prioriteras [...] Man tar till och med upp det när man börjar som ny på kassan att rehab det är den avdelning som är finast och dit ska ni försöka dra er. (intervju 12f)

Spänningen mellan dem som arbetar med rehabilitering och dem som inte gör det har drastiskt minskat efter sammanslagningen. Till stor del har konflikten helt enkelt organiserats bort genom att de som arbetar med rehabilitering tillhör LFC. Tidigare arbetade alla handläggare under ett och samma tak, vilket kunde leda till mer eller mindre öppna konflikter. Nu möts de inte längre och konflikten är inte längre lika laddad. I intervjuerna före sammanslagningen togs rehabiliterarnas högre status upp både av dem som själva arbetade med rehabilitering och av dem som inte gjorde det. I de intervjuer som gjordes efter sammanslagningen har vissa till och med menat att rehabiliterarna inte har någon högre status. Slutsatsen här blir att upplevelsen av status är starkt kopplad till närhet och personlig kontakt. Det är kollegorna som handläggarna träffar och har personlig kontakt med som utgör jämförelseobjekten, inte de som arbetar i en del av organisationen de inte känner till. Det är viktigare att mitt ärendeslag får lika mycket tid på arbetsplatsträffen som de som arbetar bredvid mig än att de som arbetar i en helt annan del av organisationen har högre lön. Den relativa statusen är alltså viktigare än den absoluta.

Den speciella aura och status som omgav rehabiliteringsområdet innebar att rehabiliterarna var tvungna att förhålla sig till de andra handläggarnas reaktioner. Reaktionerna handlade framför allt om den frihet i tid och rum som rehabiliterarna disponerade, inte minst i samband med kampen mot ohälsan i början av 1990-talet. Från att ha haft ett regelrätt kontorsjobb kunde de nu till exempel ha möten på vårdcentraler eller hos arbetsgivare. Från att ha varit på kontoret mellan åtta och fyra fick de själva styra när och var någonstans de arbetade. Just friheten i rummet blev väldigt symbolisk. Normen försköts från att de anställda arbetar när de *är* på jobbet till att de arbetar när de *gör* jobbet:

Ni är så privilegierade [sa man] [...] Det var ju lite friare, inte så kontrollerat. Alltså tidigare satt man ju vid sitt bord men nu så kan man glida ut på stan

och så här [...] De kallade oss för väskdängare, vi var bara ute och slängde med väskor, ha, ha. (intervju 22f)

I intervjuerna som gjordes efter sammanslagningen är konflikten mellan rehabilitering och de andra områdena på Försäkringskassan inte alls lika brännande. I dag kallas de som arbetar med rehabilitering för "personliga handläggare", och en man som arbetar som detta säger själv att man nog kan betrakta detta som "kassans elit" (en "personlig handläggare" behöver dock inte arbeta med rehabilitering, det finns personliga handläggare som arbetar med till exempel handikappstöd och vårdnadsbidrag). Här har det skett en förskjutning bort från det tidigare självklara likavärdet. Det blir dock ingen konflikt kring detta eftersom de olika handläggargrupperna inte längre möts. I dag sitter alla personliga handläggare på LFC och att arbeta där har, enligt dem själva, högre status än att arbeta på NFC. Så här beskriver en kvinna mötet mellan chefer från olika sorters kontor:

LFC påminner mer om den gamla organisationen. Så vi [LFC- respektive NFC-cheferna] hade väldigt olika bilder av verkligheten. Det känns som att det är mer status att vara chef inom LFC och det är dit NFC-cheferna vill. Därför att det är lite friare. Du har inte piskan på dig på samma sätt. (intervju 48e)

I citatet ovan betonas att en viktig skillnad mellan NFC och LFC är att arbetet är betydligt mer styrt och produktionspiskan viner hårdare på NFC. På LFC handläggs generellt sett ärenden som ska bedömas och utredas, vilket gör att det blir svårare att ha strikta tidsangivelser för hur lång tid saker och ting får ta (även om handläggarna som arbetar här ändå beskriver att det är fokus på pinnar). Att vara väldigt hårt styrd är således ett tecken på lägre status. Längst ner på den informella statusskala som i dag finns på Försäkringskassan ligger kundtjänst (KC), där verksamheten är *mycket* hårt styrd. Så här beskriver en anställd situationen där:

Hela vår dag är styrd. Exakt när vi ska gå på våra raster, när vi har lunch, när vi har friskvård. Allting från när vi kommer in genom dörren till vi går ut. Vi har inte tid att gå och fika. Vi kan inte byta vårt pass. Om jag vill gå och luncha med Lena när våra pass skiljer sig en kvart åt så får hon ta en kortare lunch i sådana fall för att vi ska kunna luncha tillsammans. (intervju 47e)

En kvinna som arbetar som specialist på KC berättar att hennes kollegor på NFC blev förfärade när de hörde att hon skulle börja där. Att flytta från ett LFC eller ett NFC till KC är en tydlig statusdegradering. Det kan jämföras med rehabiliterarnas status, som till viss del var hög just därför att de i högre grad än andra kunde styra sin egen tid, hade kontaktytor utåt och hade en annan rumslig frihet. Att åka på arbetsplatsbesök, att vara på möten med andra myndigheter och att själv kunna prioritera bland arbetsuppgifterna ger helt enkelt högre status.

Samtidigt får frihet inte vara samma sak som kravlöshet, för då försvinner en del av statusen. Före sammanslagningen menar handläggarna att kulturen generellt sett var friare men att kraven också var lägre. När ingen ser vad du gör sjunker statusen. Framför allt finns det personal på LFC som tycker att statusen på arbetet generellt har höjts efter sammanslagningen och som själva sätter detta i samband med att hela verksamheten har blivit mer strukturerad med systematiska kontroller och uppföljningar av allas arbetsinsatser. Det ses ibland som en "sanning" att en hårt styrd verksamhet är detsamma som låg status och att anställda därför inte borde gilla att bli styrda. Här resonerar en LFC-handläggare om varför den hårdare styrning som finns i dag på försäkringskassan kan vara bra för personalen:

Att man gör ett jobb och att någon ser vad man åstadkommer. Innan var det ju många som jobbade i det tysta, det var aldrig någon som såg det. Man får credit, är man duktig så får man ju credit för det på ett helt annat sätt i dag än du fick förr. Förr kunde du jobba i tjugo år och vara duktig men kanske fick du inte så mycket credit för det. Nu är det faktiskt så att du är styrd men folk ser vad du gör. (intervju 50e)

Att någon ser vad du gör är helt enkelt en viktig pusselbit för att förstå status. Att vara osynlig ger ingen status. Rehabiliterarnas höga status hängde även samman med att de blev så enormt uppmärksammade. De intervjuade berättar att i början av 1990-talet, då kampen mot ohälsan var som allra mest intensiv, handlade möten för hela kontoret till 95 procent om rehabilitering och 5 procent om alla andra ärendeslag. Dessa arbetsplatsträffar kan ses som ritualer där organisationens normer och värden tydliggjordes och spreds till hela personalen. Ohälsotalet och vad man skulle göra åt det var en fråga som dominerade hela organisationen på den tiden. Även om enskilda kontor kunde vara framgångsrika så sjönk inte det totala ohälsotalet nämnvärt

(Johnson 2010). Status handlar således inte om att vara framgångsrik utan mer om vad som anses viktigt i organisationen. Det innebär att uppmärksamhet ger status – även om det är negativ sådan. Här berättar en enhetschef om hur det var positivt för de berörda handläggarna när media under 2012 uppmärksammade fusket med assistansersättning och indirekt pekade på ett misslyckande för Försäkringskassan, som inte upptäckt detta:

Och de som jobbar med funktionshinder har känt sig lite i skymundan för det har varit så mycket fokus på sjukersättningen alltid. Men de har ju känt ett lyft nu när assistansen har hamnat i fokus. Nu är de i strålkastarljuset och det har de mått bra av. Men innan har det varit de på högsta våningen och ingen har riktigt vetat vad de gjorde. (intervju 48e)

Att ha ett arbete med innehåll som skapar status är visserligen inte okomplicerat – på försäkringskassan ska den anställde inte vara stjärna. Det är ingen arbetsplats där det är odelat positivt att sticka ut eller att sträva uppåt. Normen handlar snarare om att smälta in och vara en i gänget. En kvinna berättar om sina erfarenheter av att fungera som försäkringskassans representant ute i vården. Till viss del får hon färre ärenden än sina kollegor för att kompensera att hon är borta två förmiddagar i veckan, men minskningen motsvarar inte den tid hon förlorar:

Andras beundran får man inte utan tvärtom känns det som om de försöker stjälpas en. De tycker bara det är roligt att man [...] inte får mindre ärenden [...] Och det känns som om de vill att man ska stjälpas och det ger också lite drivkraft tycker jag. Därför kämpar man på ännu mer [...] När jag hade uppdragen på [...] vårdcentralerna var det en massa skitsnack om det, att jag var där och hon tror att hon är så bra. För där jag har varit, där har jag varit omtyckt. Och det är inget bra i andras ögon utan tvärtom det väcker avund. Sen kanske det är olika, nu jobbar jag ju med samma människor ungefär, vi har några nya och där märker man ingenting utan det är de som man har jobbat med hela tiden som är så. De nya betar sig inte så, absolut inte. (intervju 56e)

Handläggaren som säger detta menar att det framför allt är de äldre kollegorna, de som hon arbetat med i många år, som tycker så. Det finns på kontoret en grupp medarbetare som följts åt under många, många år och som känner varandra väldigt väl. Alla i gruppen vet vad de andra är bra på, vilka svagheter de har och vad de tycker är roligt. Samtidigt som den här täta

gruppen kan fungera som ett stöd kan det finnas en inbördes avundsjuka, som kanske just handlar om närheten kollegorna emellan. Beskrivningen för tankarna till en syskonrelation, att det är bland de kollegor som känner varandra bäst som avundsjukan är som störst. De som har anställts efter sammanslagningen, de yngre kollegorna, ger enligt handläggaren inte uttryck för den här missunnsamheten.

Det här avsnittet har till stor del handlat om spänningsfältet mellan likhet och olikhet. Sammanfattningsvis kan det konstateras att det funnits och finns ett värde om att alla är lika mycket värda. Samtidigt har det, framför allt tidigare i organisationen, funnits en norm om att det är rätt att behandla folk olika. Detta, som kan verka som en paradox vid första anblicken, visar på ett av försäkringskassans grundläggande antaganden: *vi är olika*. Antagandet omfattar både kontor, anställda och försäkrade. Alla individer och enheter är olika och blir därför svåra att jämföra och värdera. För att förstå laddningen hos detta antagande måste dock vikten av relationer på försäkringskassan uppmärksammas, något som görs när personalen berättar om vilken typ av chef som traditionellt förespråkats.

Chefens status

Chefsrollen har förändrats på flera sätt från 1960-talet och framåt. På 1960- och 70-talen var chefen i princip alltid en man, medan de som administrerade försäkringen (det som då kallades kontorsbiträde, assistenter, handläggare och så vidare) till överväldigande del bestod av kvinnor. Cheferna var också tydligt "förmer" och ett kontorsbiträde kunde inte gå in till chefen hur som helst för att diskutera eller fråga om något. Normen innebar att chefen var den mest kompetente, att han var den som skulle kunna försäkringen bäst och fatta beslut i kniviga fall. Cheferna hade också ett relativt stort mandat att organisera verksamheten på det sätt som de fann lämpligt. Jargongen inom Försäkringskassan i dag handlar om hur kontorscheferna och länsdirektörerna före sammanslagningen hade sina "kungadömen" där de kunde bestämma tämligen fritt. Under åren hände dock något med chefsrollen. Från att ha varit en expert som stod över de andra på kontoret blev chefen från 1980-talet och framåt mer och mer chef i betydelsen den som leder arbetet. Precis som i tidningskapitlet (kapitel sex) framgår hur marknadsnormen påverkar verksamheten. Chefen ska leda verksamheten, inte vara den bästa

handläggaren. Att kunna försäkringen blir mindre viktigt än att få kontorsbiträdena och assistenterna, som sedermera uppgraderas till handläggare, att växa och utvecklas. Så här säger en kontorschef om rollens utveckling från 1970-talet och framåt:

Det blir roligare och roligare [att vara chef] men det är fullständigt annorlunda än vad det var den gången. Då var det lite mer av en expertroll och man skulle ha lite mer förvaltningsuppgifter. I dag är det mer att jobba som ledare. (intervju 4f)

Detta är ett citat från en chef före förstatligandet och sammanslagningen, men utvecklingen mot en "ledarskapschef" har snarare förstärkts i och med att alla kontor nu är större. Vilken typ av chef det gick att vara tidigare hängde till viss del samman med kontorets utformning. På det lilla kontoret fick chefen gärna fungera som ett slags fadersfigur för de anställda, fika och bry sig om hur personalen hade det. På det stora kontoret fungerade inte riktigt det, men handläggarna har alltid, både före och efter sammanslagningen, betonat att de vill ha en närvarande chef. Chefen ska alltid bry sig om och visa engagemang för medarbetarna, även om han eller hon inte har tid eller möjlighet att sitta med vid fikabordet.

De intervjuade cheferna har under åren deltagit i olika chefsutvecklingskurser som har vissa saker gemensamt. På kurserna har de bland annat kunnat jämföra sin egen ledarstil med olika idealtyper varav den mest statusfyllda för cheferna själva, vare sig det är 1985 eller 2012, är den som kallas "noshörning". Normen inom chefskollektivet har således inte ändrats. Noshörningen kännetecknas av ett kraftigt fokus på resultat, där man driver sina mål och sätter produktionen främst. Den idealtyp som enligt cheferna själva innebär minst prestige är den som fokuserar på att vårda relationerna på kontoret och lyfta medarbetarna. Här finns ett spänningsfält mellan det som personalen ofta uppskattat och chefsnormen, mellan den närvarande, varma och omtänksamma chefen och den typ av chef som ger status i chefskollektivet.

Fortfarande är chefsrollen statusfylld. I kapitel två diskuterades hur även individer kan ses som artefakter, till exempel i form av hjältar. Chefstjänster innebär viktiga symboliska artefakter: cheferna har högre lön än handläggarna, de har ofta egna rum i en organisation som numera

kännetecknas av kontorslandskap och de har gjort den karriär som enligt mångas uppfattning är den som går att göra inom försäkringskassan. Samtidigt är statusen inte lika hög som den var före sammanslagningen. I de tidigare intervjuerna var det tämligen självklart att chefen hade hög status, även om de flesta av de intervjuade inte sade sig vilja bli chefer själva, framför allt med motiveringen att de inte passade för det. Här har det skett en förändring efter sammanslagningen då handläggarna beskriver att de tycker synd om sina chefer som enligt deras mening är klämda från alla håll. Det är de som måste se till att alla direktiv från ledningen i Stockholm verkligen implementeras och det är de som måste kontrollera medarbetare som i perioder varit starkt kritiska till organisationens utveckling. Statusen är inte lika självklar som tidigare. Sådär säger en handläggare efter sammanslagningen:

För mig känns en enhetschef mer som en controller som springer runt och tittar på statistik. (intervju 39e)

Här kan det också konstateras att flera av de tjänster som handläggarna själva beskriver som möjliga karriärvägar och som tidigare fanns ute på länskassorna – utredartjänster, expertfunktioner och så vidare – i dag är samlade till Stockholm. Det upplevs därför som svårare för personal ute i landet att göra karriär, om det inte är en chefstjänst som eftersträvas. De högre tjänster som finns kvar ute i landet är främst chefstjänster men även dessa anses ha förlorat både makt och status. I folkrörelsemodellen som tidigare var stark sågs cheferna på flera sätt som navet i organisationen; de var hjältarna som skulle entusiasmera medarbetarna. De hade stor frihet att bestämma över sitt specifika geografiska fält och kunde utveckla sina egna ledarstilar utifrån sin personlighet. Nu har cheferna gått från att vara dessa lätt obstinata småpåvar till lydiga redskap för makten i Stockholm. Kontoren är i dag betydligt större överlag och den gamla relationsinriktade småkontorschefen beskrivs som helt ”ute”. Ledningen i Stockholm har status i kraft av sina positioner men det går knappast att säga att den är beundrad. Den har i perioder efter sammanslagningen varit starkt ifrågasatt.

Status har, som sagt, den chef som visar omsorg om de anställda, som kan deras namn, som är bra på försäkringen och, inte minst, som står upp för medarbetarna. Majoriteten av alla som intervjuas är väldigt nöjda med sina chefer och de uttrycker ofta också en förståelse för deras situation. Ilskan mot

den stora omorganisationen riktas inte mot linjecheferna som skött implementeringen och som medarbetarna känner. Samtidigt uttrycker flera av de intervjuade en besvikelse över vad de uppfattar som en flathet från linjechefernas sida. De berättar om chefer som sagt att det här ärendeslaget kommer inte att försvinna från kontoret, det skulle "vi aldrig acceptera", för att någon månad senare, efter order från Stockholm, genomföra just en sådan förändring. Om de i alla fall hade protesterat, suckar handläggarna. Här finns en frustration hos vissa av de intervjuade; de menar att försäkringskassan före sammanslagningen var en arbetsplats som visserligen inte gav status i bekantskapskretsen, men som i alla fall var trygg. Vid tidigare organisationsförändringar upplevde personalen i det stora hela att (läns)ledningen tänkte på dem och försökte ordna det bästa utifrån den personalstyrka som fanns. De senaste förändringarna har varit annorlunda; nu har ledningen inte utgått från vad som finns utan från vad som *borde* finnas. Sedan har personalen fått rätta sig efter det. Det finns en besvikelse över att cheferna inte försvarade "sina" anställda:

Och så här i efterhand är ju inte bara beslutsfattarna som är ansvariga utan det är ju också chefer som borde protesterat mer [...] De borde engagerat sig mer och sagt ifrån. Man fick inte protestera. (intervju 53e)

Schein menar att en organisations normer kan existera på flera olika plan (Schein 2010:27). I intervju svaret ovan blir det tydligt att det ses som ett värde att protestera, att öppet klaga på missförhållanden, men också att cheferna de facto inte gjort det tillräckligt i handläggarnas ögon. Även de chefer som intervjuats anser att de har en skyldighet att säga ifrån om något är fel inom organisationen. Vad som anses vara det rätta (ett värde) behöver således inte gå hand i hand med vad som faktiskt görs (en norm). I det här fallet handlar det om handlingsstrategier (att inte protestera) som inte hänger samman med hur organisationsmedlemmarna anser att det bör vara (när något är fel bör både anställda och chefer protestera). För att tydliggöra den här diskrepansen menar jag att en viktig indelning av kulturella normer är mellan följande två grupper; dels de normer som är kopplade till ett värde, dels de normer som kan kopplas till vad som faktiskt görs. De förra hänför sig till hur medlemmarna i en organisation anser att de bör handla i en viss situation. De senare hänför sig till en handlingsstrategi som blivit standard och till viss del accepterad men som medlemmarna inte alltid står bakom.

Det är inte givet att den som vill göra karriär inom Försäkringskassan berättar om det. För att återkoppla till den tidigare diskussionen är detta en typisk norm som grundas i hur de anställda faktiskt beter sig (att undvika att berätta om sina karriärambitioner), snarare än i hur de anser att det bör vara. Att berätta för alla kollegor att man vill göra karriär är att bryta mot (handlings)normen i arbetsgruppen även om de intervjuade säger att de ofta vet vem som är ett "chefsämne". Det viktigaste för att få status bland kollegorna är att fokusera på uppgiften, att vara en riktigt duktig handläggare – då kan den personen också unnas att gå vidare. Så här säger en handläggare om hur man ska vara för att passa in i gruppen:

Man ska vara en lugn, trevlig människa. Inte rädd för att jobba mycket men man ska inte vara för på. Jag tror inte det uppskattas med människor som är för mycket framåt. (intervju 50e)

Med framåt menas här någon som ska vara med i alla projekt överallt, som söker cheftjänster och som tydligt berättar om ambitionen att klättra uppåt i organisationen. Det viktigaste ska istället vara att göra ett bra jobb. Även cheferna delar den här synen. Vill någon bli chef, ska den personen i och för sig gärna ta för sig och vara aktiv på olika arbetsplatsträffar men det måste vara "lite lagom". Det krävs en känsla för när det är "ens tur" och framför allt att man ger ett intryck av att vara väl förankrad i verksamheten. Det gäller att fokusera på uppgiften här och nu och inte försöka byta tjänst för ofta:

De uppskattas inte, de som vill hoppa runt för mycket. Två år som jag, det är okej men börjar du söka vitt och brett tjänster [så är det inte bra]. Att du precis har kommit in och visar att jag vill detta eller så vill jag detta, eller detta också, bli chef, eller så kanske jag söker något projektjobb. Det är inte populärt utan man ska mer ha sin linje [...] Det vet jag flera som straffat ut sig. Då aktar man sig för att anställa den för den vill bara hoppa vidare. (intervju 48e)

Genom att klä sig på rätt sätt kan man på ett subtilt sätt visa intresse för en högre tjänst. På huvudkontoret i Stockholm är kläder viktiga artefakter för att signalera sin position. De anställda ute i landet menar att det alltid har syns på klädstilen vem som jobbar på centralkontoret. Till viss del gäller detta även cheftjänster ute i landet. Hur kläder symboliserar makt och inflytande skiljer sig dock åt mellan män och kvinnor och därför kommer detta att diskuteras under nästa rubrik.

Sammanfattningsvis visar det sig att den hjältechef som beskrivits i tidningskapitlet inte känns igen i intervjuerna. Där är det istället den varma, närvarande och närmast fadersliknande chefen som genom åren har fått mest uppskattning från medarbetarna – även om detta inte alltid korresponderat med statusen i chefskollektivet. Detta tillsammans med de tidigare utsagorna om de närmast syskonlika förhållandena på vissa kontor och vikten av relationer mellan kollegorna leder fram till ett annat grundläggande antagande som varit en del av försäkringskassans organisationskultur: *vi är en familj*. Denna familjekultur är, som kommer att framgå, viktig för att förstå de anställdas relationer, reaktioner och handlingsstrategier i samband med sammanslagningen.

Genus

Detta avsnitt handlar om synen på och relationen mellan kvinnor och män. I tidningskapitlet framgick hur bilden av män och kvinnor i organisationen förändrats: handläggarna är inte längre de små söta flickorna och chefskollektivet är inte längre en mansklubb. Även av intervjuerna framgår att det har skett en förändring i synen på män och kvinnor. Att kvinnor kan vara chefer och att män kan arbeta som handläggare är i dag tämligen självklart. Den här förändringen är inget som kan kopplas till sammanslagningen eller förstatligandet utan har skett mer successivt genom åren. Samtidigt visar intervjuerna att föreställningar om hur män respektive hur kvinnor är lever kvar och att den *genusordning* (se kapitel tre) som tidigare präglat försäkringskassan består.

Blandning är bra – men vi är lika

Alla som intervjuats betonar värdet av en blandning av folk: unga och gamla, olika utbildningsbakgrunder och inte minst män och kvinnor. Men det finns ett spänningsfält här eftersom de samtidigt tillägger att könet egentligen inte spelar någon roll. Ett typiskt citat kan se ut så här:

Med det spelar ingen roll [om det är män eller kvinnor]. Men det är klart att det alltid är bra med en blandning. (intervju 48e)

Flera av de intervjuade förklarar att män och kvinnor i grund och botten är likadana och att det inte påverkar handläggningen eller chefskapet alls vilket kön man har. De flesta börjar dock rätt snart att klargöra att även om män och kvinnor "egentligen" är lika så är den här blandningen bra för den informella praktiken på kontoren. Maria Eriksson och Kristina Eriksson (2002) som undersökt genusrelationer på olika arbetsplatser har också noterat den här paradoxen då de flesta av de som de intervjuat ansett att en jämn könsfördelning är positiv, fastän de svarat nej på frågan om kön har någon betydelse. På försäkringskassan anser de anställda att män har en förmåga att göra stämningen i gruppen bättre. De ses i sig själva som ett slags positivt laddade artefakter. Exakt vad detta positiva består i eller vad som förändras när männen kommer in i grupperna är oklart, men ord som stämning, jargong och glädje återkommer. En kvinna berättar om hur hon upplever stämningen när det finns män i arbetsgrupperna:

Rent allmänt under alla år så var det en mycket, mycket bättre stämning där det också fanns män. För bara kvinnor, det kunde bli katastrof på en enhet. Det är ju för att kvinnor är som de är. Pratar skit om varandra, det är mycket mer tjabb på kvinnor. Är det då en man så är det då som att han kivar med kvinnorna, han kanske har en annan jargong [...] Men det har alltid varit så att män har haft en väldigt positiv inverkan på enheterna. Riktigt varför det blir så [vet jag inte], men tjejer är ju lite tjejiga. (intervju 54e)

Det intressanta med det här citatet är att samma kvinna berättade att hennes bästa tid på försäkringskassan inföll när hon var fackligt engagerad. Fackets lokala styrelse, där hon satt med, bestod av 100 procent kvinnor. Deras samarbete fungerade utomordentligt, de hade roligt, de var ärliga mot varandra och de fick mycket gjort. Trots att hon hyllar detta kvinnliga samarbete, som enligt hennes mening fungerade mycket bättre än vad styrelsen gjorde senare då ett antal män kom med, blir en grupp med enbart kvinnor – i hennes föreställningsvärld – en katastrof. Det gäller absolut inte bara denna intervjuperson. Att kvinnor och män påverkar arbetet och gruppen på olika sätt återkommer gång på gång.

Det är inte lätt för intervjupersonerna att närmare beskriva vad som gör att män och kvinnor påverkar arbetsgruppen på olika sätt. Ibland landar det i just att "man vet ju hur kvinnor är" eller att kvinnor helt enkelt är "tjejiga". När de börjar försöka reda ut vad de faktiskt betraktar som kvinnliga respektive

manliga egenskaper är det också intressant att notera att kvinnliga egenskaper till allra största delen beskrivs som negativa medan de manliga är positiva. Kvinnor babblar, stressar och går bakom ryggen. Män är ärliga, raka och lugna. Även när det handlar om i stort sett samma egenskap framställs de olika för kvinnor och män. Kvinnor kan beskrivas som "alltför vårdande" och sakna distans till de försäkrade. Män däremot är vårdande på ett mer "stöttade och coachande" sätt. Egenskaperna och de fysiska personerna kopplas samman så att en och samma egenskap tolkas olika beroende på vilket kön dess bärare har. Så här beskriver en man den huvudsakligen kvinnliga arbetsgrupp där han arbetar:

Det blir ju mycket kackel, det blir det. Det blir mycket kackel runt fikabordet. Mycket spring och lite stressigt. Alltså ska en man lämna något så tar han det lugnt. Jag tror att det är kvinnligt att man försöker hinna med allt möjligt. Lite av det här också att vi ska ha våra möten och det pladdras och pladdras. Och jag har svårt att tänka mig att om man tar fyra män att man sitter och snackar skit i fyra timmar [...] Just att detaljer kan bli viktigt. Om det blir trettio kronor för mycket det struntar jag i. Om hon står här i tjugo minuter vad kostar inte det staten. (intervju 28f)

Bilden av att kvinnor och män är olika och att de kvinnliga egenskaperna värderas lägre är tydlig, samtidigt som alla som intervjuats menar att det inte *ska* vara så – män och kvinnor bör självklart värderas lika. Det har emellertid inte funnits en enda intervjuperson som menar att män för in element i organisationen som kan innebära problem. Däremot har majoriteten av intervjupersonerna redogjort för problematiska egenskaper hos kvinnor. Samtidigt har en majoritet av intervjupersonerna varit kvinnor, eftersom en majoritet av dem som arbetar på försäkringskassan *är* kvinnor. Kvinnorna som jag intervjuat kan beskriva kvinnor som kollektiv men tillägger ofta att de själva utgör ett undantag. Typiska uttalanden är: "Kvinnor pratar skit men jag gör inte det", eller: "Kvinnor är fega men jag har inga problem att säga ifrån." I citatet nedan framskyntar att det kanske inte bara är kvinnornas egenskaper som är problemet utan också hur de tas emot. Handläggaren som jag intervjuat berättar att hon har klagat flera gånger på en organisationsförändring (som genomfördes före den stora sammanslagningen) men att hon snart gav upp eftersom hon kände att hon inte fick något gehör:

Det är alltid svårast när kvinnor jobbar tillsammans. Det är mer skitsnack [...] För de [männen] rensar upp lite bland tjejerna, både uppe och nere [...] När många tjejer jobbar ihop då är det så att tjejer är fegare [...] Det är mer ärligt när det är killar... De kommer med en helt annan auktoritet från början. Jag är ändå ingen som mesar och jag säger ju vad jag tycker [...] Men hade det varit en kille som hade kommit och gnällt och sagt att "får jag inte det så." Det tror jag är annorlunda. Män [...] blir mer tagna på allvar. (intervju 36f).

I alla intervjusammanhang där frågan kommit upp säger männen att de kan se att det finns en viss särbehandling av män. De menar att de blivit tydliga som individer just för att män, åtminstone tidigare, varit i minoritet. En manlig handläggare är inte en i mängden på samma sätt som de kvinnliga kollegorna. Flera av dem jag intervjuat menar också att det lyssnas mer på manliga kollegor.

Män kan förhålla sig på olika sätt till att de blir högre värderade. Vissa blir besvärade, vill inte stå i centrum och vill inte få en särskild status på grund av sitt kön. De kan säga att flera av deras kvinnliga kollegor har längre erfarenhet och att deras åsikter därför borde väga tyngre. Andra män kan tycka att det är härligt att stå i centrum, att de känner att det händer saker och ting när de säger något. Slutligen finns det de ambivalenta som kan se fördelarna med att just de får en särställning, men betonar samtidigt att det inte "borde vara så". Sådär säger en man som beskriver hur han och den andre manlige handläggaren hela tiden fick kursledarens uppmärksamhet när de var på utbildning:

Det är klart att det kan vara trevligt om jag hade velat spinna på det och om jag hade haft ledarambitioner men jag blir mest irriterad. Det upprör mig. Sen är det ju alltid trevligt att vara man bland många kvinnor men i slutändan börjar man ju undra hur mycket man det är kvar av en efter tretton år på kassan. Men tupparna trivs ju rätt bra när de är ensamma i hönsgården. (intervju 51e)

I det dagliga arbetet spelar kön däremot ingen roll, anser de som intervjuats. De umgås inte med folk därför att de är män eller kvinnor. Samtidigt berättas att det på flera kontor finns "mansbord", det vill säga bord i fikarummet där de män som arbetar på kontoret brukar sitta. Det är givetvis en helt informell praktik och det finns kvinnor som gärna sitter vid "mansborden". Männen

söker sig till varandra och umgås också mer privat med varandra än med de kvinnliga kollegorna:

Jag skulle nästan kunna ha ett jättetråkigt jobb så länge som jag har bra kollegor som är trevliga. Vi har det jättebra. Vi är inte jättemånga killar på det här stället men vi är ett gäng på 8 stycken som umgås mycket. Vi är mellan 34 år och upp till 62. Vi har varit iväg på semester [tillsammans]. (intervju 39e)

Ingen mansklubb eller så. Däremot har jag några kollegor, vi går ut ibland på after work, då brukar vi gå män från olika kontor och som träffas. Lite manligt nätverk, och så hugger vi ved och [skratt, detta sägs som ett skämt], nej, vi dricker lite öl. (intervju 50e)

Även kvinnorna har sina nätverk. När de berättar om vilka de umgås med efter jobbet, vilka de har som närmast förtrogna eller vilka de har ett informellt nätverk med, så hänvisar de till andra kvinnor. Det behöver inte alls betyda att det inte finns könsblandade nätverk, men i mina intervjuer har ingen sagt att ”vi är två kvinnor och två män som träffas efter jobbet en gång i månaden sedan några år tillbaka”. När vänskapsrelationer eller informella nätverk formas är det vanliga alltså att det görs med kollegor av samma kön.

Avslutningsvis en jämförelse med tidningskapitlet där cheferna, men även andra yrkeskategorier, till exempel rehabiliteringshandläggare, utmålades som hjältar. I intervjuerna beskrivs snarare manliga handläggare som hjältar, då dessa genom sin blotta existens gör stämningen bättre. Detta visar hur individer i sig kan vara laddade artefakter och symboler. Det är inte vad männen gör eller säger som är det viktiga utan deras existens.

Kvinnliga chefer och manliga handläggare

På 1960- och 70-talet var den absoluta majoriteten av alla chefer på försäkringskassan män. Genom åren har andelen kvinnliga chefer ökat och är nu uppe i 64 procent (2013). Den vanligaste chefen är i dag således en kvinna. Detta är en utveckling som alla jag har intervjuat tycker är bra, de tycker att det är viktigt att kvinnor och män har samma chanser att göra karriär i organisationen. De säger att det viktigaste är att det är rätt person på rätt plats, det är betydelsefullare än könet. Samtidigt påpekar flera att det inte har varit så historiskt. Både handläggare och chefer säger att kvinnor generellt sett

måste vara bättre än män för att bli respekterade som chefer. En manlig chef som jag intervjuat menar att hans kvinnliga chefskollegor har haft det svårare än han i sitt ledarskap, något som enligt hans mening berodde på att de var kvinnor. Den kvinnliga chefen har utmärkt sig; det har funnits chefer och kvinnliga chefer. En kvinnlig handläggare reflekterar över detta och tror att det handlar om att hon identifierar sig med andra kvinnor. Hennes berättelse kan tolkas så att män automatiskt är något annat. En man skiljer sig redan från gruppen och därför är övergången från handläggare till chef mindre dramatisk än när en kvinna, som är en av ”oss”, blir chef. Det finns en norm om likhet bland handläggarna som gör det lättare för den som redan är olik – till exempel genom sitt kön – att bryta sig ur gruppen:

På något sätt är det viktigare för mig som kvinna att likställa alla andra kvinnor med mig själv. De andra är inte duktigare än jag, jag är lika duktig som de. Det innebär att så fort någon sticker ut och visar att den vill vara chef, då måste hon vara så in i helskotta duktig för alla andra kvinnor. (intervju 35f)

Kläder kan vara viktiga artefakter som signalerar vilken position i organisationen en person har. En manlig chef på försäkringskassan kan ha en relativt avslappnad stil och kan klä sig som handläggarna, med jeans och stickad tröja. Kontorschefer i slips har inte hört inte till vanligheterna här. Kvinnliga chefer däremot eller kvinnor som vill bli chefer klär upp sig. På den tiden det fanns länskontor kunde man se om någon kvinna var så kallat ”ck-klädd”, det vill säga klädd som de som jobbade på centralkontoret. Där var klädstilen i regel något mer formell än ute på kontoren. Skillnaden i klädstil skiljde sig mer åt mellan kvinnorna än mellan männen. Detta kan tolkas så att männen, bara i kraft av sitt kön, hade auktoritet och inte behövde förstärka den med sin klädsel. Kvinnorna som var eller ville bli chefer behövde däremot signalera att de var något ”annat” än den vanliga handläggaren och började därför ha kavaj och snygg kjol. Man kan tolka detta så att om männen ”i sig” var potentiella chefsobjekt, fick kvinnorna ”chefa till sig” för att märkas.

De kvinnor som är eller som vill bli chefer verkar ha hamnat i ett dilemma. En chef får inte vara som handläggarna, de ska inte vara en i gänget utan ha auktoritet och överblick. Det tidigare idealet där chefen skulle motsvara den gode fadern var självklart svårt för kvinnor att leva upp till. De fick inte vara för mycket kvinna, med tanke på att de kvinnliga egenskaperna inte värderades särskilt högt, något som beskrevs i det tidigare avsnittet. Men en

kvinnor fick inte heller vara för mycket män. Jag har fått höra flera berättelser om ökända kvinnliga chefer, kända för sina hårda "manliga" nypor:

Den värsta chefen är en kvinna som försöker vara man. [Som är] väldigt sådär, "lilla vän". De sätter sig över oss som kvinnor. Det kan ju i och för sig en man också göra. Men vad jag har upplevt genom åren är att en kvinna är mycket, mycket fulare, hon vet precis vilka knappar hon ska trycka på. Dånar då fram, hon försöker ha det här manliga sättet det här dominanta, men gör det på ett sätt så att hon sätter åt kvinnan. Man får en så fruktansvärt olustig känsla för att det är en kvinna. I alla fall jag har haft mycket lättare att säga mot en man [...] jag vet inte varför. (intervju 54e)

Majoriteten av de intervjuade säger att det inte spelar någon roll om de har en manlig eller kvinnlig chef. Men de som uttrycker en preferens föredrar alltid en manlig chef, oavsett om de själva är män eller kvinnor. Ingen har svarat att de skulle föredra en kvinnlig chef.

Manliga handläggare har, precis som kvinnliga chefer, tidigare varit en minoritet i organisationen. Till skillnad från de kvinnliga cheferna har de manliga handläggarna alltid varit väldigt uppskattade. De beskriver själva hur det funnits en informell praktik där de alltid tagits mycket väl omhand, inte minst när de börjat på ett nytt kontor eller en ny avdelning. De yngre männen kan beskriva hur någon av de äldre kvinnliga handläggarna tagit sig an dem genom att hjälpa dem och lära upp dem. När frågan ställts hur introduktionen varit på försäkringskassan hänvisar de unga männen till just de här äldre kvinnorna som sett till att de kommit in i jobbet. När kvinnor börjar kan de också få någon som tar extra mycket hand om dem, men det verkar inte ske med samma systematik.

Män som arbetat längre i organisationen menar att män tenderar att bli lite ompysslade, eller "mammade", av sina kvinnliga kollegor. Oftast handlar det om relativt "oskyldiga" företeelser, som att männen slipper vissa tråkiga sysslor eller att de kvinnliga handläggarna hjälper dem att komma till rätta lite extra mycket. En handläggare berättar emellertid om en man som direkt misskötte sitt arbete, där kvinnorna gick in i ett slags "mödraroll" och skyddade honom från att förlora jobbet.

Alla som intervjuats betonar att de helst skulle se en blandad organisation. De män som faktiskt finns får en stor symbolisk betydelse och beskrivs ha en nästan magisk effekt på gruppen. Flera handläggare vittnar om hur stämningen blir bättre när det är fler män i gruppen, men de har svårt att sätta ord på varför. De behöver bara finnas så blir det trevligare att arbeta. Så här beskriver en man hur det har varit att arbeta som en av få män i organisationen:

Jag tycker aldrig att jag har haft några problem [med att vara man och handläggare] utan det har känts väldigt bra. Man kanske nästan har haft det för bra. Som när jag började med underhållsstöd, ja, då var här ju kollegor man kunde fråga [...] de stöttade en alltid. Medan kanske tjejer i min ålder gick in till vissa kvinnor och då var det inte alls samma. Förstår du vad jag menar? Bara för att jag är man så kanske jag tas emot lite mer med öppna armar. De är lite mer omhuldande gentemot oss. (intervju 53e)

Männen blir dock inte enbart omhändertagna av kvinnorna i organisationen. De beskriver också att de ibland blivit uppmärksammade av de andra männen i organisationen, ofta den närmaste (manlige) chefen. De män som är chefer kan i sin tur beskriva hur de kan spegla sig i de yngre manliga handläggarna:

När jag började en gång på kassan i Helsingborg så var det jag och en kille till och så var det 80 kvinnor. Samtliga fyra chefer var män. Och det levde jag jävligt högt på. Eftersom jag var kille, chefskillarna tog ju mycket hand om mig och lärde mig mycket och sånt där. Så där hade man ju fördel av det. (intervju 49e)

Även om männen är uppskattade och personalen överlag gärna skulle se att de var fler kan de vara ifrågasatta på ett outtalat plan. Kvinnoyrken är lågstatusyrken och någonstans känner handläggarna att det innebär en statussänkning för män att arbeta med så många kvinnor. Kvinnorna i organisationen vill ha flera män som handläggare men de män som faktiskt är handläggare har fått finna sig i en jargong där deras manlighet ifrågasätts. Så här säger en kvinna:

De män som har jobbat [som handläggare] i försäkringskassan har väl inte riktigt betraktats som män, förstår du hur jag menar? Utan hur kan de finna sig i denna verksamhet med så mycket kvinnor? Och det har ju diskuterats bland kvinnorna en hel del, det är ju inte de männen som är ute i det privata

näringslivet, de kommer inte till försäkringskassan. Så gick snacket. Det är ett dilemma för männen [att få höra] hur kan du vara kvar i denna verksamhet som är man? Och det är fokuserat på männen, inte mot kvinnorna. Kvinnan kan ha suttit där i trettio år och ingen ifrågasätter henne, mannen kan ha suttit där i femton. (intervju 52e)

Kanske känner männen av denna ambivalens. Flera män, som har börjat som handläggare i organisationen, har vandrat vidare och blivit chefer. I dag är den karriärgången inte alls lika självklar; både chefskollektivet och handläggarkollektivet är mer blandade. Föreställningen om att män automatiskt kan eller vill bli chefer finns inte längre. Däremot berättar flera män om sitt fackliga engagemang, som kanske fungerar som en symbol för att de inte "bara finner sig i" att arbeta i verksamheten. Ambivalensen avspeglas också i alla de skämt som männen berättar om sin situation på försäkringskassan. Samtliga män som intervjuats för den här studien har någon gång under samtalet skojat om sitt kön. Ungefär såhär kan det låta:

Jag brukar alltid skryta med det att SAS-Janne Carlzon och jag vi har samma profil – han är också jädrigt androgyn. (intervju 49e)

Troligtvis har inga dramatiska förändringar skett sedan sammanslagningen, men trenden med fler manliga handläggare har förstärkts. Sett över en längre tidsperiod har relationen mellan män och kvinnor och synen på kvinnliga respektive manliga egenskaper förändrats en hel del. Blandningen av män och kvinnor är betydligt större i dag än den var förr, både i handläggarkollektivet och i chefskollektivet. Som framgick i tidningsavsnittet har bilden av de kvinnliga handläggarna gått från "duktiga flickor" till professionella yrkesmänniskor. Även om bilden av männen har mjukats upp något från strikta kostymklädda herrar till en mer avslappnad stil har bilden av kvinnorna förändrats mer. En man som arbetat sedan 1960-talet på försäkringskassan beskriver utvecklingen så här:

Jamen ärligt och uppriktigt, jag ser inte att männens yrkesroll har förändrats. De har alltid haft en yrkesroll men kvinnorna har inte haft det. Det är nog rätt. Utan plötsligt märker man på senare år att kvinnorna inte längre är den där tjänande kontorsråttan längre utan de har en yrkesroll. (intervju 31f)

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det har hänt mycket på det här området om utvecklingen betraktas ur ett lite längre perspektiv. Situationen

på 1960- och 70-talen där kvinnorna hade rollen som flitiga flickor och männen som rörelsens hjältar känns avlägsen i dag. Men även om de yttre strukturerna har förändrats, och även om man uttrycker att det inte finns några skillnader mellan könen, lever föreställningar om män och kvinnor kvar. Genusordningen är kvar, om än i modifierad form. Alla mina intervjuer är trots allt gjorda efter 2002. Organisationskultur tar helt enkelt lång tid att förändra.

Avslutning

Detta kapitel har behandlat temana *identitet*, *status* och *genus*. Av kapitlet framgår att de anställdas identitet har förändrats över tid. Intervjuerna bekräftar den bild som gavs i tidningskapitlet av de olika *förvaltningsmodellernas* framväxt. Den *byråkratiska modellen* har alltid funnits i mer eller mindre hög grad, mer påtagligt på 1970-talet och då i kombination med *folkrörelsemodellen*. På 1980-talet kom först *marknadsmodellen* och sedan den *professionella modellen*. I dag är organisationen tillbaka i en mer byråkratisk modell, vilket bland annat kan ses i en mer diversifierad och formaliserad yrkesrollsstruktur. De informella praktiker som tidigare fanns kring de enskildas uppgifter har ersatts med formella sådana, där varje tjänst är noga preciserad. De intervjuade beskriver också hur marknadsmodellen återigen fått stort genomslag i dagens Försäkringskassa, i form av ett stort fokus på effektivitet och produktivitet. Samtidigt har motsättningar mellan vissa grupper försvunnit, framför allt beroende på att man helt enkelt inte träffas längre. Alla som intervjuats har betonat hur viktigt det är att göra ett bra arbete för de försäkrades skull, även om det engagemang som var en viktig del av yrkesrollen tidigare har ersatts av en mer distanserad hållning hos den yngre generationen. Att vara lojal har dock visat sig vara centralt för alla anställda. De intervjuade betonar vikten av lojalitet gentemot arbetsgivare, kollegor och försäkrade. Vad denna lojalitet har betytt i samband med de senaste årens förändringar är en fråga för nästa kapitel, som handlar om hot och räddningar.

De som arbetar på försäkringskassan är stolta över sitt jobb även om det finns en viss dubbelhet. Att vara engagerad och duktig på bemötande är en viktig

handlingsnorm samtidigt som kärnan i arbetet, handläggningen, inte har särskilt hög status internt. Man framhåller gärna kollegornas kompetens; här beskriver ingen sig som stjärna, det är de anställdas olika kompetenser som behövs. Att alla är olika har visat sig vara ett *grundläggande antagande* samtidigt som det är ett viktigt *värde* för personalen att alla ska värderas lika. Detta hänger också samman med det antagande om att ”vi är en familj” som har funnits på försäkringskassan tidigare, men som nu utmanas av den nya organisationen. Chefens roll och status har förändrats efter sammanslagningen; enhetschefen ses nu för tiden mer som controller än familjefader. Även statusen för olika delar av organisationen har förändrats efter sammanslagningen; LFC har i dag högre status än NFC och KC. Inom LFC har också förändringen från den gamla organisationen varit minst. De kulturella antaganden om olikhet och familj, som låg till grund för de gamla försäkringskassorna är lättare att förena med denna så kallade ”kanal” av myndigheten.

Slutligen kan konstateras att lite drygt en fjärdedel av alla anställda på försäkringskassan nu för tiden är män. Ett *spänningsfält* uppstår eftersom de som arbetar här vill att könsfördelningen ska bli jämnare och anser att det ”egentligen” inte är någon skillnad på män och kvinnor. Likväl finns föreställningar om hur kvinnor och män är och normer om hur de bör bete sig. Frågan om genus är således fortsatt relevant. Rent konkret drabbar föreställningar om kön dem som går emot det gängse, nämligen kvinnliga chefer och manliga handläggare. Båda dessa grupper är välkomna, men har också har mött motstånd genom åren och därigenom utvecklat olika handlingsstrategier. För att hantera situationen *skämtar* män i organisationen om sin egen manlighet medan kvinnor bland annat har att förhålla sig till *informella praktiker* som säger något om hur de bör klä sig för att klättra på karriärstegen.

8. Om hot och räddningar

De föregående kapitlen har visat hur försäkringskassans organisationskultur har förändrats genom åren. I det här kapitlet, där temana hot och räddning är i fokus, är de viktigaste jämförelsepunkterna tillståndet före och efter förstatligandet och de organisatoriska reformer som följde. Även om kulturen har varit i ständig förändring, med förändringstryck både utifrån och inifrån organisationen själv, har de senaste årens förändringar varit speciella. Denna stora omvälvning av försäkringskassans struktur har skett med sådan hastighet och utgjort ett så stort brott mot den rådande kulturen att den inte kan jämföras med tidigare omorganisationer. Detta kapitel kommer att visa hur några av de mest centrala antagandena i organisationen har kullkastats men också hur de konkreta praktikerna har förändrats. Inte minst personalen själv framhåller de senaste årens händelseutveckling som den största förändring som skett i försäkringskassans historia.

Hot

I detta avsnitt beskriver intervjupersonerna olika former av upplevda hot. Hot i kulturell bemärkelse behöver inte vara akuta. Det handlar knappast om att någon är rädd för att bli fysiskt skadad utan snarare om att de anställda känner sig hotade i sin arbetssituation eller upplever att servicen till medborgarna är hotad.

Centralstyrning och förlorad lokalkännedom

Som beskrevs i tidningskapitlet fanns det inom organisationen ett starkt motstånd mot att försäkringskassan skulle förstatligas. Det var framför allt direktörerna som uttryckte farhågor om att en enda myndighet skulle bli

alltför stor och otymplig för att kunna fungera effektivt. I tidningen *Socialförsäkring* återkom bilden av hur den ”stora statliga fisken” åt upp de mindre länskassorna (se figur 8). Bilden kan ses som symbol för den oro som faktiskt fanns hos länsledningarna. Historien var i högsta grad levande och folkrörelsemodellen hade inte helt försvunnit. Bland handläggarna var det mer blandat om de såg förstatligande som ett hot eller inte. I de intervjuer som gjordes före sammanslagningen uttryckte en del en önskan om att kassan skulle förstatligas. Några handläggare ansåg att det fanns en klar logik i att föga samman kassorna till en statlig myndighet. Med ett förstatligande hoppades handläggarna att statusen på arbetet skulle höjas, att de skulle få högre lön och att de skulle slippa ”småkungarna” som lokalkontorscheferna ibland kallades.

Förstatligandet var således en viktig symbol för både handläggarna och de tidigare länsledningarna. Men vad denna symbol stod för skiljde sig åt mellan dessa både grupper. Det ledningarna uppfattade som ett tydligt hot såg handläggarna som en möjlighet. För ledningarna symboliserade förstatligandet slutet på folkrörelsemodellen, kopplingen till medlemmarna och det lokala självbestämmandet. För handläggarna symboliserade förstatligandet löften om ökad status och bättre arbetsvillkor. Att ett förstatligande inte behövde innebära vare sig det ena eller andra scenariot är i sammanhanget ointressant, för det viktiga är de olika förväntningar olika grupper knöt till begreppet. Symboler kan således delas av alla medlemmar i en organisation, men innebörden av dem kan variera.

En alltför detaljerad styrning uppifrån sågs däremot, även av handläggarna, som ett hot före sammanslagningen och till viss del även efteråt. Här menar de intervjuade att kompetensen för att organisera arbetet tidigare först och främst fanns på det lokala planet. Det värde som tydliggjordes genom tidningsartiklarna, nämligen lokal anpassning, fanns också hos de anställda. De ville inte att det skulle komma påbud uppifrån om *hur* de skulle handlägga eller spara på resurserna. Detta citat kommer från en intervju gjord före sammanslagningen:

För att styra upp det ekonomiskt lägger man sig även i hur fast man inte har någon kompetens. Tog man bort den frågan från centralen och lägger ner det lokalt så har vi kompetensen för hur det ska göras. Och det blir förmodligen bättre. (intervju 23f)

Inte minst före sammanslagningen beskrivs de erfarna och kompetenta medarbetarna som hjältar, som de som kan och därför bör sköta själva försäkringen. Cheferna ska organisera verksamheten och stötta medarbetarna, inte lägga sig i försäkringsdetaljer. De intervjuade handläggarna är fortfarande kritiska till styrning uppifrån, som också blivit betydligt mer påtaglig. Visserligen kunde lokalkontoren och handläggarna även före sammanslagningen få direktiv uppifrån men handlingsfriheten på det lokala planet var stor och det gick ofta att hitta vägar för att kringgå beslut som ansågs felaktiga. Direktiven kunde nästan alltid anpassas till det egna kontoret och den egna personalsammansättningen.

De beslut som ledningen har fattat i den numera statliga och sammanslagna organisationen har inte alls den karaktären. Nu är det ledningen som bestämmer och så som det är bestämt gör de lokala cheferna och även handläggarna. Även om personalen kan se fördelar med detta, inte minst om värdet likabehandling därmed kan säkerställas, finns det moment som hotar. Dels handlar det om sättet att fatta beslut, dels handlar det om beslutens innehåll. De intervjuade upplever att ledningen inte känner till hur det ser ut ute i landet och därmed inte alltid fattar rätt beslut samt att ledningen inte lyckas förmedla känslan av att den "bryr sig". Frågan om var de olika kontoren ska ligga behandlas till exempel mer som en teknikalitet än en fråga om de försäkrades möjlighet att kunna träffa sina handläggare. I kapitel två som handlade om kulturens nivåer nämndes att skämt bland personalen kan ses som en typ av speciellt viktiga kulturella artefakter. Ett sådant skämt som belyser denna hotbild handlar om hur de olika ärendeslagen fördelades av ledningsgruppen i Stockholm:

Man har skojar om det ibland att där har vi Sverigekartan. Och så är det fest ikväll och vi [ledningen] dricker vin och likör och lite allt möjligt. Jaha, var ska pension ligga. Jamen där ser bra ut. Den känslan har man fått. (intervju 53e)

Skämt kan i det här sammanhanget ses som en motståndshandling och en handlingsstrategi för att hantera en situation som personalen inte tycker om. Att driva med ledningen blir en symbol för att de anställda inte är helt styrda; det går att styra *var* de jobbar och *hur* de jobbar, men inte vad de tänker och tycker. Den jargong som formas kan därför ses som en mild form av obstruktion (se figur fyra) – även om det i praktiken handlar mer om att

bevara den egna värdigheten än att undergräva ledningen. En aspekt här är geografisk: att Stockholmsledningens sätt att styra upplevs som ett hot i dag handlar delvis om att de sitter långt bort i förhållande till från alla som arbetar utanför staden. Personalen upplever att de är anonyma och inte minst viktigt att handläggarna är anonyma för dem. Länsledningarna fanns inom samma kulturella enhet, men med ledningen i dag förhåller det sig annorlunda. Tidigare fanns det en gemensam kultur hos personal och länsledning. Nu har det skapats en differentiering mellan högsta ledningen och linjeorganisationen. De intervjuade jämför med hur det var tidigare då den absoluta majoriteten av personalen mycket väl kände till dem som satt på centralkontoret och visste vem direktören var. Det förekommer flera berättelser på temat om den personliga relationen till ledningen. Den här relationen innebar att personalen upplevde att deras åsikter hade ett värde även för dem som bestämde:

Det som jag tycker att man märker, om man nu ska ta det från att vi var Malmö till det vi är nu, är att alla beslutsfattare satt i huset för huvudkontoret [...] De som bestämde vilka skrivbord vi skulle ha satt på sjätte eller sjunde våningen. Det vill säga, det var väldigt nära till besluten. Man kunde åka med hissen upp. Gick man en liten pinne högre i rangen kunde man ta hissen upp till direktören som satt på sjunde våningen. Man löste allt inom samma hus. Jag kan bara tala för mig själv men i dag känner vi att vi inte kan påverka i stort sett någonting för alla beslut, stort som smått, tas på huvudkontoret. (intervju 40e)

Intressant här är att upplevelsen av att ha ledningen nära sig beskrivs som viktig oavsett de faktiska möjligheterna att påverka. Personalen upplevde att man kunde framföra kritik och komma med förslag. För att anknyta till frågan om hur förändringar tas emot, något som diskuterades i kapitel fyra, skapade *möjligheten* till protest lojalitet hos personalen. För på frågan om de verkligen brukade ta den där hissen upp och berätta för direktören om hur kassan egentligen borde styras har alla svarat nej, men likväl är känslan av att kunna göra det betydelsefull. Att ledningen fanns nära var således viktigt på ett symboliskt plan. Det är också här kulturteorins styrka visar sig. För att förstå varför personalen reagerade som den gjorde under de här omvälvande åren efter länsorganisationens avskaffande, räcker det inte med att undersöka de mer konkreta och fysiska förändringarna, utan det krävs också en förståelse för vad de här materiella förändringarna laddas med för kulturell betydelse.

Det är med andra ord inte det fysiska avståndet till ledningen som är den största förändringen i organisationen, utan upplevelsen av ökat avstånd.

På lokalkontorens tid kunde problem lösas relativt snabbt, beslutsvägarna var korta och varken lokalkontoren eller personalen hade pressen på sig att det skulle vara lika överallt. Att lokalkontoren bestod av subkulturer, det vill säga skiljde sig åt beroende på om de var små eller stora, om de låg i stad eller landsbygd och så vidare sågs närmast som en självklarhet. I och med att lokalkontorsstrukturen avskaffades ändrades detta. Nu blev det lika självklart att alla kontor skulle vara helt igenom lika. Symboliken när den nya kontorsstrukturen skulle implementeras kan knappast underskattas. Då genomfördes, samtidigt på alla kontor i hela landet, en invigningsfest som närmast är att beteckna som en kulturell ceremoni för att fira starten av den nya organisationen:

Vi drog ju igång som LFC i april 2008 [...] Det fanns en väldigt strikt mall hur varje LFC skulle dra igång och det var någon uppifrån ledningen som skulle komma på invigningen [...] Det var en speciell tårta. Den var tvungen att bakas enligt ett speciellt recept och en speciell form och färg [...] Jag tror självklart att det fanns ett syfte. Det var väl ändå, tror jag, att markera och tala om att nu är det här vilda länsperspektivet definitivt slut. (intervju 43e)

I de senare intervjuerna menar de intervjuade att ledningen i Stockholm inte är förankrad ute i landet utan lever sitt eget liv. Tidigare fanns det ett grundläggande antagande om att familjen kunde utgöra en metafor för försäkringskassan. Detta antagande håller nu på att försvinna. Tidigare var länsledningen en medlem i samma familj, även om de som arbetade där hade mer makt, högre status och lön än handläggarna ute på lokalkontoren. I familjen hade alla en plats, även om det självklart fanns konflikter, hierarkier och statuskillnader. En föreställning var att man måste ha kunskap om familjen för att kunna lösa de motsättningar som finns. Att komma utifrån och förändra och inte veta något om just denna organisation – familjen – upplevdes som ett brott mot denna föreställning. Därför blev det ett hot när ledningen tog in konsulter utifrån, konsulter som inte förstod vad arbetet på försäkringskassan innebär:

Dels kostar de [konsulterna] ju en massa pengar, dels har de ju inget långsiktigt som de lämnar kvar. Nu har man väl insett... att man kanske bör utnyttja den

kompetens som faktiskt finns på kassan, istället för att förlita oss på externa aktörer. För de har ju inte levererat. Accenture, ett jävla trams [...] men det är ju väldigt Stockholmsbaserat. (intervju 51e)

Bruket av utomstående konsulter provocerar dagens handläggare och gjorde det också förr. Det är förankring inne i organisationen som ger legitimitet. Men även om de intervjuade kritiserar användandet av externa konsulter tycker de inte automatiskt att huvudkontoret i Stockholm skulle gjort ett bättre jobb eftersom de inte heller är en del av familjen på samma sätt som länsledningarna var förr. Nu finns det ett synsätt som handlar om att det finns en speciell "Stockholmsstil", både vad det gäller kläder och attityd, och att det på huvudkontoret finns en massa "hittepå-tjänster" som anställda på kontoren ute i landet inte vet vad de är till för. På den gamla tiden var det tvärtom en vanlig uppfattning att de som jobbade på centralkontoren hade väldigt stora kunskaper om försäkringen; de hade jobbat ute på fältet och hade därigenom en förankring och legitimitet ute i organisationen.

Ett mönster i intervjuerna är att de som arbetar på LFC inte alls är lika kritiska mot de förändringar som skett 2005 och framåt som de som arbetar på NFC. LFC beskrivs mer som de gamla lokalkontoren och det är uppenbart att förändringarna inte varit lika dramatiska där. Där finns fortfarande flera olika ärendeslag under ett och samma tak, handläggarna har fortfarande kontakt med de försäkrade och de är inte heller detaljstyrda på samma sätt som på NFC. Den lokala anknytningen är också bevarad i och med att LFC-kontoren i högre grad finns utspridda över hela landet. Överlag har deras roll förändrats mindre och fler av de värden som framhålls av handläggarna har bevarats där.

För dem som arbetar på NFC har det inte, som på LFC, bara handlat om att flytta från ett litet landsortskontor till en större tätort. Här har handläggarna fått se sina ärendeslag försvinna till en annan landsände och inom samtliga ärendeslag har man gått från mer eller mindre kundkontakt till nästan ingen kontakt alls. Både de formella och de informella praktikerna har förändrats betydligt mer på NFC än på LFC. De som arbetar på NFC talar om överklighetskänslor; de trodde aldrig att detta skulle kunna hända. Handläggarna hade helt enkelt förutsatt att Försäkringskassan skulle vara spridd i landet och att de försäkrade alltid skulle kunna komma i kontakt med sin handläggare. Flera av handläggarna har upplevt förändringen som väldigt snabb, så snabb att vissa inte "tror att det är sant". Tillgänglighet för brukarna

kan fortfarande ses som ett viktigt värde på försäkringskassan men det betyder inte samma sak som det gjorde förr. I fallet tillgänglighet handlade det före sammanslagningen om att de försäkrade hade nära till just "sin" handläggare, som kände till de lokala förhållandena och förutsättningarna. I dag är tillgängligheten inte kopplad till en person utan till organisationen i mer allmänna termer, vilket betyder att handläggarna på NFC inte ses som kanaler in i organisationen. Den funktionen ska kundtjänst och internet fylla. Att de handläggande tjänstemännen sitter samlade på några få ställen i landet blir då en icke-fråga. Ett problem som handläggarna på NFC upplever som en konsekvens av detta är försämrade lokalkännedom, något som de menar kan leda till fel i handläggningen:

Jag menar att flytta ett ärendeslag från Simrishamn till Tomelilla det är ju inte samma sak som att flytta all BOB-handläggning upp till Luleå. Och det blev ju en massa fel också. Jag menar studenterna i Lund, vem känner till dem i Skellefteå? Nej, det visste de ju inte så de pumpade ut 12 månaders hyra [istället för 10, min anmärkning]. Det var ju så mycket som gick snett. (intervju 55e)

En annan aspekt av förlorad lokalkännedom är fusk och social kontroll. Det gäller alla kontor eftersom de blivit betydligt färre och större överlag. Å ena sidan vänder sig de intervjuade starkt mot att handläggare ska ha "koll" på de försäkrade och vad de gör, å andra sidan tror de att det är lättare att fuska om handläggaren sitter långt bort. De här aspekterna, att handläggningen kan gå fel och att fusk blir svårare att upptäcka, är väldigt konkreta farhågor för handläggarna. Men det finns också mer diffusa, som handlar om en känsla av att vara nära och tillgänglig. Det här gäller för de försäkrade, att de ska kunna ha nära till försäkringskassan, men också handläggarna själva. De menar att även den "interna lokalkännedomen" har försämrats:

Ibland tror man att man pratar med någon i Malmö, men så hade de för mycket så det har handlagts på ett annat ställe. Och det känns ju inte riktigt bra. Och sen har de sina egna mål och oftast på kassan är det ju volymmål. Och ju högre man pressar på de här volymmålen, desto sämre blir kvaliteten. Så vi får vissa saker till oss där vissa saker saknas, de är inte gjorda. Och så vet man inte vem man ska kontakta, det är långa vägar att gå för att hitta tillbaka till den handläggaren. Och visst man kan se namn och telefonnummer men

det hade känts bättre om man hade kunnat gå in och prata med en person.
(intervju 51e)

Det intressanta här är att handläggaren i citatet ovan faktiskt har ett telefonnummer till den som handlagt ärendet – men det räcker inte. Han vill prata med en människa av kött och blod och veta vem denna människa är. På lokalkontorens tid kunde handläggarna för det mesta gå in till kollegan i rummet intill om de hade frågor eller behövde bakgrundsinformation om det ärende de höll på med; de höll sig till sin egen välkända familj. Att få information om andra ärendeslag var enkelt och informellt och man kunde snabbt hjälpa de försäkrade. I dag upplever handläggarna de andra enheterna inom organisationen som anonyma. De vet inte hur de som arbetar där ser ut eller vad de kan och de kan ha mål som inte överensstämmer med den egna enhetens.

Hotet om förlorad lokalkännedom hänger samman med interna kommunikationsproblem. På det gamla lokalkontoret kände de anställda dem som arbetade på samma kontor och det fanns en informell praktik som innebar att om någon behövde hjälp med information om ett annat ärendeslag, eller om en viss försäkrad, gick man helt enkelt och frågade. De som arbetade på kontoren hade ofta en mycket god uppfattning om vem som det var lönt att fråga om vad. De visste vem som kunde lagstiftningen på sina fem fingrar, vem som kände till dem som arbetar inom kommunen, vem som var bra på teknik och så vidare.

Där sätter du fingret på det som jag tänker på dagligen. Till exempel när vi samarbetade med bostadstillägg gick man bara några meter bort. I dag måste jag erkänna att jag inte ens vet var de finns. Långt mindre vilka de är. Då tog man sitt papper och gick fem meter bort [för att säga]; titta på det här. Men i dag är det så avlägset och vem ringer man till? (intervju 41e)

Förr träffades handläggare från olika kontor genom byte av arbetsplats inom länsorganisationen, gemensamma utbildningar och fester. Detta kan ses som återkommande ritualer som hade stor betydelse för organisationens identitet. Genom de här ritualerna utvidgades också kontorsfamiljen till något större. Om kontoret fick symbolisera familjen var länskassan storfamiljen. Återigen hade de anställda ett hum om vem som kunde vad; att det var Gunilla i Borås som var en mästare på assistansersättning eller att Janne i Östersund hade ett

knepigst vårdnadsbidragsärendet förra året. Det byggde på personlig kännedom om enskilda handläggare snarare än kunskap om formella tjänstebeteckningar och kompetenser. Denna tysta kunskap (jämför Josefsson 1998) börjar försvinna i den nya organisationen.

En fördel när man kände människor personligen så visste jag vem som kunde vad. Alltså vem jag skulle fråga. Den människan är fantastiskt duktig på det och det. (intervju 40e)

Det har utvecklats en misstro och irritation mellan de olika enheterna. Personalen misstror varandras kompetens och mycket irritation uppstår när ärenden går mellan kanalerna. Något som värderas mycket högt bland handläggarna är breddkunskap, att ha en kunskap om inte bara sitt eget ärendeslag utan också om andras. Anledningen är att om något händer i ett ärendeslag, till exempel att en försäkrad får sjukersättning istället för sjukpenning, så kan det påverka andra ärendeslag. En försäkrad kan till exempel bli berättigad till något hon eller han inte var tidigare. Då gäller det att handläggaren känner till detta och kan ge impulser till de andra enheter som måste känna till det. Att se till att detta sker är en handlingsnorm som betonas av handläggarna och när detta inte fungerar hotar det organisationen eftersom man då inte ger den service som handläggarna tycker att medborgarna har rätt till.

När handläggarna nu för tiden diskuterar andra enheter framstår det i mångt och mycket som myter och spekulationer. Åsikter om andra kontor har alltid funnits; det var väldigt vanligt före sammanslagningen att kontor och (läns)kassor jämfördes med varandra. Dessa jämförelser handlade bland annat om hur kontoren låg till i statistiken, hur stämningen var och hur ärenden prioriterades. På arbetsplatsträffar, både då och nu, visas statistik där det egna kontoret jämförs med andra kontor i landet. Det fungerar som ett slags återkommande ritual; man jämför sig med andra kontor utan att det fyller någon egentlig funktion, på så sätt att det skulle påverka kontorets arbete. Samtidigt görs jämförelserna för att det som mäts faktiskt värderas; att de försäkrade ska få sina ersättningar utbetalade i rimlig tid och att handläggningen ska vara korrekt. Jämförelsen för handläggarnas del grundade sig förr oftast på något de hade hört eller sett, vare sig det var sant eller inte. Skillnaden nu är att spekulationerna är lösare – handläggare har i princip ingen kontakt alls med andra enheter och vet därför lite om dem. Den kontakt

som finns mellan ”kanalerna”, som de kallas, går mellan specialister och chefer.

Handläggarna upplever således kommunikationen horisontellt i organisationen som mycket begränsad nu för tiden. Även den vertikala kommunikationen nerifrån och upp upplevs som försämrade. Det handlar dels om att det har blivit anonymare och större avstånd, dels om att kommunikationsvägarna har blivit mer reglerade och formella. Förr, på den tid då familjeantagandet var starkt, kunde handläggarna (i alla fall i teorin) ringa till högsta chefen eller i vart fall prata med sin egen chef som i sin tur kunde föra åsikterna vidare. Kanske kände de någon som arbetade på centralkontoret så att de kunde ta det den vägen. Man gjorde helt enkelt det som man trodde var bäst eller lämpligast i den aktuella situationen, något som kunde variera beroende på vad det var för typ av ärende och vem den anställda var som person. I dag finns det ett enda rätt sätt att framföra kritik, uttrycka åsikter eller anmäla att en glödlampa är trasig. Det finns fasta kanaler och blanketter som ska fyllas i. Blanketterna blir i sig symboler för att det inte är handläggarna som har makten över kommunikationsvägarna. De påverkar hur de kan säga saker men i förlängningen också vad som förs vidare i organisationen och om något förs vidare över huvud taget:

Förra året var vi väldigt frustrerade på Ensa så vi gjorde en lista. En spontanlista kom fram när vi hade möte. Fem, sex stora grejor eller helt enkelt grova fel som gör att den inte får någon legitimitet. En specialist sitter i process-teamet så vi skrev ner ett dokument som vi bad honom ta till processteamet. Men nej, så får det inte gå till. Det finns en särskild blankett för processändringar och då får du bara skriva ett förslag på varje blankett. Så istället för att du skriver ett dokument med vad du vill ha ändrat i processen och lämnar till en i processteamet som kan förankra det [måste du göra så] [...] Istället måste man fylla i en blankett med ett förslag på varje blankett. Då var det ingen som ville lägga femton mantimmar på det. Då la man bara förslagen åt sidan. (intervju 45e)

Här är det fråga om handläggare som helt enkelt inte orkar föra informationen uppåt eftersom kommunikationen bara kan ske på ett speciellt och reglerat sätt. Ledningen uppmuntrar visserligen protester men inför samtidigt formkrav som reglerar hur man ska väcka dem och vad som kan väckas. Protesterna ritualiseras och kan därmed kontrolleras av ledningen.

Blanketternas utformning styr vad som kan skrivas och som handläggaren ovan beskrev, vad som överhuvudtaget upplevs som värt besväret. Även om de lade tid på detta skulle det ta alltför lång tid innan de såg något resultat, till exempel i form av ändringar i arbetssätt eller prioriteringar. Den återkoppling som förut kunde ske mer informellt och på det sätt som passade den enskilde handläggaren har blivit till en ritual som är påbjuden uppifrån.

Dessa formaliserade kommunikationsvägar hänger samman med en mer allmän återgång till den byråkratiska modell som präglade 1970-talet. Byråkratin handlade då om de interna föreskrifterna, med tjocka, gröna pärmar där det stod exakt hur ett ärende skulle handläggas, allt från vilka som var berättigad till vad till vilken färg det skulle vara på pennan när blanketten fylldes i:

[På 1960- och 70-talet] var det viktigaste att krysset satt i rätt ruta. Om någon behövde pengar eller inte, det var sekundärt. Det skulle vara ordning bland blanketterna och alla papper och det var det man följde upp sen, har man gjort utbetalningen på ett korrekt underlag och är alla kryssen ifyllda och ditten och datten. (intervju 49e)

Det är stor skillnad mellan dagens försäkringskassa och de kassor som fanns på 1970-talet, men byråkratimodellen är tillbaka med full kraft. Åren före sammanslagningen betonades att det viktigaste var att rätt ersättning betalades ut till rätt person, snarare än *hur* detta gjordes. I dag upplever handläggarna återigen att de interna reglerna och hur-frågorna har tagit överhanden. Det är viktigt att betona att det inte är politiska beslut som krånglig lagstiftning eller den så kallade rehabiliteringskedjan som anses byråkratiska, utan de interna bestämmelserna. En handläggare visade mig en tjock pärm som går under namnet KUB:en. Den kan ses som en symbol för denna byråkratisering. I KUB:en beskrivs just *hur* handläggningen av ett ärende ska genomföras:

Vi har nåt som heter KUB:en. Det här till exempel är den processen som vi nu ska följa när vi ska handlägga ett sjukfall [...] Detta går ju inte att läsa, jag förstår inte varför man har en sån här bibba ... Men här står exakt hur man ska göra, men inte exakt på allting därför att verkligheten är så komplex så det går ju inte att täcka in [...] Och gör jag inte exakt som det står så sitter det människor och tittar i våra ärenden, internkontroll. Hittar de brister så blir vi fällda, då kan man säga att jag har blivit fälld i KUB:en [...] Ett exempel, vi

ska ringa alla försäkrade inom sju dagar. Och det hinner vi inte och det skapar tyvärr en rätt trist kultur där folk säger att de har ringt fast de inte har ringt, därför du lönesätts på sådana här saker. Och går du in i samtal med din chef säger de att du drar ner enhetens resultat för du ringer inte inom sju dagar. Men varför måste det vara inom sju dagar? [...] Det är vi själva som hittat på det. (intervju 51e)

KUB:en bygger i sin tur på de så kallade ensaprocesser som skapades när försäkringskassorna slogs samman. Ensaprocesserna handlade om att hitta det bästa sättet att handlägga ett ärende och dokumentera detta för att få alla handläggare att göra likadant. När ledningen sedan vill ta reda på hur effektiva olika handläggare och olika kontor är mäts vissa moment i denna process. Handläggarna tycker i och för sig att det är bra att handläggningen bedrivs mer likformigt i dag än vad den gjorde på lokalkontorens tid och ingen handläggare ifrågasätter strävan efter effektivitet i sig. Det är således inte vilka värden som ska genomsyra verksamheten som utgör spänningsfältet, utan hur olika värden ska prioriteras.

Här framgår också att det finns vissa värden som under alla år varit viktiga på försäkringskassan och som kan sägas utgöra ett slags symboler för organisationen. Värden som effektivitet, likabehandling, rättsäkerhet och individuell hänsyn kan ses som *symbolvärden* för försäkringskassan. Dessa värden symboliserar vad som är viktigt i organisationen och lyfts fram av både ledning och personal under alla år. Att jag benämner dessa symbolvärden handlar om att de mer ska ses som en typ av artefakter än egentliga värden. Det är dessa symbolvärden som både ledning och personal själva lyfter fram i intervjuer och i skriftliga dokument genom åren. Det betyder inte att dessa värden inte också kan utgöra värden i mer traditionell kulturell bemärkelse. Ett symbolvärde kan givetvis ha en parallell i ett värde som verkligen präglar organisationen – men det kan också vara något som enbart existerar i skrift och i den allmänna diskussionen. I fallet försäkringskassan tolkar jag det dock så att de värden som berörts ovan – effektivitet, likabehandling, rättsäkerhet och individuell hänsyn – verkligen utgör kulturella värden för personalen. Att värdena effektivitet och likabehandling nu prioriteras framför rättssäkerhet och individuell hänsyn upplevs däremot som ett hot bland personalen. Detta händer när jakten på effektivitet och likabehandling sker genom så kallad ”pinnjakt”.

Det här avsnittet har handlat om ökad centralstyrning och förlorad lokalkännedom. Förstatligandet, sammanslagningen av länskassorna och inte minst avskaffandet av lokalkontoren har blivit en symbol för den nya tidens försäkringskassa – men en symbol som betyder olika saker för olika grupper av anställda. Inte minst för de som arbetar på det som numera heter Nationella resurscenter (NFC) har dessa reformer inneburit ett brott mot kulturen, så som den såg ut tidigare. Antagandet om familjen har varit svår att hålla kvar vid i och med skapandet av den nya organisationen.

Pinnjakt och tidsbrist

Det personalen kallar ”pinnjakt” uppstår till exempel när vissa moment i KUB:en mäts. När handläggaren gör det moment som mäts får hon eller han en pinne och ju fler pinnar, desto effektivare anses handläggaren och kontoret vara. Pinnarna ligger till grund för lönesättningen och blir symboler för vilket värde organisationen anser att den anställde har. Att mäta hur mycket som produceras på ett visst kontor har i och för sig gjorts länge på försäkringskassan, men sedan sammanslagningen har dessa mätningar blivit betydligt mer framträdande och individfokuserade. På Försäkringskassan i dag är produktivitet, effektivitet och rationalitet helt enkelt centrala värden och marknadsmodellen har stort inflytande. Detta ska jämföras med situationen på 1980-talet, som inte minst tidningskapitlet visade dominerades av marknadsmodellen. Men fokus låg då på service och information snarare än produktivitet. Det är således inte bara modellernas inflytande som förändrats genom åren utan även innebörden av modellerna.

Dagens fokus på volymmål upplevs av de flesta handläggarna som stressande, i några fall som motivationshöjande. De som tycker att pinnarna kan fungera som ett sätt att skapa motivation och arbetslust är i den här studien de som arbetat kort tid på kassan och som har ärendeslag där det går relativt snabbt att få dem. De som trivs med pinnsystemet är de som själva beskriver sig som snabba, det vill säga de som gör fler pinnar än genomsnittshandläggaren under en dag.

Här är det viktigt att påpeka att ingen människa *är* en organisationskultur och att ingen anammar den helt och fullt. Marilyn M. Helms och Rick Stern (2001) har visat att anställdas upplevelse av kulturen kan skilja sig åt. De

upptäckte att de anställda inom ett och samma företag hade markant olika uppfattningar om kommunikation, utveckling, stolthet över organisationen etcetera beroende på en rad olika faktorer, bland annat kön, etnicitet och ålder. Intressant nog skiljde sig de anställdas uppfattningar om kulturen relativt lite åt sett till hur länge de hade arbetat inom organisationen. Inte heller var skillnaden särskilt stor mellan olika funktioner inom organisationen. Detta, menar Helms och Stern, visar att individens personliga bakgrund har större effekt på hur man uppfattar kulturen än erfarenheterna inom den faktiska organisationen. Inom Försäkringskassan verkar det dock som om det finns skillnader mellan dem som arbetat länge och dem som arbetat kort tid samt mellan dem som har olika erfarenheter av förändringsprocessen.

Även om åsikterna skiljer sig åt, upplever en majoritet av handläggarna pinnjakten som ett hot, inte minst därför att de uppfattar den som irrationell. Det blir en ensidig fokusering på vissa värden på bekostnad av andra som styr de anställdas agerande. Volymmålen är problematiska menar många, dels därför att de kan leda till ett beteende som inte gynnar de försäkrade, dels därför att de skapar märkliga incitamentsstrukturer för den enskilde handläggaren:

Problemet är att man exempelvis sätter som mål att jag ska göra 25 stycken ärenden i veckan. Men jag kan göra 25 stycken somaliska invandringar med permanent uppehållstillstånd till kaffet på måndag förmiddag. Det är bara att köra på och sedan kan jag läsa Aftonbladet. Problemet är att man måste dela upp och strukturera vad kvalitetsinnehållet är i några olika nivåer. Att en typ av ärende motsvarar tre pinnar [...] Om jag gör ett ärende med en somalier som får permanent uppehållstillstånd direkt så tar det två minuter. Men om jag får en kontrollutredning där jag ska läsa igenom allt, skriva en sammanfattning, kommunicera, få någon protest till svar och läsa den, se över juridiken och så vidare. Från start till mål kan det vara sex-sju timmars arbete i jämförelse med ett tomt ärende på två minuter. Men det är varsin pinne på de båda för att kvaliteten och innehållet inte definieras. (intervju 45e)

En annan aspekt är att dessa pinnar skapar rykten och misstänksamhet hos handläggarkollektivet. De intervjuade säger att de inte fuskar själva, men att de misstänker att andra gör det. Genom att välja att handlägga ”lätta” ärenden eller genom att enbart genomföra vissa moment i handläggningen kan en person snabbt få många pinnar utan att egentligen jobba hårdare än

kollegorna. Det går helt enkelt att vara mer eller mindre strategisk i sina dagliga prioriteringar. Att handlägga lätta ärenden och därigenom få många pinnar är en handlingsstrategi som lönar sig. Från ledningens sida signaleras att den som gör flest pinnar är "hjälte" och alla handläggare vill vara det i så motto att alla vill vara duktiga i sitt arbete och bli uppskattade av kollegor och chefer. Tidigare kunde de anställda vara "hjältar" på många olika sätt. De intervjuade betonar ofta att människor har olika förmågor och att detta är viktigt för organisationen. I "familjen" hade alla en roll att spela. Nu är det antalet ärenden som räknas och detta leder till att det florerar ett stort antal berättelser om fuskande kollegor och kontor. Om detta verkligen sker är svårt att veta. Men helt klart är att alla som jobbar direkt med handläggning och som intervjuats efter sammanslagningen tar upp just fusket med pinnar. Det gäller inte minst när någon presterar riktigt bra, vare sig det handlar om en individ eller en enhet. Även om ett bra resultat ger en viss status så skapar det också tvivel bland kollegorna:

Men också det här med att göra ett bra resultat. Ja, det kan göra [att du får status] men samtidigt ifrågasätts ett bra resultat för har du då tagit genvägar. Skulle nog säga att det är inte helt ovanligt att [bakom] de riktigt bra resultaten som prickar in måltavlan så finns det annat som man har lagt åt sidan. För du har givetvis bara dina resurser. (intervju 48e)

Ett uppdrag som ligger utanför den direkta produktionen, till exempel att hålla i information eller rådgivning till allmänhet/vård etcetera, kan upplevas som provocerande av kollegorna, då detta inte är något som direkt förbättrar enhetens "pinnar". Detta är i och för sig inget nytt i och med sammanslagningen, men acceptansen för att handläggare gör saker vid sidan av har minskat eftersom produktivetsmätningarna tar större plats nu. Just pinnar och den allmänna stressen är det som beskrivs som mest negativt med arbetet och något som riskerar att slå in kilar mellan personalen:

Det sämsta är att det läggs på så mycket extra hela tiden. Man har ont om tid och ändå så drar man ner på folk och försöker klara det för att få budgeten att gå ihop. Mer och mer uppgifter läggs på oss. Alltid stress. Aldrig kan man känna sig riktigt nöjd. För att klara allting så måste man jobba över och det är inte alltid vi har fått övertid för det utan då får vi ta flexitid. Och sen ska man ta ut flexitiden och då kommer man efter igen [...] vi blir pressade, statistik som ska följas, att man ska jämföras med andra kontor, man ska ligga högt på

staplarna, gör fler avstämningsmöten, gör fler Sassamutredningar. Fast vi redan har det så pressat ska vi göra mer, mer, mer hela tiden. Sen kan man tycka hur kan vissa kontor alltid ligga så högt vad är det som skiljer oss från dem? Har de mer personal, har de mindre ärenden per man? Vi försöker luska ut det. Eller fuskar de med statistiken? (intervju 56e)

Tidsbristen skapar inte bara stress, misstro och konflikter bland personalen. De intervjuade beskriver också hur bemötandet av de försäkrade blir lidande. En handläggare som jobbar på kundtjänst beskriver en frustration över att dels inte hinna sätta sig in i regelverket ordentligt, dels behöva ta emot samtal från alla som ringer för att de fått fel information av stressade handläggare:

För oss har de samtalen ökat betydligt. Alltså att de som ringer både tredje och fjärde gången för att det har varit så olika svar och nu vill de veta vad som gäller. Jag tycker att det är skrämmande att det ska behöva vara så. (intervju 47e)

Upplevelsen av tidsbrist är som sagt inget som uppstod i och med omorganisationen, även om den har förstärkts. På 1970-talet hade handläggarna tid, då var de färdiga med dagens arbete när de gick hem från arbetsplatsen. Någon gång kunde de till och med sitta och spela kort eller umgås timmen före arbetsdagens slut. För även om tidspressen var betydligt mindre på 1970-talet var tid centralt. Att jobba sina timmar var helt självklart vare sig man hade att göra eller inte. Diskussionerna då kunde gälla om det var acceptabelt att komma till arbetet 8.00 när arbetsdagen började eller om det var då handläggarna förväntades sitta klara vid sina skrivbord och handlägga. De första åren på 1980-talet började det skäras ner bland personalen. Den överkapacitet som hade funnits försvann så sakteliga. Framför allt på 1990-talet och framåt uppstod pressen att prestera mer för att förstärkas efter sammanslagningen. Vissa av de intervjuade ifrågasätter till och med den annars helt dominerande uppfattningen att försäkringskassan är en bra arbetsplats för dem som har en familj. De beskriver att de inte förstår hur de ska hinna med sitt jobb och att det har blivit svårt att planera arbetstiden eftersom det hela tiden kommer nya ärenden och nya akututtryckningar. Värdet av arbetsglädje hotas av det som upplevs som en hets. Att kunna kombinera arbete och familj har tidigare varit en starkt bidragande orsak till varför de anställda uppskattat sitt arbete. När denna kombination försvåras händer det något centralt med arbetets karaktär. Det är inte längre det trygga,

flexibla men lågbetalda arbete som det en gång var. Den i de anställdas ögon låga lönenivån kompenseras tidigare av meningsfullheten i arbetsuppgifterna, närheten till arbetsplatsen och inte minst en flexibilitet från arbetsgivarens sida.

Av dem som intervjuades efter sammanslagningen säger flertalet att den riktigt stora produktionsstressen började i samband med förstatligandet. De menar att takten och statistikförandet nu gjort att personalen ofta pressas på gränsen för vad den klarar. Arbetsprestationer mäts, det räknas pinnar och kontoren ställs mot varandra. Jag kan dock konstatera att handläggarna sade precis samma sak före sammanslagningen. Även i början av 2000-talet menade de att försäkringskassan var "fixerad vid statistik" och att pinnar räknades på bekostnad av kvalitet. Men då sade de intervjuade att ökningen hade kommit gradvis, från ett 1970-tal då personalen kunde gå hem med tomma skrivbord, via ett 1980-tal då organisationen blev medveten om ekonomi till ett 1990-tal då varje handläggare fick fler och fler ärenden.

Skillnaden mellan då och nu är att spelrummet för att planera och strukturera det egna eller det egna kontorets arbete var mycket större tidigare. Före sammanslagningen sade handläggarna att de själva "prioriterade bort" eller "valde att inte göra" vissa saker. I dag är arbetet uppstyrt på ett sätt som inte medger samma möjligheter att göra egna val och prioriteringar. Den handlingsfriheten som fanns då finns inte längre. Nu för tiden är handläggarnas arbete mer styrt genom ensaproccesser och pinnar och handläggarna kan till exempel sällan välja om de ska träffa den försäkrade eller inte. Antingen jobbar de med ett ärendeslag där de träffar de försäkrade, och då är det reglerat, eller också träffar de inte de försäkrade. Tidigare kunde det finnas handläggare inom alla ärendeslag som hade väldigt många möten och det kunde finnas handläggare som hade väldigt få. Inom ramen för sitt ärendeslag kunde handläggarna skapa sina egna ritualer och just detta värde, individanpassning, var centralt både för förhållandet till de försäkrade och för handläggarna själva.

Således sågs det som naturligt att det skiljde sig en hel del i arbetssätt mellan olika kontor och mellan olika kassor: ett grundläggande antagande i kulturen var just att "vi är olika". Att arbetssättet var olika behövde inte betyda att beslutet blev det. Många handläggare betonar att det inte blev någon skillnad för de försäkrade. Man skulle kunna tro att det finns en spänning mellan

värdet att alla ska ha lika rätt till försäkringen och antagandet om att alla är olika. Här hävdar emellertid flera handläggare att utfallet bara kan bli rätt (värdet att alla ska få lika) om utgångspunkten är de individuella människorna (antagandet om att vi alla är olika). På lokalkontorens tid var kontorscheferna relativt självständiga och ett viktigt filter för direktiv ovanifrån. Ville handläggarna handlägga på ett visst sätt kunde kontorschefen godkänna detta i strid med direktiven uppifrån. Framför allt kunde kontorscheferna själva organisera verksamheten på olika sätt:

Alltså jag tror att det människor här på lokalkontoret påverkas mest av det är ju kontorschefen och hur [kontorets] ledningsgrupp har det [...] [Att följa direktiven från centralkontoret och RFV] nej, det gör man inte. Det är ju tänkt att man ska göra det och så. Eller det är klart att man gör det till en viss gräns men det finns ju lite i väggarna [...] Man är olydig och det är väl det som har genomsyrat kassan ganska länge egentligen. Att man har gjort lite som man har velat. (intervju 24f)

Före sammanslagningen var man från nationellt håll bekymrad över att de olika länskassorna hade olika resultat och länsdirektörerna var bekymrade över att lokalkontorscheferna inte gjorde som de blev tillsagda. De olika länskassorna och de olika lokalkontoren hade helt enkelt bildat subkulturer som i vissa fall överskuggade de nationella riktlinjerna. Hur ska då dessa subkulturer förstås? John van Maanen och Stephen Barley (1985:38) definierar en subkultur som en grupp som ”regelbundet samspelar med varandra och uppfattar sig själva som en tydlig grupp i organisationen, de har ett antal problem gemensamma som vanligtvis uppfattas som allas problem och de agerar på grundval av kollektiva uppfattningar som är unika för gruppen”. Det finns två olika sätt att se på subkulturer (Martin 2002:103). Vissa forskare menar att de existerar, relativt harmoniskt sida vid sida i en organisation (till exempel Trice & Beyer 1993), medan andra betonar de konflikter som kan finnas mellan olika subkulturer och mellan olika nivåer i organisationen (till exempel Mumby 1988).

Det intressanta i den här studien – som är fokuserad på den dominerande kulturen – är hur dessa olika subkulturer genom åren *förhållit* sig till den dominerande kulturen. Tidigare har det slagits fast att kontoren blivit mer lika i dag eftersom ledningen gör vad den kan för att handläggningen och organisationsstrukturen ska bli mer likriktad. Samtidigt menar de som

intervjuats att det fortfarande finns kulturskillnader mellan olika kontor och mellan olika sorters enheter. Skillnaden jämfört med förr är att före förstatligandet "tilläts" subkulturer i hög grad av den dominerande kulturen. Det var en del av försäkringskassans kulturella identitet att det skulle kunna finnas skillnader mellan olika kontor och olika regioner. I dag är acceptansen för subkulturer betydligt lägre, något som kan förstärka att företeelser upplevs som hotfulla. Även före sammanslagningen talade de anställda till exempel om pinnjakt, så fenomenet i sig är som sagt inte nytt. Det nya är att ingen kommer undan i dag. En chef kan inte välja att bortse från pinnarna eller räkna på ett eget sätt. Därför blir också det hot som pinnjakten utgör och den mer allmänna tidspresen mer accentuerade i dag.

Som en sammanfattning av det här avsnittet skulle jag vilja lyfta fram ett tredje grundläggande antagande som har funnits i försäkringskassans organisationskultur: *vi har ett kontrakt*. Antagandet innebar att personalen var lojal gentemot arbetsgivaren, varandra och de försäkrade i utbyte mot att arbetsgivaren var flexibel, omhändertagande och trygg. De som arbetat länge i organisationen beskriver det som att de gamla länsledningarna tog hand om dem och hade en förmåga att ordna individuella lösningar. Det skulle gå att kombinera arbete och familj, det skulle vara möjligt att organisera arbetet så det passade den egna kompetensen och det skulle inte minst finnas en flexibilitet som ibland innebar att handläggningen bedrevs på olika sätt på olika kontor och av olika handläggare. Detta kontrakt har börjat rivas upp i och med omorganisationen. Nu har arbetet på Försäkringskassan på alla sätt förvandlats till ett "vanligt" arbete.

Specialisering och förlorad kompetens

Det finns en dubbelhet i resonemangen hos de intervjuade. Å ena sidan anser de att det är oacceptabelt att handläggning görs på olika sätt på olika ställen, men å andra sidan anser de att detta är ofrånkomligt eftersom man har med människor och bedömningar att göra och ofta måste anpassa sig lokalt och ta hänsyn till enskilda individer. Återigen är det två värden som ställs emot varandra och som organisationen måste hantera. De intervjuade tycker att organisationen hade en för släpphänt styrning förr samtidigt som de anser att det bästa är att styret decentraliseras ut i organisationen. Kompetensen om vad som är det bästa för de försäkrade finns i deras mening hos

handläggarkollektivet. När förändringar sker är det således handläggarna som sitter inne med en viktig pusselbit till utvecklingen. Det är de som vet vad som fungerar och inte fungerar i praktiken. Det är deras erfarenheter och kunskap som borde räknas. Således reagerar de starkt när ledningen i Stockholm numera även styr diskussionerna på olika nätverksträffar. På länskassornas tid var det vanligtvis så att det var specialisterna själva som tog upp de svårigheter och de utvecklingsområden de själva upplevde som problematiska i verksamheten. Sedan kunde de tillsammans, utifrån lagstiftningen, bestämma hur de skulle göra i just den här länskassan. Numera är diskussionen styrd från Stockholm:

När man hade nätverk förr när vi var Skånekassan var det vi själva som tog upp det vi ville prata om men i dag är det styrt från huvudkontoret. I dag ska vi prata om det och det och det [...] de gamla nätverken handlade egentligen om erfarenhetsutbyte [...] [Man kunde säga] så här arbetar vi och det tycker vi fungerar bra. Hur gör ni? (intervju 38e)

Kulturella artefakter, som diskuterades i kapitel två, är både det som görs, det som sägs och de rent materiella omständigheterna. Före sammanslagningen var styrningen svagare på alla plan, inte minst kring vad som sades. Nu är styrningen betydligt mer uppstramad. På denna ytliga nivå – artefaktnivån – har kulturen förändrats avsevärt i organisationen. Hur mycket värdena och inte minst de grundläggande antagandena i organisationen förändrats är en annan sak. Det är inte säkert att värdena och antagandena förändrats på det sätt ledningen önskar. Att beordra fram en viss utveckling av de kulturella artefakterna är betydligt enklare än att ändra på värden, normer och antaganden. I kapitel fyra beskrevs olika sätt på vilka en kultur kan förändras. Förändringar på artefaktplanet, det vill säga det mest konkreta och synliga planet, är vad Gagliardi kallar för ytliga (*apparent*), och räknas inte som en egentlig förändring av kulturen. Alla de förändringar som gjorts på försäkringskassan ligger på sätt och vis på denna nivå. Det är organisationen, kontoren och arbetsrutinerna som har förändrats. Enligt min mening är det emellertid endast på denna nivå ledningen kan förändra kulturen. Nya värderingar och nya antaganden kan aldrig beordras fram. Det betyder inte att dessa inte förändras. I längden är det oerhört svårt att hålla fast vid värderingar, normer och antaganden om inte artefaktnivån ger stöd för dem. Att lägga stor vikt vid personliga möten med allmänheten i en organisation där handläggarna inte längre har sådana blir ohållbart i längden. I

Försäkringskassans fall kommer troligen vissa av de grundläggande antaganden som funnits i organisationen, och som i och för sig finns kvar hos stora delar av personalen, att försvinna eftersom de inte får stöd på artefaktnivån. Ett antagande om att alla i organisationen är en stor familj kommer troligtvis att försvinna när kontoren blir allt större, medarbetarna får mindre kontakt med andra kontor och personalomsättningen blir större. Poängen är att en förändring av artefakterna trots allt inte behöver vara så ”ytlig” – den får återverkningar på de djupare planen också.

Ett exempel på det här är den specialisering och koncentrerings av ärendeslag som skett inom Försäkringskassan. På de gamla lokalkontorens tid så fanns de allra flesta ärendeslagen representerade inom ett och samma kontor. Det fanns stora möjligheter för de anställda att byta ärendeslag och på mindre kontor kunde också en och samma handläggare arbeta med flera saker. Det fanns ett slags arbetsfördelning inom kontoret som innebar att den handläggare som var väldigt duktig på att möta människor kunde få ta emot fler besök än de andra. I gengäld kunde de andra sköta mer av den konkreta handläggningen.

Den specialisering som nu har skett, där de ärendeslag som är placerade på NFC är koncentrerade till några få platser runt om i landet har således inneburit ett stort brott mot den tidigare situationen. Många handläggare upplever detta som ett stort hot. För inte så länge sedan ansågs det otänkbart att ärendeslag som till exempel underhållsstöd inte skulle finnas i hela landet. Den valfrihet som handläggarna hade har kraftigt begränsats. Nu är de i mycket högre grad hänvisade till de ärendeslag som finns på det kontor där de är anställda. Till bilden hör också att handläggarna tidigare, innan försäkringskassorna gick samman, vanligtvis var anställda inom en viss länskassa med tjänstebeteckningen handläggare. I praktiken gick det att byta uppgifter men behålla sin tjänst; anställningen var varken knuten till ett visst ärendeslag eller till ett visst kontor. Det betydde inte att alla fick precis de arbetsuppgifter de ville ha men flexibiliteten i systemet var större.

I och med att lokalkontorsstrukturen försvann fick alla handläggare söka om sina tjänster. De kvalifikationer som krävdes för att handlägga olika ärendeslag specificerades, något som ledde till att vissa handläggare inte ansågs kompetenta att handlägga ett ärendeslag de arbetat med i tiotalet år. Från att ha kunnat byta, bredda sig och på ett informellt sätt förändra arbetsuppgifterna blev alla handläggare tvungna att välja ett kontor och en

uppgift. Vill de nu byta uppgift måste de söka en ny tjänst. Detta innebär att personalen riskerar att ”drabbas” mer av det som händer i organisationen. Det går inte längre att byta kontor på samma sätt som tidigare för att personkemin med chefen inte fungerar eller att byta ärendeslag för att handläggningen förändras på ett sätt som inte passar en själv. När tjänsterna fick sökas om blev det också uppenbart att alla anställda inte räknades på samma sätt:

Sen tror jag nog att det har varit ett hot för vissa att vissa arbetsuppgifter har räknats som former än andra, att man har placerats i olika löneklasser och sådär. Jag tror att det var mer så att om man var på ett kontor så räknades alla som likvärdiga. Nu var det så för några år sedan att vi hade jättemycket uppsägningar och då placerades man i olika kretsar. Och då kunde folk som jobbat i trettio år placeras i en viss krets och där kanske bara var några stycken och då fick de gå i den kretsen. Medan sen de som bara jobbat där en månad som personlig handläggare fick stanna kvar. (intervju 50e)

Att inte anses kompetent att söka det jobb som man de facto haft i många år blev för många en symbol för den nya organisationen. Det handlade om situationer där handläggarna genomförde de vardagliga ritualer som de alltid gjort – lärde upp unga nyanställda och delade med sig av kunskap – för att upptäcka att den nyss upplärda personen ansågs som kompetent för arbetet men inte den som fungerat som lärare.

Även de som fick stanna kvar kunde hamna i en situation där de blev tvungna att pendla i flera timmar. I intervjuerna som gjordes före sammanslagningen framhölls ofta detta som en av de stora fördelarna med arbetet på försäkringskassan – möjligheten att arbeta nära hemmet. Före sammanslagningen kunde det bli diskussioner om kontor slogs samman så att handläggare kom att få tio minuter till jobbet. Nu kanske dessa handläggare istället måste pendla flera timmar i enkel riktning. Detta är en situation som hade setts som helt otänkbar före sammanslagningen och som därför ständigt kommer upp till diskussion runt fikabordet. Det kan tolkas som att det kontrakt som nämndes tidigare är brutet. Kontraktet innebar att personalen var lojal mot ledningen och att ledningen i sin tur såg till att anpassa verksamheten efter dem som arbetade där. Lön och status var låga men de anställda hade nära till arbetsplatsen, de kunde byta arbetsuppgifter och det fanns ett visst utrymme för att alla inte var lika effektiva. Det fanns en uppgift för alla. Detta hänger i sin tur samman med antagandet om familjen.

Personalen var tidigare en del av en familj, sedan ändrades spelreglerna och nu är man helt enkelt anställd, och då gäller inte de gamla kontrakten. En förståelse för dessa antaganden – ”vi är olika!” och ”vi har ett kontrakt!” – gör det lättare att förstå varför omorganisationen innebar en reell sorg för delar av personalen.

Specialiseringen anses också utgöra ett hot mot handläggarnas kompetens. När alla ärendeslag var samlade på lokalkontoren utvecklade handläggarna en viss generalistkunskap. De kunde lite om alla ärendeslag, vilket upplevdes som en trygghet i arbetet. Inte minst på små kontor tvingades handläggarna att bredda sig när de fick gå in i varandras ärenden:

Fördelen med att jobba på ett litet kontor var att man blev ytterligare lite bred. Jobbade man på ett stort kontor så fick man ägna sig åt pension [om det var ens ärendeslag]. Men jobbade du på ett litet så i semestertider eller vid sjukdom så fick du kanske jobba med något annat och lära dig lite och kunna svara på i alla fall. (intervju 53e)

För dem som anställts efter uppdelningen i de olika ”kanalerna”, som Försäkringskassan i dag kallar sina olika kontorsenheter, blir det svårt att uppnå denna bredd. Majoriteten av alla handläggare som arbetat länge på försäkringskassan har bytt ärendeslag en eller flera gånger. Flera har i perioder haft olika uppdrag som sektionschef, samordningsansvarig eller specialist. Här måste också nämnas att försäkringskassan har varit en arbetsplats där personalen har stannat länge. I en av intervjugrupporna 2011 skämtade en kvinna om att hon var ”nykomlingen i gänget”, hon hade nämligen bara arbetat där sedan 1977. Efter att ha arbetat många år i organisationen och med flera olika saker fick handläggarna en bred kompetens, ett värde som de intervjuade är rädda ska försvinna i och med dagens specialisering. Här resonerar en handläggare kring hur de som anställts efter sammanslagningen inte hittar ordentligt i Försäkringskassans interna datasystem. Det kan handla om information som inte behövs i ett standardärende men som är viktigt att känna till i vissa speciella fall, både för att kunna handlägga ärendet korrekt och för att kunna ge rätt information till den försäkrade:

Våra ungdomar, som vi ju kan kalla dem [...] de vet inte var de ska hitta saker och ting [...] Vad har vederbörande för nationalitet frågade jag vid ett tillfälle för det var något man kände var konstigt. Var kan man se det någonstans? Då

tänkte jag, de kan ju väcka oss mitt i natten så vet vi var det står någonstans. Alltså mycket sänt. Vet inte och kan ingenting om bilstöd och närståendepenning. (intervju 38e)

Specialiseringen utgör också ett mer direkt hot mot kompetensen. En betydande andel handläggare, som arbetat i många år med sina ärendeslag, har tvingats lämna dessa eftersom ärendeslagen helt enkelt försvunnit från deras landsände. Det handlar återigen om de ärendeslag som ligger på NFC. För handläggarna på LFC har förändringen inte varit lika dramatisk. Handläggarna som arbetat med de ärendeslag som placerades på NFC känner frustration över att den ”tysta” och erfarenhetsbaserade kompetens som de förvärvat inte räknas. Många av dessa handläggare har ingen formell examen utan har jobbat länge på försäkringskassan och byggt upp kunskaper inom organisationen. De provoceras av att deras ärendeslag klassas som ”lätta” och att nytt folk snabbt kan tas in där oavsett om de arbetat med detta regelverk tidigare eller inte:

Det är fruktansvärt, den här postkassörskan som vi kallar henne hon var ju med i den här apparaten. På posten hade man gjort en jätteförändring och det kändes som att hon var väldigt drivande, hon trodde kanske att försäkringskassan det var ungefär som posten, nästan dela ut lite brev, att det var så lätt, så lätt att lära upp. Bytte man [ärendeslag] så kunde man det inom någon vecka. Men så är det ju inte alls. Det tar en sån enorm tid. Det är ju så mycket lagar och bestämmelser runt alla ärendeslagen. (intervju 52e)

Postkassörskan som handläggaren i citatet ovan syftar på är Maivor Isaksson, som arbetade som produktionsdirektör på Försäkringskassan under åren 2005 till 2008. Hon beskrivs av flera handläggare som drivande i den stora organisationsförändringen och flera av de inslag som hon får representera upplevs som särskilt främmande i den här kontexten; bland annat att genomdriva organisationsförändringar utifrån en tänkt idealbild snarare än utifrån hur organisationen faktiskt såg ut, att hemlighålla planerna för de anställda och att allt skulle gå så snabbt. Hennes person framställs nästan mytiskt – som en symbol för allt det onda i förändringen. En handläggare berättar till och med att hon blev förvånad att denna Maivor framstod som riktigt ”normal och trevlig” när hon träffade henne i verkligheten (intervju 40e). Att just Maivor Isaksson fått en sådan symbolisk roll är intressant i sig. Hon var produktionsdirektör samtidigt som Curt Malmberg var

generaldirektör så det skulle kanske vara möjligt att anlägga ett genusperspektiv här. Adriana Lender, som tog över efter Curt Malmberg, beskrivs emellertid i betydligt mer positiva ordalag. Att Maivor Isaksson fått symbolisera allt det negativa med förändringsprocessen bara för att hon är kvinna är nog en förenkling även om det kan vara en faktor. Men Maivor representerade mycket som gick stick i stäv med den rådande kulturen i organisationen. I kapitel fyra beskrivs den nya typ av ledare som krävs för att en revolutionär kulturell förändring ska komma till stånd i en organisation (Gagliardi 1986). Maivor kan ses som en sådan. För det första kom hon själv utifrån; hon hade inte den högt värderade kompetens som man får av att själv ha arbetat inom organisationen. För det andra tog hon in konsulter utifrån, och detta sågs i sig som en nedvärdering av just den kompetens som redan fanns inom "familjen". Slutligen ansågs hon jämföra handläggningen av försäkringen med att dela ut brev, vilket helt gick emot en central föreställning hos handläggarna, nämligen att det kräver något annat av den som arbetar med socialförsäkringen än av den som arbetar i det privata näringslivet. För dagens ledning fungerar det troligtvis dock utmärkt att ha någon i en tidigare ledning som en negativt laddad symbol. Genom att distansera sig från henne och det hon stod för ökar den nuvarande ledningens legitimitet bland personalen.

Just ledarskapets roll i kulturförändringar har det skrivits mycket om. I många fall ses kulturen som en variabel som ledningen kan styra och använda sig av. Även bland forskare som säger sig ha en uttalat kritisk ansats finns det föreställningar om att organisationskultur i grund och botten handlar om ett smart sätt för ledningen att förändra och påverka. Till exempel skriver Paul Thomson och David McHugh (2009:156) i ett översiktsverk om att arbeta i organisationer att "företagskultur kan definieras som det sätt på vilket företagsledningen mobiliserar värden, språk, ritualer och myter, och ses som en nyckelfaktor för att skapa engagemang och entusiasm hos de anställda".

Om kultur däremot ses som en metafor, för att knyta an till diskussionen i kapitel två, är det inte alls lika självklart att ledningen vare sig kan eller bör styra kulturen. Då är frågan istället om kulturen överhuvudtaget går att förändra på ett medvetet sätt. Det skulle kunna vara så att enskilda aktörer, till exempel en ny ledning, kan påverka skapandet, vidmakthållandet och förändringen av en organisationskultur men det är långt svårare än vad många managementböcker hävdar. Ledarskap är ett viktigt inslag i organisationer

men det utövas inom bestämda ramar där chefen snarare än att styra kulturen ofta själv styrs av den (Bergström 2001:208). Chefen är dessutom själv anställd och således en del av kulturen; hon eller han står inte ”över” den. Det finns andra grupper av anställda som kan ha minst lika stort inflytande.

Det här avsnittet har visat på artefakternas betydelse, det vill säga kulturens materialitet. Försäkringskassans omvandling har inneburit en total reformering av organisationsstrukturen: istället för att handläggare från alla Försäkringskassans ärendeslag är samlade under samma tak har de blivit uppsplittrade och utplacerade på olika enheter. Kontoren är överlag större, de personliga mötena med de försäkrade har antingen upphört eller formaliserats och verksamheten är mer centralstyrd. Även om dessa reformer befinner sig på artefakternivå har de betydelse även för de djupare lagren av kulturen. De antaganden som avhandlingen hittills lyft fram – vi är olika, vi är en familj samt vi har ett kontrakt – kommer att få svårt att leva vidare om de inte får stöd av den mer materiella nivån.

Förändringshastigheten

Att ”något behövde göras” med de 21 länsförsäkringskassorna är de flesta som intervjuats överens om i dag. De små kontoren blev för sårbara och handläggningen för skiftande i landet. Men vad flera av handläggarna vänder sig emot är vad de kallar ”hemlighetsmakeriet”, hastigheten i förändringsarbetet och frånvaron av logik. Processen gick inte till som försäkringskassans förändringsritualer gjort tidigare. Inte minst hemlighållandet var något som skiljde den här förändringen från de tidigare inom försäkringskassevärlden. Så här uttalar sig en kvinna som själv ingick i en centralt placerad arbetsgrupp inför sammanslagningen av försäkringskassorna:

Istället för att som vi har gjort tidigare utreda, utreda, utreda, fundera, fundera, fundera och kanske komma till skott så fick vi här veta att det här måste gå fort, utrett har vi gjort tillräckligt. Här ska det gå undan, då får man hellre köra och så får vi ändra i efterhand [...] Samordningen var nog sisådär. Det var mycket att man själv fick söka vägar och samarbetsformer. Även med linjeorganisationen för vi upptäckte att vi behövde ju dem men då fick vi själva ta tag i det och tänka ut när de kunde behövas och hur. Så det var ett märkligt

sätt att jobba kan jag känna i efterhand [...] Lärorikt för mig men oj vad det gick undan. (intervju 48e)

Det värsta året i förändringsprocessen var 2008 enligt dem som idag arbetar på Försäkringskassan. Det brukar skämtsamt benämnas "annus horribilis". Det var då lokalkontorsstrukturen slutligen försvann och den nya organisationsstrukturen skulle implementeras. Handläggare bytte kontor och arbetsuppgifter, ärenden flöt mellan enheterna och handläggningstiderna var svindlande långa. Även om den nya organisationen nu har satt sig verkar det inte som om alla kontor har hittat tillbaka till fungerande rutiner. På vissa enheter har omorganisationerna fortsatt om än i mindre skala:

De strukturerar om hur man jobbar hela tiden. Det kan vara att du har olika arbetsuppgifter, att det är kunden som har ringt, att du jobbar på en individuell dag eller att du söker upp [...] Så skämtet är när man ser en platsannons; har du flexibelt sinne? Ja, jag har jobbat i kvicksand i tre år. Jag har inte haft ett arbetsschema som varat mer än tre, fyra dagar när jag varit i handläggning. De [ledningen] har alltid ändrat sig. De säger, nu ligger vi efter med det, så nu ändrar vi det. (intervju 45e)

Även före sammanslagningen kunde arbetssätten och prioriteringarna ändras men dels skedde det inte samma tempo som i dag, dels hade handläggarna som individer eller som grupp mycket större möjligheter att påverka. Förr kunde ledningen på kontorsnivå bestämma sig för att prioritera dem som ringde eller ta bort ett visst moment i handläggningen för att spara tid. Kontoret och handläggaren kunde då skapa sina egna ritualer och prioriteringar. Nu kommer direktiven uppifrån på ett helt annat sätt.

Att det finns *tydliga* värden och normer i en organisation betyder inte att de är *entydiga*. Inom försäkringskassan har det har funnits flera olika värden som handläggarna brottats med. Handläggarna har till exempel alltid ansett att ärenden ska handläggas i turordning enligt principen att den som ansöker först också ska handläggas först. Samtidigt anser de att särskild hänsyn måste tas i ömmande fall. De anser också att det å ena sidan är ett värde att de försäkrade ska hjälpas att hjälpa sig själva, att handläggaren inte ska ta över och lägga sig i sådant som inte har med försäkringen att göra. Å andra sidan anser de det också vara ett värde att man som handläggare kan gå in och hjälpa de människor som inte klarar sig själva, vare sig det handlar om försäkringen

eller inte. Att dessa till viss del motstridiga värden har funnits parallellt som en del av kulturen är inte alls konstigt. Det är värden som ingår i myndighetsfunktionen. Däremot är det intressant att se hur utvecklingen inom just försäkringskassan har gått mot en hårdare styrning av hur de olika värdena ska prioriteras. På lokalkontorens tid fanns det en möjlighet att ”jobba på som vanligt” även om nya direktiv kom. Den möjligheten finns inte i dag.

Inte minst under det mytomspunna året 2008 började berättelser cirkulera om att försäkringskassan skulle försvinna på sikt. Det finns till och med intervjuade som tror att organisationen medvetet skulle köras i botten för att man skulle kunna plocka bort ärendeslag ett efter ett och lägga på andra myndigheten. De hänvisar till handläggningen av pensioner som försvann till den nya Pensionsmyndigheten år 2010.

Man kan undra var det landar någonstans. Det spånas friskt och hej vilt bland kollegor till mig i facket; vad är det de håller på med, kan det vara så att man försöker centralisera och dra ner så mycket som möjligt för att rätt som det är om några år sälja ut till det privata istället? Det finns många tankar. (intervju 39e)

Till viss del känner sig handläggarna hotade av tanken på att försäkringskassan kan läggas ner, men de menar samtidigt att arbetsuppgifterna behövs och att det spelar mindre roll om de ligger på försäkringskassan, arbetsförmedlingen eller någon annanstans. Det finns till och med handläggare som menar att det vore logiskt att på sikt lägga ner Försäkringskassan eftersom de senaste årens förändringar hotar hela organisationens existensberättigande:

Det gör ingenting längre. Förut hade vi närheten och det var ju vår styrka. För det kunde man inte ha till alla andra instanser såhär. Men vi var nära och vi hade besökstider så man kunde komma in och se oss i ögonen och prata. Men det är ju helt borta. Nej, jag ser ingen framtid i detta. (intervju 55e)

Denna handläggare menar att eftersom det som var de centrala värdena hos försäkringskassan, den lokala anknytningen och individanpassningen, till stor del har tagits bort, har organisationen inte heller något existensberättigande. För henne har hela den här processen varit en verkligt revolutionär förändring. Centrala värden har försvunnit och den organisation som hon en gång blev anställd i finns helt enkelt inte längre.

Sammanfattningsvis har det här avsnittet visat att hotet som vissa anställda upplever inte handlar om förändringen av försäkringskassan i sig. Istället har det varit hastigheten som de intervjuade vänt sig emot, en hastighet som inneburit ett brott mot försäkringskassans traditionella förändringsritualer. Tidigare har de inomorganisatoriska förändringarna gått långsamt; det har förts diskussioner med de inblandade och det har funnits möjlighet till anpassning efter de lokala förutsättningarna. Avskaffandet av lokalkontorsstrukturen gjordes inte alls utifrån dessa gamla ritualer. På flera sätt påminner de senaste årens förändringar på försäkringskassan om det som Gagliardi (se kapitel 3) beskriver som en revolutionär kulturförändring. Det kom in ett ledarskikt utifrån som raserade de gamla artefakterna och utmanade de befintliga grundläggande antagandena. Gagliardi menar visserligen att detta inte kan ses som en egentlig kulturförändring, utan att det är istället uppstår en ny organisationskultur med nya antaganden, värden och artefakter. I fallet Försäkringskassan har man dock knappast introducerat nya värden, men däremot utövat en hårdare styrning i fråga om hur man ska prioritera bland värdena.

Yttre faktorer

Det som hittills beskrivits som hot i kulturell bemärkelse har varit faktorer som på ett eller annat sätt har kunnat styras av försäkringskassan internt. Detta avsnitt fokuserar på faktorer som till stor del ligger utanför försäkringskassan som organisation. Försäkringskassan kan visserligen förhålla sig på olika sätt till det som tas upp här – teknikutveckling, förändrad arbetsmarknad och media – men organisationen styr varken den mer allmänna framväxten av ny teknik eller vad tidningarna skriver.

I kapitlet om försäkringskassans tidningar beskrevs ny teknik som ett hot mot organisationen. När handläggarna diskuterar ny teknik är det sällan de upplever tekniken som sådan som ett hot, men däremot faktorer runt omkring. På många sätt beskrivs tekniken snarare som en lustfylld möjlighet; de intervjuade tycker att organisationen borde ligga i framkant och irriterar sig på att befintliga system är krångliga och ineffektiva. Genom ny teknik hoppas de kunna göra arbetet mer rationellt och frigöra tid. Hotet för handläggarna handlar om att de tidsvinster som den nya tekniken ger inte kommer dem själva till godo. De menar att teknikstöd läggs fram tillsammans

med besparingspaket, och menar att det är svårt att vara positiv till något när man inte vet om det är just ens egen tjänst som kommer att försvinna. De tillägger att det i praktiken tar tid innan rationaliseringsvinster verkligen materialiseras, övergångsfaserna tenderar tvärtom att innebära ökade kostnader. De intervjuade beskriver att organisationen trots det hämtar hem dessa vinster med en gång, genom till exempel personalminskningar, vilket leder till en mycket hög arbetsbelastning för de kvarvarande anställda.

Flera handläggare säger också att den nya tekniken är något de förväntas omfamna och tycka är bra. Att vara skeptisk till ny teknik är att vara bakåttänkt och det är det ingen som säger sig vilja vara. Men samtidigt som handläggarna upplever att det finns en föreställning om att de ska vara positiva till den nya tekniken, de framhåller ofta själva att de verkligen är det, så menar de att tron på tekniken ibland krockar med verkligheten:

I nio av tio samtal när man frågar om de [försäkrade] har e-legitimation [svarar de]: "e-legitimation, vad är det, jag har ingen dator!" Många av dem som vi har är sjuka och de har sjukersättning och de har inte det här. Men ändå ska vi sälja det. Samtidigt kan man känna sig väldigt [...] att det nästan blir en nedvärderande fråga till dem. Man hör ibland att det nästan är kränkande [...] det är ungefär som att det är en självklarhet att alla ska ha det, men så är det inte i dag. Det är inte så. Man kanske har dator men man har inte råd att ha internet. (intervju 47e)

Här är det viktigt att poängtera att teknik, som påtalats ovan, inte är ett hot i sig utan fungerar som en symbol för att värdena god service och tillgänglighet hotas. När tekniken diskuteras i intervjuerna sätts den också hela tiden i samband med de försäkrade och deras situation. Det är förvisso inte bara ny teknik som gör att vissa försäkrade har det svårare nu för tiden. Handläggarna beskriver att arbetsmarknaden blivit allt tuffare och att det därför är svårare att till exempel bedriva en effektiv rehabilitering i dag än vad det var i mitten av 1980-talet. Det krävs helt enkelt mer av anställda på arbetsmarknaden överlag än vad det gjorde förr. Förståelsen för människor som inte presterar på topp finns inte längre:

Allt det här hänger också ihop med att arbetsmarknaden har totalt förändrat sig. De här jobben som fanns för ett antal år sedan. De här enkla jobben som även en intellektuellt funktionshindrad klarade av. De finns inte i dag [...]

Det är en tuffare och effektivare arbetsplats som gäller [...] När det var någon som inte var riktigt bra då hjälpte man den [...] Det går inte i dag [...] Arbetsgivarna vill inte ha dem som inte är 100 procent självgående. (intervju 23f)

Något som skulle kunna ses som ett stort hot, nämligen media, beskrivs sällan så. De intervjuade är irriterade på att media lyfter fram vad man kallar ”snyfthistorier”, fall där journalisterna kanske inte alltid har hela bilden klar för sig och där de upplever att försäkringskassan får skulden för något som egentligen bottnar i politiska beslut. Samtidigt menar de att detta är medias uppgift; att lyfta fram människor som hamnar i kläm och granska försäkringskassans arbete. En handläggare menar att om Försäkringskassan blir anklagad för felaktiga beslut tio gånger så är det värt det om en av dessa anklagelser stämmer (intervju 40e).

Handläggarna önskar sig således inte mindre publicitet men däremot mer nyanserade reportage. De frågar sig varför media inte skriver om hur systemet fungerar eller skriver om ett ”normalfall”:

Och relationen har väl påverkats så till vida att vi tar fler tuffa beslut i dag som kan vara jobbiga för de försäkrade. Och för oss som får skiten naturligtvis. Plus att media spär på. Jag tycker att det är förskräckligt att de inte är pålästa på vad de skriver om [...] Men det skrivs aldrig om dem man har följt upp och hur det gick sedan för dem som det slutar bra för. (intervju 38e)

Sammanfattningsvis kan det ifrågasättas om någon av dessa yttre faktorer ska ses som hot i sig. Det är knappast det faktum att omvärlden förändras på olika sätt eller att organisationen utsätts för yttre tryck som handläggarna reagerar mot, men däremot vad som händer med dessa yttre faktorer inom organisationen. Till exempel är det inte själva förekomsten av ny teknik som handläggarna upplever som ett hot, utan att organisationen ibland förutsätter att tekniken är tillgänglig för alla. Paradoxalt nog riskerar tekniken att hota de värden som den är till för att lösa: tillgänglighet och service.

Ett antal kulturella hot har nu gått igenom. Flera av hoten har varit intimt förbundna med de senaste årens förändringar, som förlorad lokalkännedom, pinnjakt och förlorad kompetens. Onekligen har en betydande grupp av personalstyrkan varit starkt kritiska till delar av den nya organisationen. Det gäller dock inte alla; vissa av dem som intervjuats ser omorganisationen som

en klar förbättring av verksamheten. De lyfter fram element av förändringen som kan betraktas som kulturella räddningar.

Räddningar

Det här avsnittet handlar om räddningar som kulturellt tema. Allt som tas upp här kanske inte skulle uppfattas som en räddning i mer vardaglig bemärkelse, utan skulle snarare kunna kallas för lösning, möjlighet eller önskan. Jag har dock valt att sortera in allt sådant under temat räddning. I avsnittet ses räddningar som något handläggarna starkt önskar, som något som enligt majoriteten av de intervjuade ”räddar” deras status, deras möjligheter att göra ett bra jobb eller organisationen som sådan. De räddningar som beskrivs här är de som de anställda i intervjuer själva har tagit upp och diskuterat, samtidigt som de som enligt min mening säger något om kulturen.

I vissa fall kan de hot som anställda upplever hänga samman med de räddningar eller lösningar som efterfrågas. En sådan koppling behöver emellertid inte finnas. Ett konkret hot som ”strulande teknik” önskar de anställda givetvis ska lösas med hjälp av ”välfungerande teknik”, men ibland är inte kopplingarna fullt så direkta. Ibland finns det ingen räddning – mot hotet om nedläggning av hela verksamheten svarar egentligen ingen räddning, bara en förhoppning om att hotet aldrig ska infrias. Räddningar kan även vara helt frikopplade från allt annat. I det här avsnittet beskrivs till exempel kollegor som en räddning. Detta kan inte kopplas till något direkt hot utan beskrivs mer som en universallösning. Det är heller inte helt ovanligt med företeelser som *både* kan fungera som hot och räddning för de anställda, till exempel den räddning som beskrivs först i det här avsnittet, nämligen förändringar.

Förändringar

Även om de senaste årens reformer varit skrämmande, omvälvande och ogripbara för många handläggare beskriver de i grunden förändringar som något positivt. Majoriteten av handläggarna berättar om hur de en gång i tiden

började på försäkringskassan och hur de då bestämde att de skulle ge organisationen ett eller två år men att de sedan har blivit kvar. Anledningen är den variation som arbetet inneburit och den utveckling som hela tiden skett. De har kunnat byta arbetsuppgifter och arbetsplats. De lagändringar som skett har gjort det nödvändigt för medarbetarna att hela tiden utvecklas och lära nytt. Det finns givetvis individuella variationer i berättelserna men de viktigaste punkterna återkommer: man började mer eller mindre av en slump, man skulle inte stanna kvar men stannade för att arbetet har förändrats så mycket. Det är dock inte alla som kan datera när förändringarna började med samma exakthet som denna handläggare:

Det [förändringarna] började väl egentligen med att sjukpenningen blev beskattad. Jag har för mig att ruljangsen satte igång då [...] Det var 740101 [...] för sedan var det liksom inte det här lugna, trygga, med samma lagstiftning längre [...] utan det var ändring på ändring på ändring. Det är som vissa av oss har sagt, sedan hade vi ju inte tid att sluta för det hände så mycket. Vi hade liksom aldrig den tiden som behövdes för att tänka till och säga upp sig. (intervju 38e)

De äldre handläggarnas berättelser skiljer sig inte nämnvärt från dem hos de som anställdes några år före sammanslagningen. De beskriver samma skeende men med den skillnaden att det handlar om en situation trettio år senare. Den här handläggaren blev anställd i början av 2000-talet:

Det är roligt för det händer ju väldigt mycket hela tiden. När jag började hamnade jag i någon slags kontorsmiljö där det kändes som att såhär har det alltid varit och såhär kommer det alltid vara. Men det har ju hänt väldigt mycket sedan dess. (intervju 50e)

Berättelserna är således påfallande lika. När de intervjuade anställs kommer de till en lugn och trygg miljö där de får känslan av att tiden står still. I början undrar de om de vill stanna kvar i den här miljön men så händer det saker och de utvecklas i arbetet. I det stora hela beskrivs en utveckling där organisationen har varit i ständig förändring men där förändringstakten har ökat genom åren. Här är det intressant att notera att de som anställts efter sammanslagningen beskriver situationen på ett annat sätt. De beskriver inte känslan av att komma till en trygg miljö där tiden står stilla, utan förändringarna har funnits där från början. De intervjuades utsagor kan också

jämföras med tidningsartiklarna som under hela den undersökta perioden beskrivit försäkringskassan som en organisation i ständig förändring.

I förvaltnings- och organisationslitteraturen sägs det inte sällan att människor är rädda för förändring, men de anställda på försäkringskassan ger inte alls den bilden. Förändringar *i sig* beskrivs snarare som en räddning, även om hastigheten, som tidigare konstaterats, kan utgöra ett hot. De intervjuade har åsikter om vilka förändringar som genomförts och hur det har gått till men alla säger att de tycker det är roligt med förändringar; att arbetet har förändrats är en viktig anledning till att de blivit kvar på jobbet. Det är troligtvis en del av den kulturella jargongen att säga att man tycker om förändringar. Att säga ”jag är en människa som har oerhört svårt för förändringar” är otänkbart på försäkringskassan, men troligtvis också i samhället i stort. Det behöver inte betyda att de som säger att de ser förändringar som en räddning inte tycker så. Jag upplever att alla handläggare som sagt detta verkligen menar det. Poängen här är att devisen ”förändringar är alltid smärtsamma” kan ifrågasättas. Förändringar kan givetvis vara plågsamma, men de kan också vara lustfyllda, stimulerande och utmanande.

Storlek, specialisering och styrning

För vissa handläggare har den hårda styrningen från ledningen i Stockholm setts som ett hot och indelningen i olika ”kanaler” (det vill säga NFC/LFC/KC) har gjort det svårt för handläggarna att kommunicera med andra delar av organisationen. Samtidigt framhålls delar av den här utvecklingen som något positivt. De nya stora kontoren och den specialisering som skett kan också ses som räddningar.

På länskassornas tid fanns det flera olika sorters kontor – allt från landsortskontor med bara några få anställda till stora innerstadskontor som var lika stora som dagens enheter. Till viss del fanns det möjlighet för de anställda att välja var de ville vara; trivdes de bättre på ett stort kontor kunde de söka sig dit när tjänster blev lediga, och vice versa om de föredrog det lilla kontoret. Vissa handläggare prioriterade att ha nära till arbetsplatsen och jobbade därför helst i samma ort som de bodde, medan andra uttryckligen tyckte det var skönt att resa till kontoret så att de slapp möta de försäkrade

när de handlade middagsmat. De som trivdes på ett litet landsortskontor kunde till exempel resonera så här:

Landsbygdskontoret är enklare, allting är ju mer småskaligt. Vi som jobbar inom den offentliga sidan har ju jobbat här länge och känner varandra. Snabba vägar. Sen är det inte den hårdheten i klimatet som det finns i storstaden. (intervju 4f)

Denna handläggare tryckte på att landsortskontoret gjorde beslutsvägarna korta. Myndigheterna samarbetade bra med varandra eftersom de anställda hade en personlig relation och det var överlag mindre krävande försäkrade. På de små kontoren skapade personalen gemensamma ritualer för hur arbetsdagen skulle se ut; de fikade vanligtvis tillsammans och på samma tid varje dag. Det växte fram informella praktiker där det brukliga var att de anställda lät varandra ta del av problem med försäkrade, vad som hände i den egna familjen och vad de gjorde på fritiden. Den familjekultur som fanns i hela kassavärlden var speciellt framträdande på just småkontoren. Att stämningen på de mindre kontoren var familjär och öppen behövde i och för sig inte ses som något positivt. En annan handläggare, från samma kontor som den som yttrat sig tidigare, säger såhär:

Det är stor skillnad [på små och stora kontor]. Här är det så mycket mer familjärt, trångt. Man får exponera rätt mycket av sig själv och det privata. Gentemot alla som jobbar här och gärna också de sjukskrivna [...] För här fyller de ju gärna i blanketterna till dem och det gör man ju inte på ett stort kontor. Alltså den sjukskrivne får ta ett mycket större ansvar [på ett stort kontor] vilket jag tycker är positivt. (intervju 2f)

Här kan den nya strukturen med de överlag större kontoren ses som en befrielse. Finns det hundra anställda på ett kontor behöver ingen blotta sig på samma sätt som när man är femton. Fikaritualer finns även i dag men den enskilde anställde har ofta ett större handlingsutrymme i dessa situationer; kanske finns det olika grupper att fika med, olika bord att sitta vid eller olika tider att fika på. Även relationen till de försäkrade ser annorlunda ut på det stora kontoret. Här har handläggarna inte koll på de försäkrade på samma sätt som på den lilla ortens kontor. Spontanbesök som förekom förr, både på det lilla och på det stora kontoret, är en praktik som nu är helt försvunnen.

Även om det fanns handläggare som trivdes väldigt bra på sina små kontor säger dock flera av dem som intervjuats att dessa inte var hållbara. De blev för sårbara; blev någon sjuk eller slutade kunde det skapa problem för hela kontoret, semesterplaneringen var bekymmersam och inte minst innebar det svårigheter i handläggningen. En enda handläggare fick kanske ensamt ansvar för ett eller flera ärendeslag och fick i och för sig en väldigt bred kompetens. Samtidigt blev förmågan att hantera specialfall eller handlägga ärendeslag som inte var så vanliga sämre – personalen fick helt enkelt inte nog med rutin. Eftersom handläggarna var utspridda på ett stort antal kontor, med relativt stort spann i arbetssätt, fanns det också en uppenbar risk för att utfallet i handläggningen skulle bli olika:

Även om vissa säkert gjorde en mycket kvalificerad handläggning förr så kunde det ju se väldigt olika ut. Det är olika ärenden och nu ska alla ärenden se likadana ut och det kan man ju tycka är enkelriktat men samtidigt så ställer det krav på att man ska göra det på ett visst sätt och sköta det på ett visst sätt. (intervju 50e).

Storleken hänger i sin tur ihop med specialisering. Medan den tidigare organisationen spred ut handläggarna på kontor över hela landet, är handläggningen i dag koncentrerad till färre och större kontor. Detta gör dels att handläggarna får en större möjlighet att utbyta erfarenheter med varandra, dels att varje handläggare kan arbeta med en mindre bit av försäkringen och därmed också bli bättre på den. Hur ett visst ärende handlades var tidigare en relativt informell praktik; de rutiner som behövdes skapades på det egna kontoret eller på den egna länskassan. I dag har dessa praktiker blivit formaliserade; nu finns det *ett* sätt som alla handläggare förväntas följa. Flera handläggare, framför allt de från LFC, beskriver verksamheten som mer professionell nu och tycker också att specialistkompetensen bland handläggarna har blivit bättre. De har en smalare men djupare kunskap:

Jag uppfattar det som att man har blivit väldigt bra på det området man håller på med. Du är inne på rätt linje för vi har våra vägledningar och så vidare. Det är mycket mer så att man läser själv. Nu har jag ingen i närheten och jag kan inte ringa till huvudkontoret och fråga. Jag måste läsa på helt enkelt. På så vis har det blivit bättre, men kringområdena känner jag att man tappar. (intervju 40e)

Även de som i efterhand beskriver förändringsprocessen som en katastrof och ett stort misslyckande är överens om att länsorganisationerna behövde reformeras. Styrning och specialisering blir en räddning eftersom likformighet i försäkringen till syvende och sist är det som kan trygga försäkringskassans existens. I alla intervjuer återkommer detta; att det inte får vara någon skillnad i besluten vare sig den försäkrade bor i Ystad eller Haparanda:

Att försäkringen blir mer likformig i hela landet och det tycker jag är viktigt. Det får inte vara så att för att jag är i den hörnan så får jag pengar men du som bor där får inga. (intervju 38e)

Likformighet är således ett värde som har omfattats av både ledning(ar) och personal. Det är således inte värdet i sig som skapar spänningsförhållanden i organisationen, utan vägen dit, det vill säga hur likformigheten skapas.

Avslutningsvis kan det konstateras att det som utgör ett hot för några – till exempel specialisering – ses som en räddning av andra. För alla som intervjuats har det handlat om att bevara värdet av hög kompetens hos personalen. De som ser specialiseringen som ett hot menar att generalistkunskapen riskerar att försvinna, medan de som ser specialisering som en räddning menar att handläggarna blir mer professionella om de får djupare kunskaper inom ett fält. Ett annat värde som alla intervjuade kan enas kring men där vägen dit är omtvistad är likformighet. Alla vill att försäkringen ska tillämpas likformigt över hela landet, men vissa ser större enheter och specialisering som ett sätt att nå dit, medan andra menar att den formalisering av de vardagliga praktikerna som omgärdar handläggningen riskerar att tvinga in människor i samma mall – något som leder fel om utgångspunkten är ett grundläggande antagande om olikhet.

Kollegorna

En räddning som ständigt återkommer är kollegorna. Det är de som gör att personalen stannar kvar och som gör att organisationen inte går under även om uppgiften känns omöjlig. De intervjuade beskriver hur mycket kompetens som finns hos kollegorna, dels deras formella kvalifikationer, dels den erfarenhet som har förvärvats under ett långt yrkesliv. Det är personalen som vet hur lagstiftningen ser ut, de har skaffat sig en viss omvärldskunskap och de vet hur man ska bemöta försäkrade. Bemötandet av de försäkrade handlar

framför allt om informella praktiker och genom erfarenhet och diskussioner med kollegor har man lärt sig vad som fungerar bäst. I mötet med de försäkrade handlar det inte minst om att kunna förmedla negativa besked på ett bra sätt:

Om man säger det på ett schysst sätt kan man, även om man ger ett negativt beslut, få ett tack. Det känns ju bra. För mig känns det jättebra. (intervju 39e)

Alla handläggare beskriver sig själva som kompetenta för jobbet – ingen säger sig inte klara av sina arbetsuppgifter. Tempot kan de tycka är för högt och den nya tekniken kan de känna sig osäkra inför men inte arbetsuppgifterna i sig. Det finns absolut ingen jargong som handlar om att man själv inte skulle vara bra nog för jobbet. De intervjuade menar också att majoriteten av alla uppgifter kräver en viss kompetens, även om kraven på kompetens ser olika ut. Här betonar de ofta skillnaden i kompetens mellan olika grupper. Att kollegor kompletterar varandra framställs som ett värde i sig. De beskriver vissa som slitvargar som klarar av att hålla ett högt tempo, andra som oerhört sociala och duktiga på de externa kontakterna och åter andra som erfarna med en imponerande kunskap om försäkringen. De framhåller gärna de andras kompetens och hur den kompletterar den egna. De yngre med akademisk utbildning menar att de lär sig massor av de äldre som arbetat länge och vice versa:

För som gammal kan jag lära mig jättemycket av en som är yngre och kommer och ger mig lite input. (intervju 38e)

Normen inom organisationen är således att hela tiden se och lyfta fram inte bara ens egen men även andras kompetens. Här är återigen ett exempel på antagandet om att ”vi är olika” men också på antagandet om att ”vi är en familj”. Alla tillför olika saker till organisationen, men alla behövs. När ledningen då börjar ställa grupper mot varandra, när den till exempel utarbetar en formell praktik som säger att en akademisk examen är nödvändig för det här jobbet, och därmed utestänger vissa, blir det oro i gruppen. Även de som tillhör den grupp som gynnas hävdar att det här är orättvist och att ledningen inte har sett till helheten och den kompetens som faktiskt finns.

Förutom medarbetarnas kompetens så återkommer de intervjuade ständigt till deras lojalitet. Lojalitet beskrivs både som ett värde i sig för organisationen

och som en handlingsnorm för personalen. De menar att det var personalens lojalitet som räddade organisationen under det år som ses som omorganisationens värsta, 2008. Det finns berättelser om hur de jobbade övertid, trixade med flexen och hjälpte varandra så gott de kunde. Nästan alla intervjuade har framhållit just personalens lojalitet på frågan om vad som kännetecknar organisationen och att det var denna som gjorde att reformerna efter förstatligandet på något sätt roddes i land:

Lojalitet. Så in i dödens lojala. Alltså det spelar ingen roll hur många ångvältar som kör över en handläggare i den här organisationen så reser de sig upp ändå. De blir fråntagna sina arbetsuppgifter, de blir förödmjukade, de sitter på en buss i två timmar hit och två timmar hem, de får inte jobba hemma för det tillåter inte organisationen. Varför? Ja, det vet man inte. Och de kommer. Dag efter dag efter dag. Det är ju inte klokt. De kommer förkylda, de kommer febriga, de kommer haltandes och de kommer bandagerade. Det är grymt egentligen. (intervju 55e)

Den lojalitet intervjupersonerna beskriver riktas enligt deras egen uppfattning framför allt mot de andra kollegorna och de försäkrade. Detta gör också att de lojalitetskategorier som presenterades i kapitlet om kultur – att stödja, att vara etiskt neutral eller tillämpa kadaverdisciplin (Lundquist 2008) – inte passar in. Detta är kategorier som framför allt handlar om olika förhållningsätt till ledningen, men för att verkligen förstå den starka lojalitet som finns på försäkringskassan måste lojalitetsbegreppet tolkas vidare än så. I berättelserna om lojalitet handlar det inte om att verka duktig i chefens ögon; det är inte därför man jobbar för brinnande livet, utan för att människorna där ute helt enkelt behöver sina pengar. Om jag jobbar mindre får mina kollegor dessutom arbeta mer. De intervjuade beskriver sig som en del av ett större kollektiv, där varje enhet – anställd – påverkar de andra. När handläggare i omorganisationens kölvatten fick sluta på sina jobb eller blev omplacerade var det de andra kollegorna som stöttade och peppade:

Så när jag fick det beskedet då var jag knäckt i ett år. Och mina kollegor förstod och sa att ”du som är så glad för dina pensionärer”. Ja, jag tyckte det var fruktansvärt, jag skulle kunna åkt upp och knocka de här som hade fattat det här beslutet. Det var grymt. (intervju 53e)

Kollegorna förstår, tröstar och uppmuntrar. I det stora hela beskrivs relationen till kollegorna som positiv och är ofta en anledning till att de intervjuade

arbetat kvar så länge som de gjort i organisationen. Även anställda högre upp i organisationen har kramat om varandra när de setts, och på alla nivåer beskrivs att det skrattas och skämtas mycket. De informella sociala praktikerna har helt enkelt haft drag av vänskapsrelationer. Stämningen ute på kontoren har ofta varit personlig, kollegorna har känt varandra väl även privat och de har haft koll på vad som hänt i varandras liv. Till stor del har det här upplevts som ett stöd, men det har funnits en gräns även här:

Trots att vi har varit många kvinnor har man värnat om gruppen och stöttat varandra [...] Och hade man sökt en tjänst som man inte fick så fanns det alltid nån där som backade upp. Och då var det mer kollegor än chefer som backade upp [...] Det var ju väldigt nära, man kände varandra utan och innan och man visste precis hur man hade det hemma och borta och på jobbet. Man hade en kunskap och en information om varandra som oftast var bra [...] och jag vet när vi sa att vi är som en enda stor familj då kunde jag känna att familjen har jag hemma och det här är mina arbetskamrater och det är en annan relation. Då är man för nära. Det kunde jag känna ibland att det var för nära att alla skulle veta allt om alla, och skulle veta vad man gjorde på sin fritid och hade stenkoll på ärenden och allting [...] Det var ingen integritet. (intervju 52e)

Citatet ovan beskriver den familjekultur som fanns förr. Basen var lokalkontoret, men inte minst de mindre lokalkontoren kunde ha utvecklade samarbeten med grannkontoren och där beskrivs också en samhörighet. Slutligen var det länskassan; det var självklart att det var det egna länets kassa personalen kände gemenskap med, en gemenskap som kunde yttra sig i ett slags ”vi och de”- tänkande. Den ”egna” kassans resultat jämfördes med andra kassors och nationellt fanns det en informell tävling om vilken kassa som hade de bästa resultaten och som hanterade försäkringen på det bästa sättet. Efter sammanslagningen har enheterna överlag blivit större men ”gemenskapszonen” har paradoxalt nog blivit mindre. Samtidigt som ”storfamiljen” växt till en enda stor kassa, har alltså den lilla familjen blivit mindre. Nu är det endast den egna enheten som beskrivs som gemenskapen. Enheterna beskrivs dessutom som mindre familjära i dag. De är så pass stora att personalen inte har någon möjlighet att ha koll på varandra privat på samma sätt som förr. Med andra enheter har de nästan ingen kontakt alls. Framför allt har de direkta mötena minskat. Både enstaka ceremonier, till exempel stora fester för hela länskassan, och mer återkommande ritualer, till

exempel kurser där handläggare träffas, har minskat betydligt. Detta har lett till att även den mer indirekta kontakten i form av rykten och information om andra kontor har minskat.

Bland kollegorna har chefen en speciell roll. En chefsegenskap som beskrivs som en tillgång är förmågan att vara närvarande för sina medarbetare. Personalen vill bli sedd, hörd och uppskattad av den närmaste chefen. Bland de högre cheferna ligger det en oerhörd symbolik i att kunna medarbetarnas namn. Direktören som visste vad handläggarna ute på lokalkontoren hette blev genast populär. Den pinnjakt som i det tidigare avsnittet beskrevs som ett hot kan därför vändas till en räddning om man har rätt chef. Flera av de intervjuade menar att de i den tidigare organisationen kunde jobba i många år utan att någon såg eller kommenterade vad de gjorde, men att arbetet numera präglas av kontinuerliga uppföljningar. Inte minst de som arbetar på LFC menar att den mer systematiska återkoppling som de får nu är något positivt och stimulerande. Regelbundna medarbetarsamtal där månadens resultat går igenom har blivit viktiga ritualer i dagens försäkringskassa. Och om den ”gode chefen” på lokalkontorens tid var den ”varme fadern” är det nu snarare en ”coach” eller ett bollplank som beskrivs som det eftersträvarsvärda. Att vara en engagerad och synlig chef har dock genom alla år beskrivits som en eftersträvarsvärd norm. På lokalkontorens tid skulle den gode chefen helst fika med de anställda, lära känna dem och visa omsorg:

[Cheferna borde] vara mer med sin personal. Att man kanske är lite mer i lunchrummet till exempel. Vår ledningsgrupp de ska bara sitta så, även om det inte finns stolar så ska de sitta vid samma bord. De kan inte tänka sig att [dela med oss]. Eller att man kan sätta sig och fika med oss så att man får höra någonting, men nu får de aldrig höra någonting. (intervju 12f)

Citatet ovan är från ett kontor i Stockholm före sammanslagningen. Där var kontoren stora och det fanns både en kontorschef och ett antal sektionschefer. Nu för tiden är alla kontor stora, med en ledningsgrupp som ofta fikar lite för sig. Men skillnaden i dag är att cheferna är tvungna att interagera med personalen på så sätt att de måste följa upp varje enskild anställds individuella resultat. Detta är stressande för många, men också något som gör att handläggarna blir sedda och uppmärksammade. Denna uppmärksamhet verkar till viss del kunna uppväga att personalen blivit mer styrd och att tidspressen ökat.

Något som är slående i intervjuerna är hur relativt små gester får stor betydelse. Att chefen köper glass till de anställda en varm sommardag blir en symbol för att chefen ser och värnar om de anställda. Minnet av denna glass räddar hela det kommande året; folk har sagts upp, anställda får inte arbeta med det ärendeslag de vill, lönen är inte särskilt hög, men chefen köper glass och bryr sig. På samma sätt kan indragna förmåner få symbolisera det personalen inte tycker om med omorganisationen. När de anställdas julklappar drogs in det "fasansfulla året" 2008 var det inte uppskattat, det blev ett symboliskt bevis på att ledningen verkligen inte brydde sig, ett uppenbart kontraktsbrott. Personalen hade varit lojal och de hade stått ut och så fick de inte ens en julklapp.

Sammanfattningsvis så har det här avsnittet tydligt visat hur alla de tre grundläggande antaganden som har kommit fram i den här studien påverkat försäkringskassans organisationskultur: antagandet om familjen, där relationerna kollegorna emellan i vissa fall haft drag av storfamilj, antagandet om att vi är olika, där de intervjuade både erkänner och värdesätter olika personligheter, och slutligen antagandet om ett kontrakt, där de anställda i vissa fall gjort stora ansträngningar för att ro organisationsförändringarna i land även om de inte trott på dem själva. Det är dock intressant att notera hur lojalitet i en organisation inte behöver vara riktad mot ledningen eller ens organisationen utan att relationerna till kollegor och allmänhet kan vara nog så betydelsefulla. En fråga för framtiden kan vara vad som händer med lojaliteten när gemenskapszonerna blir mindre, vilket de har blivit på Försäkringskassan. Tidigare kände de anställda en gemenskap med hela organisationen på ett annat sätt än i dag, och vad detta betyder för lojaliteten är en intressant fråga som man kanske bara kan besvara genom att studera framtida organisationsförändringar.

Medbestämmande

Av intervjuerna framgår att de som varit med i förändringsprocessen på något sätt eller har mer inblick i organisationen är betydligt mer positiva till hela omorganisationen. De förstår tanken bakom vissa förändringar och det gör också att deras lojalitet förändras. Från att vara lojala för kollegornas eller de försäkrades skull har de blivit lojala för att de faktiskt tror på processen. Den som varit med i ett projekt inför sammanslagningen kan också lättare se vad

som måste följas i de direktiv som kommer uppifrån och när det går att ”runda hörn”. De säger att allt gick väldigt snabbt och att mycket inte blev bra, men att omorganisationen i det stora hela var positiv. Även om de själva inte hade någon egentlig makt att påverka var de inne i processen och såg det som hände på nära håll. Detsamma gäller dem som nu sitter på positioner som gett dem tentakler ut i organisationen, till exempel de som jobbar som specialister i den nuvarande organisationen. De som gör det, och som därigenom regelbundet träffar personer från andra kontor, ser organisationen mer som en helhet i dag och är också mer positiva till hela förändringen än de andra. Att resa i arbetet blir också en symbol för status och värde för arbetsgivaren. En stor skillnad jämfört med förr är att det bara är vissa personer i dag, främst chefer och specialister, som har regelbunden personlig kontakt med personal på andra enheter. Tidigare var det betydligt vanligare att handläggarna överlag kände folk på andra kontor, åkte på träffar med handläggare från andra kontor eller deltog i gemensamma utbildningar.

En av de saker som beskrevs som mest positiva med jobbet före sammanslagningen var att man hade så pass stor autonomi. Medbestämmande var ett värde som ökade tillfredställelsen med det egna arbetet. Så här säger en handläggare före sammanslagningen:

Det bästa [med jobbet] är att jag har mitt ansvar och det är ingen som lägger sig i det. Det händer ibland att det ligger en liten lapp att gör det och då blir jag lite [...] det bestämmer jag väl själv. Just den här autonoma grejen. Man har ett antal gubbar och gummor som jag ska ta hand om. Det är inte så detaljstyrt och chefen kommer inte in och säger gör så här. (intervju 28f)

Medbestämmande kan således ses som två saker: dels att vara involverad i och bestämma över processen som leder till en förändring, dels att rent konkret styra över den egna arbetssituationen. Vad som återkommer hos dem som är missnöjda med omorganisationen är känslan av att inte ha haft något val. Som svar på frågan om vilken som varit den största förändringen i försäkringskassans historia säger en handläggare såhär:

Jag tyckte det var 2005 när man inte själv valde förändringarna. Innan dess har jag känt att de förändringar jag har gjort, de har jag sökt mig till. Eller ja, det har varit förändringar som man har accepterat mer innan. (intervju 45e)

Att styra över den egna arbetssituationen är tätt kopplat till individanpassning och lokalkännedom. Att kunna anpassa verksamheten efter de förutsättningar som fanns på orten och inte minst de individer som arbetade på kontoret beskrevs tidigare som en räddning. I citatet ovan beskrev en enskild handläggare hur jobbet kunde formas efter den egna personligheten. Den här anpassningen kunde också göras av gruppen som helhet; före sammanslagningen kunde kontoret eller de olika arbetsgrupperna anpassa arbetsuppgifterna efter vad de enskilda individerna tyckte var roligt och hade fallenhet för:

Det bästa med jobbet för mig är kontakten med allmänheten. Jag tycker det är så roligt och jag tar ju alla kundbesöken som kommer hit till vårt lag [...] ringer de på min kollegas telefon och säger att vi har besök då går jag ut. (intervju 15f)

Ovan beskriver en handläggare hur man inom arbetsgruppen hittade en arbetsform som passade dem. I just det här fallet tog den intervjuade hand om alla oanmälda möten. Detta skulle troligtvis ses som en form av obstruktion inom dagens Försäkringskassa eftersom formkraven är betydligt striktare nu. Före sammanslagningen kunde denna praktik tvärtom tolkas som ett uttryck för lojalitet – handläggarna gjorde ju detta för att det skulle bli så bra som möjligt för de försäkrade. Samma beteende som i den ena situationen tolkas som något som försvårar för organisationen, en obstruktion, kan i ett annat sammanhang vara ett uttryck för att vilja organisationen väl och visa lojalitet. Vad som är ett uttryck för lojalitet och vad som är protest, i det här fallet i form av obstruktion, är således kulturellt konstruerat. Ett annat exempel på detta är det som beskrivs nedan. En rehabiliteringshandläggare berättar hur de ändrade fördelningen av arbetsuppgifter när de blev ålagda att dela upp rehabiliteringsarbetet i två delar, en del som skulle utreda själva arbetsförmågan och en del som skulle samordna de olika rehabiliteringsinsatserna. Här gjordes ändringen dessutom med stöd från lokalkontorschefen:

I min grupp är det en samordnare och vi andra två ville också bli samordnare så vi har försökt lösa det så att vi gör lite av varje. Så vi har även lite av samordnarrollen i vårt arbete. Vi har försökt göra det så positivt som möjligt för att vi ska tycka det är kul. (intervju 22f)

Arbetsgrupperna som beskrivits ovan kunde på eget bevåg skapa sin egen informella praktik för hur arbetet skulle göras och fördelas. Den möjligheten att ändra praktikerna – i det här fallet arbetsformer och arbetsfördelning – har försvunnit i dag då organisationen är mer styrd och praktikerna mer formaliserade. Detta har skett samtidigt som yrkesrollen har specialiserats. Denna specialisering innebär att många anställda i dag har ett snävare uppdrag. Specialiseringen är också gjord utifrån på förhand bestämda mallar, inte på grundval av de enskilda anställdas förutsättningar:

Den riktiga strukturen skulle varit att de som gillar att det ska rassla till, att det smäller till de [skulle ta de snabba ärendena]. Då skulle vi strukturerat därefter. De som vill ta kluriga ärenden, där det blir som ett pussel och det är besvärliga utredningar [skulle få göra det]. Det når aldrig upp till de hastigheterna som det är i de snabba ärendena. Men man sätter alla till allting. Det är som att sätta den mest saktfärdiga längst fram [...] Ofta är det en rätt öppen diskussion om att den personen gillar snabba ärenden och när det rasslar till. Men ge dem de snabba ärendena då. Och ge kluriga till de andra. Sedan får man väl flytta runt när man blir trött på det. Men nu bromsas alla upp för man får jobba över hela fältet. (intervju 45e)

Specialisering kan således ses som en räddning, men de som intervjuats efterlyser *samtidigt* en breddkompetens. De inser också att direktiven för hur specialiseringen ska genomföras måste komma uppifrån – de gamla lokalkontoren blev alltför självständiga – på samma gång som de anser att den faktiska fördelningen av ärenden måste bestämmas på lokal nivå. Antagandet ”vi är olika” finns kvar hos handläggarna.

Det här avsnittet har handlat om medbestämmande. Medbestämmande kan enligt de intervjuade dels ses som ett värde i sig, dels vara ett sätt att uppnå andra värden, till exempel bra handläggning. I tidningskapitlet beskrevs en oro för att länskassorna, det vill säga regionerna, skulle få mindre att säga till om. De som intervjuats betonar att medbestämmande handlar om att få bestämma över *sin egen* arbetssituation och att *som individ* få möjlighet till inflytande över organisationens utveckling i stort. Om inflytandet sker via en länskassa är egalt. Efter försäkringskassans omorganisation har emellertid båda dessa typer av medbestämmande minskat. Inte minst har *upplevelsen* av inflytande minskat.

Samverkan

Något som verkligen har beskrivits som en räddning genom åren är samverkan. Att samverka med andra myndigheter är att jobba tillsammans och därmed utnyttja varandras komparativa fördelar, kompetenser och ansvarsområden. Det gäller inom organisationen men det gäller framför allt i förhållande till andra instanser, främst arbetsgivare, vård och arbetsförmedling. Samverkan är för många en symbol för det goda arbetssättet. Hade man bara samverkat mer hade den gamla ”goda” organisationen kunnat räddas:

Jag tror att om man hade samverkat ännu mycket mer vid den tiden så hade det sett annorlunda ut. Vi hade inte behövt dra i de svångremmarna som vi har fått göra nu. Ja, pendeln har ju slagit hela tiden nu när jag ser tillbaka. Det har varit en generös tillämpning av socialförsäkringarna och det har varit mindre generöst. Det har varit den här pendeln som inte har varit i mitten utan det har antingen varit ketchupeffekt eller åtstramning totalt. Istället för att hitta en medelväg där de sjuka får det de behöver och de som inte är sjuka där ska vi också ha en verksamhet som stryper den ersättningen så att säga. (intervju 52e).

Samtidigt som samverkan gång på gång beskrivs som en räddning radar de intervjuade upp exempel där den inte har lyckats. De beskriver samverkansprojekt som fungerat men ändå lagts ner, samverkansprojekt som aldrig fungerat och som de ändå kämpade med i många år. Det intressanta här är att något kan beskrivas som en räddning vare sig det egentligen ”löser” något eller inte. Samverkan står som en symbol för något positivt samtidigt som man brottas med samma problem i dag som man gjorde för tjugo år sedan. Inte minst handlar det om att individerna som samverkar ska lära känna varandra och förstå och respektera varandras kompetensområden. Det är olika kulturer som ska mötas, olika praktiker, ritualer och jargonger som måste hanteras. Arbetet kan ta tid och det är inte självklart att en form passar för alla:

Vi började arbetet med socialförvaltningen och arbetsförmedlingen på 80-, 90-talet [...] och det har varit så många cirklar och ändå blir det samma sak. De är inte på den nivå som vi är. De förstår inte den medicinska biten. De betraktar oss fortfarande som vi och dom och de försöker trycka ner oss. Och fortfarande nu när vi ska försöka utöka samarbetet så kan man höra [från

arbetsförmedlingen] att ”jag litar inte på nån från försäkringskassan, förutom xxx [...]” Då var det en person som hon hade arbetat med. Och då har man ju inte kommit långt [...] Vi har kontaktpersoner nu ute på vårdcentralerna precis som förr. Så allting går i cirklar och ju äldre man blir desto fler cirklar ser man. Det kanske gör att man blir lite trött. Och därför har jag inte velat ha nåt sånt här konsultarbete på många år för jag har känt att inte nu igen. Sen när det är på topp och tycker att det fungerar bra så ska det läggas ner. (intervju 56e)

Den här handläggaren har stor erfarenhet från olika samverkansprojekt, både de som fungerat bra och de som fungerat mindre bra. Hon har sett trender komma och gå, ibland samverkas det mer, ibland mindre. När det fungerar bra handlar det om att några individer möts och hittar ett sätt att tala med varandra över kulturgränserna. För även om handläggarna anser att representanter från olika myndigheter ”borde” kunna kommunicera – båda vill trots allt hitta ett sätt att hjälpa de enskilda medborgarna – så upplever försäkringskassans handläggare att kulturen är annorlunda på till exempel arbetsförmedlingen. Exakt hur kulturen är annorlunda är svårt för de intervjuade att precisera, men däremot kan de konstatera att samarbetet mellan de två myndigheterna inte alltid går så lätt. Samverkan som generell metod verkar således inte vara någon räddning i praktiken, däremot är den uppenbarligen det i kulturell bemärkelse.

Det här avsnittet har tydligt visat på den symboliska betydelse som vissa praktiker får, i det här fallet samverkan. Även i tidningskapitlet beskrevs detta, inte minst i samband med de insatser som gjordes för att försöka få ner ohälsotalet, något som på försäkringskassan kallades ”kampen mot ohälsan”. Samverkan är en positivt laddad symbol, så pass positivt laddad att det kan vara svårt att diskutera vad samverkan egentligen innebär. I praktiken visar det sig nämligen att det finns allt från mycket lyckade samverkansprojekt till mycket misslyckade projekt.

Fake it till you make it

Siffror och statistik har blivit allt viktigare på Försäkringskassan. Det säger handläggarna som intervjuats efter sammanslagningen, men faktum är att de som intervjuades före sammanslagningen sade samma sak. Även i början av 2000-talet tyckte de som intervjuades att organisationen var fixerad vid siffror,

att siffrorna fick symbolisera hur bra det hade gått för ett kontor och i förlängningen hur bra handläggarna själva var. Den fixering vid volymmål och siffror som det talades om även 2002 har emellertid blivit starkare och formerna har blivit än mer ritualiserade. Handläggarna kan visserligen säga att de inte bryr sig om siffrorna och hur väl målen uppfylls, men linjecheferna måste ständigt rapportera uppåt hur det går. Överlag beskrivs de närmaste cheferna i varma ordalag av de intervjuade. Även de som är mycket kritiska mot ledningen i Stockholm menar att de närmaste cheferna gör så gott de kan. Det är inte mot den chef som handläggaren har daglig kontakt med som irritationen riktas. Den närmaste chefen beskrivs i regel som någon som lyssnar på kritik men handläggarna menar att bilden av hur det fungerar i organisationen friseras i varje led. När inget annat fungerar kan cheferna helt enkelt rädda situationen genom att bluffa, eller i vart fall snygga till siffrorna något. Detta kan ses som en variant på vad som tidigare beskrevs som ett hot, att handläggare river av många lätta ärenden för att tillgodoräkna sig pinnar. För chefer som inte får verksamheten att fungera så effektivt som det var tänkt blir räddningen helt enkelt att frisera verkligheten något i rapporterna uppåt. Detta är i vart fall en räddning som handläggarna på Försäkringskassan är övertygade om att cheferna sysslar med i dag. En vanligt förekommande berättelse handlar om hur kritik mot organisationen blir mildare och mildare för varje chefsled som passerar och hur katastrofala situationer ute i verksamheten förskönas för att till slut fungera ypperligt när rapporten väl når generaldirektören. Detta verkar i och för sig inte vara någon räddning som upptäckts i och med omorganisationen. Så här säger en före detta kontorschef om sina erfarenheter av den gamla lokalkontorsorganisationen:

Jag såg ju brister hos cheferna som jag förbluffades över. För man visste ju hur det såg ut ute på kontoren, och så satt de och ljög på ledningskonferenser om hur det såg ut. Vi har inte de problemen och vi har inte de problemen. Och jag sa att det här ger ju ingenting. För om Kurt-Inge [länsdirektören] får de rapporterna då går ju han upp till RFV och säger att det är lugnt. Och RFV går till regeringen och säger att det är lugnt. Vi kommer ingenstans den vägen. Det är bättre att prata med kontrollern och säga att här har jag kris och nu tänker jag göra såhär det närmaste halvåret. Jag tar inte obs-listorna på pension eller vad det är för variant. Och vara öppen med det. (intervju 55e)

Den här räddningen fungerar även i motsatt riktning. De intervjuade beskriver hur generaldirektören ger löften till politikerna och hur höga chefer

lovar generaldirektören att de till exempel kan spara si och så många årsarbetare. Sedan skickar de ner en order i organisationen utan att riktigt veta hur den ska lösas. Till sist står handläggarna där och ska genomföra uppgiften, en uppgift som i dag beskrivs i detalj och där varje moment är tämligen exakt specificerad genom de så kallade ensaprocesserna. De ska ringa si och så många samtal och de ska skriva si och så i akten. Gör de inte det blir de fällda i det interna kontrollsystemet. Att handläggarna inte har någon reell tid och möjlighet att faktiskt göra detta är en annan sak.

När begreppet organisationskultur blev populärt i början på 1980-talet handlade det mycket om bilden av och känslan i organisationen. Det gällde att hitta olika sätt att styra medarbetarna utan direkt tvång och att därmed också ändra organisationens image. Genom att förmedla en bild av hur något är och genom att få andra att tro på denna bild skulle man uppnå målen. När försäkringskassans förändring studeras kan konstateras att just förmedlandet av bilder är viktigt i organisationen. På alla nivåer förmedlas en bild av att mål uppnås, att bemötandet är bra och att resurserna tillräckliga. Detta gjordes såväl före som efter sammanslagningen. En skillnad är förvisso att det före sammanslagningen kunde ge en viss status att vara motvalls: på vår länskassa/på vårt kontor/i vår arbetsgrupp gör vi på vårt eget sätt, medan det nu är bilder av den lydiga enheten som målas upp. Tidningar och chefer beskriver hur bra det går för Försäkringskassan medan handläggarna kläms mellan dessa bilder och verkligheten. Så har det å andra sidan alltid varit – det är närbyråkraterna (jämför Lipsky 1980) som måste hantera och balansera pressen från ledningen och kraven från medborgarna.

Avslutning

Detta kapitel har handlat om fenomen som upplevs som *hot* respektive *räddningar*. Fokus har framför allt legat på länskassornas förstatligande och de organisatoriska reformer som följde därefter. Huvuddragen i försäkringskassans förändring kan beskrivas så att *informella praktiker*, där lokalkontoren och handläggarna skapade sin egen väg, förvandlats till *formella praktiker*. Förändringarna har i vissa fall omgärdats av *ceremonier* där till exempel tårtor, precis likadana i hela landet, utgjort *symboler* för ledningens

förhoppning om att den gamla tidens kulturellt *differentierade* länskassor ska försvinna. Nu har ledningen "bestämt" att det ska finnas en *homogen* kultur. Omorganisationen har i flera fall väckt starka reaktioner hos de anställda, reaktioner som ofta kan kopplas till kulturella hot. Hot ska här inte förstås som "direkt fara", utan som en uppfattning om att viktiga *värden* i organisationen riskerar att förloras. Intervjupersonerna har framför allt beklagat att försäkringskassan förlorat lokalkännedom och generalistkompetens. Den nya organisationen har också inneburit ökad tidsbrist och vad handläggarna själva kallar för "pinnjakt". Personalens reaktioner kommer till uttryck på olika sätt, till exempel genom *skämt* om ledningen eller *berättelser* om hur det var förr.

Ledningens strävan efter en mer *homogen* kultur är dock inget hot i sig; alla som intervjuats menar att de gamla länskassornas organisation behövde förändras eftersom den var alltför småskalig och sårbar. I vissa fall har det som upplevts som ett hot samtidigt beskrivits som en räddning. Förändringar kan upplevas som räddningar, men om förändringarna är alltför snabba och omvälvande upplevs de som hot. Att säga att förändringar är bra kan dock sägas vara en tydlig *jargong* i organisationen. Handläggarnas specialisering och kontorens ökade storlek är också sådant som kan upplevas både som hot och som räddningar.

Under alla de studerade åren beskrivs människorna i organisationen som den största räddningen. Det finns *normer* i organisationen som betonar vikten av varma och vänskapliga relationer bland personalen. Kollegornas kompetens, stöd och samvaro är det som gör arbetet lustfyllt och givande. Detta bottnar i sin tur i ett *antagande* om försäkringskassan som en familj. Att samverka med andra framhålls som en räddning, även om resultatet inte alltid blir bra. Resultat är däremot viktiga i den nya Försäkringskassan och formerna för att mäta resultaten har *ritualiserats*. Resultaten kan sedan friseras lite grand när informationen förmedlas uppåt. Detta ser cheferna som en räddning, i alla fall om man får tro medarbetarna.

9. Slutsatser

Syftet med denna avhandling har varit att beskriva och analysera förändringar av försäkringskassans organisationskultur. Försäkringskassan är en politiskt styrd organisation och måste följaktligen anpassa sig när regelverket eller samhällets förväntningar förändras. De förändringar som ägt rum på försäkringskassan ger därför inte bara en bild av just den här organisationen, utan speglar också den svenska välfärdsstatens utveckling mera generellt. Det är inte bara inom försäkringskassan som det privata företaget blev en inspirationskälla på 1980-talet, där tusen blommor tilläts blomma i början av 1990-talet och där centralisering blev lite av ett mantra på 2000-talet. De impulser utifrån som försäkringskassan inspirerats av har även påverkat andra myndigheter. Den här avhandlingen visar emellertid att organisationskulturen på försäkringskassan har skapat en ram som satt gränser för och omformat dessa yttre impulser.

Från många till en

Studien har utgått från två sorters material, dels tidningsmaterial från Försäkringskassaförbundet och Försäkringskassan, dels intervjuer med anställda. Genom tidningsstudiet har de långa linjerna och trenderna fångats upp. Tidningsartiklarna ger en i viss mån tillrättalagd bild av försäkringskassan. Tidningarna har visserligen låtit anställda komma till tals men har samtidigt haft en redaktionell linje, inte minst i samband med att tidningen *Socialförsäkring* ersattes av den mer renodlade interntidningen *Dagens Socialförsäkring*. Intervjuer med individer som arbetar eller har arbetat på försäkringskassan har fångat upp de mänskliga rösterna. Fokusgrupperna har åskådliggjort hur personalen pratar med varandra; vad som ses som självklart och var gränserna går för vad man får säga i organisationen. De

individuella intervjuerna har gett de enskilda livshistorierna och bidragit med sådant som de anställda tänker men helst inte säger högt i en grupp.

Ambitionen med studien var att täcka in både djupet och bredden i försäkringskassans organisationskultur, en ambition som kan tyckas vansklig. Att dessutom undersöka alla de organisationer som sedan uppgick i den sammanslagna Försäkringskassan under lång tid har gjort analysen än mer omfattande. Så här i efterhand kan jag dock konstatera att inte minst den historiska ambitionen har varit oerhört värdefull. Genom att följa organisationen över tid har jag inte bara kunnat *beskriva* utvecklingen och *förstå* kulturen – angreppssättet har också gjort det möjligt att *förklara* varför personalen reagerade som den gjorde. De normer, värden och antaganden som en kultur består av har skapats och växt fram under lång tid och att kunna följa denna process skapar ett ökat djup i kulturanalysen. Den här typen av analys klargör också hur de historiska avlagringarna skapat dagens kultur. Detta har inte minst tydliggjorts när de olika förvaltningsmodellerna studerats.

Försäkringskassans förändrade organisationskultur över tid har i studien satts i relation till fyra förvaltningsmodeller; den *byråkratiska*, den *professionella*, *folkrörelsemodellen* samt *marknadsmodellen*. På detta sätt har jag kunnat följa och studera den process under vilken försäkringskassorna gick från att vara rotade i en småskalig folkrörelsetradition till att bli en stor, statlig myndighet. Att vara lokalt förankrad var tidigare en hörnsten i verksamheten och det fanns en stolthet över de fristående, lokala kassornas speciella position. Den viktigaste relationen utåt var den till de försäkrade, de egna ”medlemmarna”. Denna *folkrörelsemodell* som präglade försäkringskassorna på 1960- och 70-talet har under åren blivit allt svagare och i dag finns knappast något kvar av den. Det finns också en tendens hos de yngre medarbetarna att inte alls sätta samma värde på engagemang som de äldre gör. Hos de yngre är målsättningen att vara en professionell medarbetare, inte en engagerad medmänniska. Folkrörelsemodellen existerade sida vid sida med en mer *byråkratisk modell*, en modell som får sägas vara den mest grundläggande i organisationen. På 1980-talet introducerades en *marknadsmodell* som förde med sig olika influenser från det privata näringslivet; plötsligt blev kund och service honnörsord. I slutet av decenniet hamnade medarbetarna mer och mer i fokus. Från en situation där cheferna sågs som de hjältar som bar upp organisationen blev det handläggarna, framför allt de som arbetade med

rehabilitering, som hamnade i fokus. Under 1990-talet står den *professionella modellen* i centrum och det är handläggarnas kompetens som ska rädda organisationen. Undan för undan har handläggarnas yrkesroll fått allt fastare konturer, men den har också diversifierats alltmer. I början av 2000-talet är det återigen den byråkratiska modellen som dominerar försäkringskassan, men i dag utan den starka folkrörelseförankringen. Istället är det marknadsmodellen som den kombineras med. Det är emellertid inte marknadsmodellens servicefokus som anammas i dag, utan i första hand värdena effektivitet och produktivitet.

Fem olika teman har stått i centrum för analysen; *identitet*, *status*, *genus*, *hot* och *räddning*. Det första temat handlade om *identitet*. Här betonar handläggarna att det är relationen till de försäkrade som gör att arbetet känns meningsfullt. Tack vare relationen till de försäkrade och en känsla av lojalitet gentemot organisation och kollegor har de inte heller obstruerat eller protesterat när organisationen har förändrats på ett sätt de inte tycker om. Temat om *status* visade på den ambivalens som arbetet är förknippat med. De anställda är å ena sidan stolta över vad de gör men arbetet med försäkringen ger å andra sidan inte särskilt mycket status, inte ens internt. Vissa ärendeslag har traditionellt varit mer statusfyllda än andra, men delar av de konflikter som följde därav har nu organiserats bort genom att ärendeslagen blivit uppdelade på olika kontor. *Genus*relationerna i organisationen har förändrats från en traditionell hierarki där männen var helt dominerande på de ledande positionerna till en plattare organisation där blandningen av män och kvinnor är betydligt större. I dag höjer ingen på ögonbrynen åt vare sig en kvinnlig chef eller en manlig handläggare. Däremot lever föreställningar kvar om hur män respektive kvinnor betar sig.

Förlorad lokalkännedom, centralstyrning, alltför snabba förändringar och en hårdare arbetsmarknad är faktorer som har setts som *hot* i organisationen. Förändringar, kollegor, medbestämmande och samverkan har på olika sätt lyfts fram som *räddningar*. Ibland har hoten och räddningarna varit sammanlänkade; till exempel kan medbestämmande ses som ett svar på hotet om centralstyrning. I andra fall har hoten och räddningarna inte varit kopplade till varandra över huvud taget. Dessa två teman har fått stort utrymme i texten vilket beror på att det var något som de intervjuade själva diskuterade mycket. Hot och räddning handlar om kulturens ramar och genom att tydliggöra dessa går det att få en större förståelse för hur kulturen

innanför dessa ramar ser ut. Dessa teman är därför centrala för att förstå en organisationskultur.

I kapitel två beskrevs hur en organisationskultur kan anses bestå av tre lager, varav grundläggande antaganden utgör det djupaste. Att hitta detta djupaste lager kan ses som målet för en kulturstudie, men det är samtidigt ett svårt mål att uppnå. Lagret består inte av ett eller ett par grundläggande antaganden som enkelt kan redovisas. Tvärtom baseras alla organisationskulturer på en mängd olika antaganden. De antaganden som har lyfts fram i avhandlingen är de som på ett mer direkt sätt har påverkat och påverkats av de förändringar som försäkringskassan gick igenom i och med förstatligandet år 2005. Det är först när dessa antaganden ringats in som man till fullo kan förstå varför personalen reagerade som den gjorde när förändringarna var ett faktum – till exempel att vissa blev arga och att många tyckte att omorganisationen var en försämring, men också att de anställda arbetade på och såg till att alla reformer roddes iland. Analysen i avhandlingen har visat att tre antaganden varit särskilt viktiga: *vi är olika*, *vi är en familj* och *vi har ett kontrakt*. De hänger på flera sätt samman med varandra och har det gemensamt att den nya organisationen inte tog hänsyn till dem. De blev organisatoriskt överspelade och starkt hotade av de reformer som genomfördes från år 2005 och framåt. Att förändra en kultur tar dock tid, och så länge de individer finns kvar som var med före förstatligandet och sammanslagningen lär de utgöra element av organisationskulturen.

Vi är olika!

Det fanns tidigare en stor förståelse för att det såg olika ut på olika lokalkontor. Cheferna kunde ha olika ledarstilar, kassorna kunde organiseras på olika sätt och medarbetare kunde handlägga på olika sätt. Det betyder inte att handläggarna tyckte att det var acceptabelt att *utfallet* av handläggningen skiljde sig åt på olika ställen, men att processen kunde variera sågs närmast som en nödvändighet. Fortfarande menar flera av de intervjuade att handläggningen görs på olika sätt på olika enheter i landet, men det som tidigare kunde ses som en naturlig lokal anpassning är i dag ett misslyckande. Det finns en paradox här då de som intervjuats anser att handläggningen *bör vara likadan* över hela landet, samtidigt som de menar att den *omöjligt kan vara det*.

Det första grundläggande antagandet som ska lyftas fram är således den starka föreställning som tidigare fanns om att människor, orter och enheter är olika. Norrland och Skåne är inte samma sak, för att inte tala om att Stockholm och Tierp skiljer sig åt. Olika försäkrade ställer olika krav, och alla medborgare har individuella behov av hjälp, stöd och råd. Medarbetare har olika kvalifikationer, vissa är bra på det sociala, andras styrka är att utreda komplicerade fall. Det finns olika metoder och olika sätt att handlägga på och olika sätt att fördela arbetet på kontoret. Eftersom handläggarna utgick från att dessa olikheter var en naturlig del av (arbets)livet blev det också naturligt att verksamheten organiserades olika i olika landsändar. Att medarbetare hanterade arbetet på olika sätt och att kontor skiljde sig åt behövde inte vara ett problem, utan kunde tvärtom ses som ett tecken på lyckad lokal anpassning och som något att eftersträva. I och med att olika kontor var organiserade på olika sätt skedde också en naturlig utveckling och genom att samarbeta med olika kontor som testat andra metoder kunde den handläggande personalen tillsammans lära sig att utveckla verksamheten.

En uppenbar förändring är att försäkringskassan har gått ifrån att lyfta fram vikten av olikheter i organisationen till att alltmer fokusera på att det ska vara lika. Ett ständigt problem är att säkerställa att människor får likadana beslut och likvärdigt bemötande vart de än vänder sig och vilken handläggare de än möter. Lösningen på det problemet är i dag att se till att handläggningen görs likadant överallt (det är här de så kallade ensa-processerna kommer in), att kontoren strömlinjeformas och att servicen som människor kan få blir mer likadan vart de än vänder sig. För att utfallet ska bli lika (något som alltid har framhållits som angeläget) försöker ledningen helt enkelt säkerställa att processen ser likadan ut överallt. De som arbetar i organisationen påpekar dock att detta ofta bara blir ord. Arbetet med människor kräver ett visst mått av anpassning vilket omöjliggör total likhet. Det är inte heller så att de som arbetar med handläggning helt har släppt antagandet om olikhet på samma sätt som ledningen. Handläggarna framhåller att priset för likhet ofta blir en stelbenthet och avhumanisering av handläggningen.

Det är viktigt att komma ihåg att även om det i dag ses som en självklarhet att "göra lika" i organisationen är detta kulturellt betingat. Det finns inget som säger att myndigheter måste se likadana ut över hela landet, och det behöver inte vara ett hot att medborgarna blir olika bemötta beroende på vilka de är. Detta kan jämföras med skolans värld, där det ibland framhålls att den

pedagogiska utvecklingen gynnas om man tillåter olika arbetsmetoder (Blomquist & Rothstein 2000). I intervjuerna med handläggarna framhålls ofta att för att alla medborgare ska få det de behöver, för att slutresultatet ska vara lika, så måste man acceptera att vägen dit ser olika ut för olika försäkrade. Vissa vill absolut ha ett personligt möte, andra vill helst slippa. Det finns de som vill få prata ut och andra som inte känner något som helst behov av detta. Några tycker att regler och blanketter är krångliga, andra gör det inte. Möjligheten för handläggarna att individanpassa handläggningen och bemötandet har radikalt minskat i och med den nya organisationen.

Till viss del kan strävan efter enhetlighet och centralstyrning ses som en del av en större samhällelig trend. Sedan 1994 har tolv så kallade enmyndigheter bildats (Statskontoret 2010). Den enda myndigheten i Sverige som fortfarande är vad som skulle kunna kallas för en myndighetskoncern är Polismyndigheten, men även i det fallet har en sammanslagning diskuterats. Vad fallet försäkringskassan har visat är att de förändringar som följer på en sådan här reform handlar om långt mer än bara de yttre organisatoriska ramarna. Sammanslagningen till en nationell myndighet förändrar även de värden och antaganden som organisationen vilar på. Förändringen kan också iakttas på det mer individuella planet, i relationen mellan handläggarna och mellan handläggare och medborgare. Jämfört med tidigare är till exempel värdet av likabehandling långt mer framträdande än värdet av individanpassning. Likasträvan kan ses på flera olika plan i organisationen. Det finns strikta kriterier för vad som krävs för att få olika befattningar; kraven på personalen har således blivit mer likriktade. Kontoren är betydligt mer enhetliga; i dag finns det inte längre små och stora kontor, inte heller landsortskontor och storstadskontor. Relationerna med de försäkrade är också mer formaliserade och därmed också mer lika. Den flexibilitet och individanpassning som fanns tidigare, där handläggarna kunde anpassa arbetsuppgifterna efter vad de trivdes med och var bra på samt vad de försäkrade efterfrågade, är nu borta.

Vi är en familj!

Det andra grundläggande antagandet handlar om relationer. Bilden av en *familj* återkommer ständigt i försäkringskassans historia och var något som inte bara präglade förhållandena inom kontoret utan också relationerna till de försäkrade och till ledningen. I dag har relationerna professionaliserats, och kulturen blivit mer formell och mindre familjär. Flera av de reformer som har gjorts har gått stick i stäv med just detta antagande.

På lokalkontorens tid var kontoren i regel betydligt mindre än vad de är i dag. Det fanns stora kontor, främst i storstäderna, men det fanns också många små enheter, ibland riktigt små, med bara en handfull anställda. På ett normalstort kontor i en liten kommun med cirka tjugo anställda lärde personalen känna varandra utan och innan och följde med i varandras liv. Personalomsättningen var låg, ofta följdes gruppen åt under många år och det var inte helt ovanligt att de umgicks även privat. På kontoret var de anställda medvetna om varandras styrkor och svagheter och kunde därför anpassa organisationen efter det. Det gick att frånga den egentliga arbetsbeskrivningen: om någon som var anställd för att utreda behovet av rehabilitering ville gå vidare och också samordna denna rehabilitering kunde det lösas inom arbetsgruppen. Var det någon som ville slippa kundmöten kunde man ofta se till att kollegan tog dessa möten istället. Här hade det lilla kontoret sin motsvarighet i arbetsgruppen på det större kontoret. Inom gruppen fanns det förr en frihet att fördela ärenden och arbetsuppgifter utifrån vad som passade medlemmarna.

I en familj är alla värdefulla. Det är inte tillåtet att säga att en familjemedlem är mer värd än någon annan. På försäkringskassan ansågs visserligen att olika anställda hade olika egenskaper och olika styrkor, men att rangordna dessa egenskaper har upplevts som mycket problematiskt. Det sågs och ses fortfarande som helt självklart att medarbetare presterar olika bra och olika mycket. Deras värde i organisationen bör ändå vara samma så länge alla gör sitt bästa. Undantaget var chefen som gavs en särställning som den som skulle leda kontoret. Medan chefen nu för tiden närmast beskrivs som en "vaktmästare" av de anställda beskrevs chefen före sammanslagningen som en "fadersfigur", någon som skulle ta hand om de anställda. Det gäller också länsdirektören; den bästa direktören på länskassornas tid var den som kunde namnen på medarbetarna och som ordnade för "sina" anställda i "sin" kassa.

Eftersom många anställda arbetat länge på försäkringskassan har deras liv i övrigt förändrats under tiden. Flera började som tjugoåringar när de var ensamstående och utan barn. Sedan kom barnen och de gick på föräldraledighet. Väl tillbaka på jobbet gick det bra att arbeta deltid. När barnen blev större kunde arbetstiden utökas igen. Alla dessa förändringar i livssituationen har kunnat förenas med arbetet. Nästan alla intervjuade framhåller att det här har varit en av försäkringskassans stora fördelar, att det har funnits en förståelse för att livet måste gå ihop. De anställda har kunnat arbeta deltid, kunnat byta till ett kontor som finns närmare hemmet, kunnat byta arbetsuppgifter om det har behövts för att klara av det numera så populära uttrycket livspusslet, men också få nya utmaningar när man varit redo för det. Man kunde arbeta på centralkontoret, vara med i projekt eller byta ärendeslag om det var dags för ny stimulans. Det fanns utrymme för att förändras och utvecklas inom familjen.

Även om lokalkontoret var basen för majoriteten av alla anställda fanns det också en storfamilj i form av länskontoren. Det pågick en tävling mellan de olika kassorna och inte minst mellan direktörerna om vilken som var den "bästa" kassan, vilken som var mest effektiv och vilkens regeltolkning som var mest korrekt. Tidigare hade alla anställda sin anställning på länskassan. Inom sin tjänst kunde således den enskilde anställda byta kontor och uppgifter. Av de intervjuade har majoriteten bytt kontor minst en gång under sina år på försäkringskassan. De som arbetade i organisationen hade därför ett stort nätverk i den egna länskassan. De kände anställda på andra kontor, dels därför att de tidigare arbetat ihop, dels därför att de träffats på gemensamma utbildningar och så vidare. Kontaktytorna i organisationen var på flera sätt betydligt större än vad de är i dag. I de intervjuer som gjordes före sammanslagningen sade handläggarna att de kände en gemenskap med sitt kontor men också med den länskassa de tillhörde. Nu är det den egna enheten som är basen för gemenskap. Det gör, paradoxalt nog, att även om enheterna generellt sett blivit betydligt större är *gemenskapszonen* mindre. Medan man på länskassornas tid träffade, skvallrade om och samarbetade med andra kontor vet de anställda i dag i princip ingenting om hur det är på andra enheter. Att en organisation blir större betyder således inte automatiskt att medlemmarnas nätverk växer, utan paradoxalt nog kan resultatet bli det omvända.

Även relationen till de försäkrade kunde vara mer familjelig förr. Tidigare fanns försäkringskassan på samma ort som de försäkrade, de anställda visste hur det fungerade på den lokala nivån och de satte en ära i att hjälpa de försäkrade med "det de behövde". Lokalkontoren fanns på betydligt fler platser än vad LFC gör i dag och det var meningen att de försäkrade skulle kunna komma in och träffa sin handläggare och få svar på frågor. De handläggare som arbetar med ärendeslag som nu för tiden är placerade på NFC kan de försäkrade inte träffa, och på LFC tar man i regel bara emot bokade besök. Flera handläggare beskriver hur de saknar den mer direkta kontakten med de försäkrade. Tidigare kunde alla försäkrade upparbeta en form av relation till sin handläggare, men så är det inte längre. I dag är det i realiteten enbart ärendeslag som gör att den försäkrade får en så kallad personlig handläggare där det går att faktiskt träffa handläggaren. Det betyder givetvis inte att folk i allmänhet "upparbetade en relation" med handläggaren tidigare, men det fanns en möjlighet till ett personligt möte med den som fattade beslut i det enskilda ärendet. Det finns inte längre på samma sätt.

Bilden som målats upp av försäkringskassan som en familj ter sig kanske som idyllisk, en varm famn för både anställda och försäkrade. De intervjuade har berättat om kollegor som alltid funnits där, som tröstat när någon varit ledsen och som önskat att just kollegan från det egna kontoret fick tjänsten även om någon annan egentligen var mer meriterad. Även om det kan vara så när familjen fungerar som bäst, är det knappast en helt sann bild av familjer i allmänhet. Familjer kan vara konfliktfyllda, kvävande och slutna för omvärlden. Vissa intervjuade har beskrivit det precis så, att deras relationer med kollegorna har haft drag av syskonförhållande, där man bråkar, är avundsjuk och inte alls unnar varandra framgång. Här kommer också konflikter mellan olika grupper in, som den mellan dem som arbetar med rehabilitering och dem som arbetar med andra ärendeslag.

Resonemangen bakom antagandet om organisationen som en familj kan relateras till en mer generell diskussion om hur välfärd ska fördelas på ett rättvist sätt. Uppstår rättvisa när processen går rättvist till (proceduriell rättvisa) eller är det viktigaste att utfallet blir rättvist (distributiv rättvisa) (Tyler 2000 & 2012)? Här finns det en spänning mellan teori och praktik, eller mellan formella regler och konkret verklighet, något som blir tydligt i försäkringskassans förändringsprocess. Uppgiften, då som nu, är att administrera socialförsäkringen och att följa regler, både de som utgår från

lagstiftningen och de som organisationen själv skapar. Reglerna kan dock kollidera med verkligheten och handläggarna riskerar att ställas inför olika dilemmasituationer. Ska de godkänna en ansökan som kommer in en dag för sent? Ska de hjälpa de försäkrade att ringa till hyresvärden trots att det inte alls ingår i arbetsuppgifterna? Ska de handlägga den ensamma mammas ansökan före de andra eftersom hon är i stort behov av pengar? I grund och botten handlar detta om hur rättvisa skapas. Att runda hörn i handläggningen och därigenom ta hand om ens familj kan å ena sidan skapa rättvisa i utfallet eftersom det möjliggör individanpassning, men å andra sidan riskerar processen då att bli olika och, beroende på hur rättvisa tolkas, orättvis. En av den distributiva rättvisans fallgropar är nämligen att den riskerar att bli personberoende, eftersom alla handläggare troligen inte har samma idéer om vem som behöver vad och när. Försäkringskassan är ett exempel på en organisation som gått från att ha inslag av distributiv rättvisa till att helt igenom anamma den proceduriella rättvisans principer.

Vi har ett kontrakt!

Det sista grundläggande antagandet handlar om det *osynliga kontrakt* som funnits mellan de anställda och försäkringskassornas länsledningar, ett kontrakt som aldrig har funnits på pappret, men som likväl varit en realitet. Majoriteten av dem som arbetar på försäkringskassan har varit anställda i organisationen en lång tid. Det har varit ett arbete man behållit i många år, även om planen inte alltid såg ut så från början. Jobbet har vävts ihop med livet i övrigt och utgjort en trygghet. Före sammanslagningen framhölls detta som en av de stora fördelarna med jobbet, att det var tryggt, att det var bra, flexibla arbetstider och att de allra flesta hade nära till arbetsplatsen. De intervjuade har också lyft fram den utveckling som de upplevt sig kunna få inom en trygg ram. Den fasta tjänsten, som de allra flesta medarbetare hade, hindrade inte att de kunde vidareutbilda sig, byta kontor och byta arbetsuppgifter när de kände att det var dags att lära sig något nytt. Flera av de intervjuade har också betonat att vid tidigare förändringar har ledningen alltid försökt "hitta lösningar" för medarbetarna. Det har funnits en känsla av att ledningen har gjort sitt bästa för att de anställda ska trivas, även om det ibland inneburit särlösningar.

Om ledningen var tillmötesgående gentemot personalen, så har personalen svarat med en stark lojalitet. Lojaliteten har i och för sig inte beskrivits som direkt riktad mot ledningen utan mer mot organisationen i stort – mot de försäkrade, mot kollegorna, mot en allmän känsla av att alla måste hjälpas åt. Det har inte varit en organisation där de enskilda medlemmarna förväntats sticka ut eller glänsa, utan lojaliteten har handlat om att klara av ärendetoppar, semestertider och nya direktiv tillsammans. Personalen har också förväntat sig att få lojalitet tillbaka; att arbetsgivaren ska ”ordna” så att de anställda kan få rimliga restider, rimlig arbetsbelastning och rimliga utvecklingsmöjligheter. Antagandet om ett kontrakt hänger på så sätt samman med antagandet om en familj; ”vi hjälper varandra och ordnar saker och ting för varandra”. Även om dessa antaganden är besläktade finns det en pedagogisk poäng med att skilja dem åt. Familjeantagandet omfattar i stort sett alla relationer i organisationen, medan antagandet om ett kontrakt är mer specifikt inriktat på ledningen. Att identifiera och beskriva detta kontrakt har haft stor betydelse för att förstå personalens reaktioner och handlingsstrategier efter förstatligandet och sammanslagningen.

Antagandet om ett kontrakt kan kopplas till en mer generell diskussion om psykologiska kontrakt i organisationer (se till exempel Zetterberg med flera 1984 och Rousseau 1995). På alla arbetsplatser finns det någon sorts överenskommelse om arbetets karaktär, vanligtvis i form av ett skrivet anställningskontrakt. Detta formella kontrakt hänger inte sällan ihop med ett mer informellt sådant, det vill säga ett psykologiskt kontrakt. Det kan handla om allt ifrån löften som getts vid anställningsintervjun till traditioner på den aktuella arbetsplatsen. Fallet försäkringskassan visar vilken betydelse och kraft sådana informella överenskommelser kan ha.

Fortfarande framhålls de förmåner som kan kopplas till arbetet som en av de stora fördelarna med att vara anställd på Försäkringskassan. Flexibla arbetstider, möjlighet till deltidarbete, fria läkarbesök och lång semester tillhör det som alltid tas upp som arbetets plusvärden – vid sidan av kollegor och meningsfulla arbetsuppgifter. Men det osynliga kontraktet som funnits mellan kassan och de anställda är brutet. I dag är Försäkringskassan en vanlig arbetsplats. Antagandet om ett kontrakt hade dock en avgörande betydelse i samband med sammanslagningen och den nya organisationen av försäkringskassan: kontraktet gjorde att de anställda var lojala och jobbade på trots att de i många fall var kraftigt emot de förändringar som skedde.

Hur har organisationskulturen förändrats?

Denna avhandling har utgått från tre frågeställningar. Den första frågeställningen handlade om hur organisationskulturen på försäkringskassan har förändrats. Genom att följa olika teman har jag visat hur denna förändring sett ut. Frågan rymmer emellertid inte bara en beskrivning av vad som har hänt rent konkret utan innefattar också hur denna förändring ska förstås. Ett sätt att närma sig detta är att ta fasta på den tidigare diskussionen om att nya förvaltningsmodeller har tillkommit parallellt med att de gamla har funnits kvar och påverkat organisationen. Detta kan kopplas tillbaka till Pasquale Gagliardis (1986) klassificering av organisationskulturförändringar. Över tid stämmer försäkringskassans förändring ur den här aspekten väl in på vad Gagliardi benämner som *inkrementell förändring*, där nya normer, värden och antaganden läggs till de gamla och undan för undan förändrar organisationskulturen. Även om de senaste årens förändringar gått snabbt, så är det just sådana successiva värdeförändringar som har skett på försäkringskassan under de studerade åren.

Allt är dock inte annorlunda i dag. Studien har även uppmärksammat kulturella inslag som varit beständiga. Mycket av det som personalen har reagerat på i samband med förstatligandet, saker som har setts som hot, sågs som hot även när jag intervjuade handläggare innan dessa förändringar genomfördes. Det går således inte att säga att handläggarna i dag anser att det är för mycket att göra *till skillnad* från situationen innan den här förändringen drog igång. Även då ansåg nämligen handläggarna att arbetsmängden var för stor. Anledningen till att de inte vill ha denna arbetsmängd är att de inte mår bra av det och inte kan göra ett bra jobb för de försäkrade och det resonemanget är detsamma nu som då. På ett ytligt plan har det hänt saker: kontorsstrukturen har förändrats, blanketter har bytts ut och tekniken har utvecklats. Men även om det skett flera konkreta förändringar i de anställdas vardag är det svårt att hävda att det på handläggarnivå råder en helt annan kultur i dag än det gjorde före förstatligandet. Inte minst de äldre handläggarnas resonemang om hur man bör förhålla sig till de försäkrade, till varandra och till organisationen är påfallande lika. Det här resonemanget landar i Gagliardis *ytliga förändringar*, som han egentligen inte ser som förändringar alls i kulturell bemärkelse. Förändringarna rör sig på artefaktnivå

och landar aldrig i de djupare kulturella lagren eftersom de anställdas värderingar består.

Detta kan relateras till att de *spänningsfält* som Försäkringskassan brottas med och som man troligtvis alltid kommer att brottas med är påfallande lika genom de studerade åren. En kultur består inte av homogena värdestrukturer och just spänningsfält säger något om vad som är viktigt i organisationen. Ett spänningsfält som beskrivits i avhandlingen är synen på kvinnor och män. Alla som intervjuats framhåller att män och kvinnor är lika mycket värda och lyfter fram värdet jämställdhet som något självklart. Samtidigt framgår det att män i realiteten ofta värderas högre. De egenskaper som män sägs stå för lyfts fram och mäns kompetens ses som mer självklar.

Hur organisationen ska agera gentemot de försäkrade är ett annat spänningsfält där normer kan kollidera, något som kan få direkta konsekvenser för handläggningen. Samtidigt som det finns en norm som innebär att handläggarna bör behandla alla ärenden i strikt turordning finns det en norm som säger att det måste gå att rucka på denna turordning. Likaså finns det en norm som säger att handläggarens uppgift är att hjälpa den försäkrade att hjälpa sig själv samtidigt som det ses som självklart att den som faktiskt inte klarar detta måste få hjälp. Tidigare kunde den konkreta praktiken skilja sig åt mellan de olika kontoren, en av normerna kunde ges större tyngdpunkt. På vissa kontor fanns en kultur där det var självklart att fylla i de försäkrades blanketter och hjälpa till med att ringa samtal, men på andra kontor sågs detta som ett misslyckande. Kulturen bestod på så sätt av en mängd *subkulturer*.

I synen på subkulturer har det faktiskt skett en reell förändring. För vad gäller subkulturer har ledningen gått från att näst intill bejaka dem till att betrakta dem som oacceptabla. Även om spänningsfälten är desamma så har acceptansen för dem försvunnit och detta är en reell skillnad jämfört med situationen före förstatligandet. I dag ska verksamheten "ensas" och likriktas. Kulturen är fortfarande differentierad, det finns fortfarande skillnader mellan olika kontor, men denna skillnad är inte accepterad på samma sätt. Detta kan paradoxalt nog uttryckas så att en del av den homogena kulturen tidigare var den höga graden av acceptans för just icke-homogenitet, med antagandet om att vi är olika som utgångspunkt. Försäkringskassan odlade till viss del en myt om sig själv enligt vilken länsorganisationerna hade en särskild kontakt med

och anpassningsförmåga till lokalbefolkningen. I och med förstatligandet och sammanslagningen ändrades detta radikalt. Den nya ledningen drev en hård linje för att likrikta organisationskulturen. En slutsats av detta är att försäkringskassans förändring också har drag av Gagliardis så kallade *revolutionära förändring*. I en revolutionär förändring kommer en ny ledare in i organisationen och bestämmer sig för att kullkasta gamla värden och normer så till den grad att organisationen egentligen övergår till en annan. Precis som Curt Malmberg och Maivor Isaksson anses ha gjort på Försäkringskassan.

Beroende på tidshorisont och på vilken aspekt som tillmätts störst vikt kan således kulturförändringarna på försäkringskassan tolkas som antingen inkrementella, ytliga eller revolutionära. Svårigheten att bestämma vilken tolkning som på bästa sett beskriver verkligheten handlar framför allt om att förändringen skett i flera lager och på olika organisatoriska nivåer. Ledningens normer och värderingar har förändrats betydligt mer än handläggarnas. Handläggarna som kollektiv har splittrats upp vilket gör att vissa anammar de nya normerna, medan andra håller fast vid de gamla. Sett över en längre tid kan det konstateras att vissa värden har förskjutits men att vissa konflikter ter sig eviga. En mer generell slutsats som kan dras av den här studien är således att kulturförändringar inte behöver ske i hela organisationen samtidigt och på samma sätt överallt och framförallt att förändringar inte behöver tas emot på samma sätt överallt.

En mycket konkret förändring på försäkringskassan att kravet på homogenitet har ökat. Tidigare i texten konstaterades att frågan om den enskilda kulturens homogenitet är en empirisk fråga. Beroende på vilket perspektiv som anläggs upptäcks olika saker. Utgår studien från att en kultur är homogen så undersöks och påträffas de gemensamma värdena, men om perspektivet är fragmentisering så är det troligare att man undersöker och således hittar konfliktytor och spänningsfält. Eftersom den här studien handlat om förändring har bilden blivit mer komplex. Fallet försäkringskassan har visat hur en organisation kan gå från att vara mer till att bli mindre differentierad och således alltmer homogen. Huruvida denna utveckling mot ökad likhet kommer att fortsätta eller om den tydliga åtskillnad som nu finns mellan olika kontor återigen kommer att skapa tydliga subkulturer är för tidigt att sja om. En slutsats av studien är emellertid att även om *homogenitet*, *differentiering* och *fragmentisering* är perspektiv på kultur så kan de också vara realiteter i en

kultur. En kultur kan helt enkelt vara mer eller mindre homogen; det handlar inte bara om vad jag som forskare väljer att belysa.

Något för framtida forskning att ta fasta på är hur kulturförändringar sprids i en organisation. Här kan Försäkringskassan vara ett fortsatt intressant studieobjekt. Förändringen av Försäkringskassans organisationskultur är en pågående process och hur den utvecklas kan inte den här studien svara på. Att jämföra Försäkringskassans kulturförändring med andra sammanslagna myndigheter eller att jämföra de olika enheterna (LFC/NFC/KC) med varandra kan också vara teman för kommande studier. En fråga att studera är inte minst om den homogenitet som eftersträvas i organisationen kan uppnås när kontaktytorna mellan de olika kanalerna minskar eller om de olika enheterna kommer att utvecklas till nya subkulturer.

Hur förhåller sig de anställda till kulturen?

Avhandlingens andra frågeställning handlade om hur de anställda förhåller sig till kulturen. En av de slutsatser som den här studien kunnat dra är att även om flera anställda reagerade kraftigt på de förändringar som genomfördes i samband med förstatligandet så arbetade de på och uppträdde helt igenom lojalt gentemot ledningen. Den nya organisationen bröt på flera sätt med den kultur som tidigare fanns i organisationen och personalen ställdes inför en arbetssituation som de inte hade upplevt tidigare.

Subkulturer där personal med lägre befattningar går emot ledningen benämns ibland motkulturer. I fallet Försäkringskassan var det snarare den högsta ledningen som efter sammanslagningen utgjorde denna motkultur, det var de som bröt mot accepterade normer, värden och grundläggande antaganden. Denna ledning hade också makt att genomföra de strukturella och organisatoriska förändringar som i förlängningen ledde till kulturförändringarna. Studien har visat att det har betydelse vem det är som går emot den traditionella kulturen. Det får helt enkelt mer genomslag om en mycket liten grupp i ledande befattning går emot organisationskulturen än om en majoritet av personalen gör det. Makt, hierarkier och formella positioner spelar roll.

Studien har illustrerat det faktum att organisering inte är trivialt, inget neutralt och tekniskt skeende, utan en i allra grad värdeladdad process. De val som görs får konsekvenser. Hur en organisation är organiserad påverkar vilka politiska beslut som är möjliga att fatta och inte minst hur dessa beslut kommer att fungera i verkligheten. Konkreta exempel i fallet försäkringskassan handlar om de olika kontorens geografiska placering och hur man väljer att fördela ärendeslagen på dessa kontor. Om ett stort antal kontor läggs ner blir det svårare för medborgarna att ta sig till ett kontor och träffa den beslutande handläggaren. Eftersom vissa ärendeslag bara handläggs på några få orter i landet blir det i vissa fall omöjligt. Detta omöjliggör också i praktiken för politikerna att fatta beslut som kräver en personlig interaktion mellan försäkringskassa och allmänhet i dessa ärendeslag. Handläggjarrollen förändras för många av de anställda, eftersom den mer personliga kontakten som innebär att stötta, förklara och guida medborgarna försvinner. Denna förändring har inneburit en sorg för handläggarna då en stor del av arbetets mening beskrivs vara just interaktionen med de försäkrade.

Den förändrade handläggjarrollen kan kopplas samman med en mer allmän diskussion om kunskap i organisationer. Frågan är både hur kunskap produceras och reproduceras och vilka som är bärare av kunskapen. I försäkringskassans gamla organisation, där näst intill alla ärendeslag fanns representerade på ett och samma ställe, fick handläggarna en baskunskap om hela försäkringen och information och impulser kunde lätt spridas. Den nya organisationen snävar in handläggarnas kompetens, och den generalistkompetens som handläggarna upparbetade förr håller på att försvinna till förmån för mer specialiserad kunskap. Detta innebär både för- och nackdelar: fördelar eftersom kompetensen inom det enskilda ärendeslaget ökar, nackdelar eftersom det blir svårare för handläggarna att se till helheten. Att kunna se helheten är värdefullt eftersom många försäkrade inte bara behöver hjälp i ett ärendeslag utan i flera. Ett konkret exempel är en individ som uppbär både vårdnadsbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd. Tidigare handlades alla dessa ärendeslag på en och samma plats, visserligen av olika handläggare men på ett lokalkontor dit den försäkrade kunde gå och få hjälp eller be om råd. I dag måste denna individ ha kontakt med flera olika kontor och endast i frågor som rör vårdnadsbidraget finns det en möjlighet till personlig kontakt med den beslutande handläggaren.

Ovanstående resonemang betyder att handläggarnas kunskaper inte bara är viktiga var för sig, utan att även de nätverk som finns har stor betydelse. Tidigare forskning har betonat just vikten av nätverk för kunskapsdelning i organisationer och att det kan bli problematiskt om individer i ett visst nätverk försvinner (Shah 2000). Denna studie har visat hur de olika handläggarnas kunskaper kompletterade varandra och att denna kombination är betydelsefull för att offentlig verksamhet ska kunna ge bra service och information. Detta skulle kunna uttryckas så att kunskapen inte bara finns hos kunskaparna, det vill säga hos dem som är bärare av kunskapen, utan även i samspelet mellan de olika kunskaparna. För att ge en försäkrad rätt service, bemötande och beslut behövs specialistkunskap om de enskilda ärendeslagen men också om hur de olika ärendeslagen förhåller sig till varandra.

Kunskapen som handläggarna på försäkringskassan besitter har inte bara förvärvats genom formell utbildning. Genom erfarenhet har de lärt sig socialförsäkringen; de känner till huvudreglerna men framför allt undantagen. De vet vilka frågor som bör ställas till förvirrade försäkrade och hur arga människor bäst bemöts. Den tysta kunskap (jämför Josefsson 1998) som handläggarna upparbetat har i vissa fall lämnats outnyttjad i den nya organisationen. Här har dagens Försäkringskassa en stor utmaning; nämligen hur denna kunskap ska tas tillvara och inte minst hur den ska spridas vidare i organisationen.

Vidare forskning kan till exempel ta fasta på vad som händer med personalens kompetens och kunskap vid stora omorganisationer, men även hur den kunskap som personalen besitter kan spridas vidare i organisationen. Inte minst blir detta viktigt eftersom Försäkringskassan – och en mängd andra myndigheter – står inför betydande pensionsavgångar. Här bör man beakta den kunskap som uppstår genom nätverk, det vill säga den kunskap som är gemensam i gruppen.

Hur kan samspelet mellan kultur och förändring förstås?

Avhandlingens tredje och sista frågeställning handlade om hur samspelet mellan organisationskulturen och de förändringar som skedde i och med förstatligandet och sammanslagningen år 2005 kan förstås. Avhandlingen har visat att alla ville lösa grundproblemet – att alla som söker en viss ersättning får samma beslut och ett likvärdigt bemötande var i landet de än befinner sig. Här ska det betonas att detta var ett reellt problem i den gamla organisationen (prop. 2003/04:69). Om problemet med skillnader i bedömning finns kvar i den nya organisationen är troligtvis för tidigt att avgöra. Det är således inte *att* en förändring gjordes som delar av personalen motsatte sig utan *hur* den genomfördes och vad den ledde till. Hade omorganisationen genomförts med större hänsyn till den kultur som fanns i organisationen hade troligtvis inte heller förändringarna blivit fullt så plågsamma för delar av personalen och resurstappet blivit mindre för organisationen. Samtidigt var det kanske just detta abrupta och totala brott mot kulturen som gjorde en så pass omfattande förändring möjlig.

Försäkringskassornas utveckling från regionala länskassor till en sammanslagen myndighet har gjort att stora delar av organisationens ”traditionella” kultur förkastats. Paradoxalt nog var det just de värden och antaganden som fanns i den traditionella kulturen, som gjorde förändringarna mot en ny kultur möjliga. Det har handlat om medarbetare som tog hand om sin familj, som accepterade att alla är olika och inte minst som var lojala gentemot sin organisation och varandra. Denna lojalitet är dock motsägelsefull. Handläggarna säger själva att deras lojalitet riktas mot de försäkrade och kollegorna men det faktiska handlandet tyder snarare på att det är ledningen som man är lojal mot. Ledningen ändrade stora delar av Försäkringskassans organisationsstruktur och personalen anpassade sig.

Här har avhandlingen tydliggjort att det sätt på vilken en organisation är organiserad påverkar kulturen. Studien har visat hur folkrörelsebakgrunden under många år satte spår i kulturen och att försäkringskassans status som myndighet påverkar de anställdas normer och värderingar. Både samhälleliga och organisatoriska förändringar har således påverkat kulturen. Denna insikt

kan kopplas ihop med en mer generell diskussion om välfärdsstatens organisering och framtida administrativa reformer. Om det nu är så att organisationsformen påverkar kulturen – den enskilda organisationens artefakter, värden, normer och grundläggande antaganden – måste detta tas i beaktande när myndigheter bildas, vidareutvecklas, utlokaliseras eller privatiseras. Avhandlingen har visat hur personalen på försäkringskassan ser som sin främsta uppgift att hjälpa de försäkrade och att följa lagen, inte att anpassa sig efter ledningen. Anpassning har visserligen skett i allra högsta grad, men anledningen har varit en känsla av lojalitet gentemot kollegor och försäkrade. En uppgift för framtida forskning är att studera vad som händer med och i verksamheter som utlokaliseras, privatiseras eller på annat sätt byter organisationsstruktur. Om försäkringskassan rent hypotetiskt skulle privatiseras, skulle lojaliteten mot lagen och de försäkrade minska till förmån för ägarna och ledningen? Vad betyder det egentligen för organisationskulturen att organisationen är en myndighet?

En annan fråga för framtida kulturforskning är hur människors faktiska handlande ska förstås – till skillnad från hur de anser att de bör handla. För att kunna driva förändringar åt rätt håll krävs det även att man kan analysera både hur människor agerar och hur de tror att de agerar (jämför Argyris 1999). Avhandlingen har åskådliggjort att det finns normer som säger något om hur individerna i organisationen anser att saker och ting bör vara men att detta inte nödvändigtvis behöver stämma överens med hur de faktiskt agerar. Även om det reella beteendet kan härledas till artefaktnivån – det människor gör – kan konkreta handlingar vara normerande, det vill säga skapa föreställningar om hur något bör vara eller hur någon bör agera. På Försäkringskassan finns det till exempel en norm – som alla verkligen tror på – att en bra tjänsteman reagerar på och protesterar mot organisations-reformer som upplevs försämra servicen för de försäkrade. Nu för tiden präglas dock den vardagliga praktiken av att de anställda, både handläggare och mellanchefer, lojalt följer de beslut som kommer ovanifrån, utan att vare sig väcka, vissla eller obstruera. Det handlar med andra ord om att kunna differentiera mellan ”normer om agerande” och ”normer som agerande”.

”Normer som agerande” handlar också om individernas aktörskap och fria val. Hur stor möjlighet har de enskilda individerna att välja sitt agerande inom en kultur? Jag har med begreppet ”handlingsstrategier” i syftet och i den empiriska redovisningen, även om detta inte är något som

organisationskulturteorin lyfter fram. Jag menar emellertid att detta är ett begrepp som borde undersökas mer av kulturforskare. På försäkringskassan kan det till exempel konstateras att en viss handlingsstrategi, att runda hörn i regelverket för det allmännas bästa, varit en handlingsnorm under vissa perioder men inte under andra. Å ena sidan har individen haft ett fritt val, handlingsstrategin att följa den rådande normen eller att inte göra det. Å andra sidan tenderar de val individerna gör att vara kulturellt betingade. Försäkringskassan i dag präglas dock av att handlingsalternativen som står till buds är färre än tidigare.

Några enkla svar på så stora frågor som vad organisationskultur är finns knappast. Organisationskultur är ett komplext och mångfacetterat område. Den här studien sträcker sig visserligen över en lång period och baseras på ett stort material, men kan givetvis inte täcka in *allt* om kulturförändringar på försäkringskassan. Det finns heller inte några "sanna", i betydelsen enda rätta, svar på frågorna om vad som hänt eller vilka reaktionerna blivit. Den slutgiltiga kulturstudien låter sig inte göras. Organisationskultur som teoretiskt begrepp är emellertid värdefullt, inte minst därför att kulturen påverkar myndighetens vardag. Det har betydelse hur kontoren är utformade. Det har betydelse vilka normer som tjänstemän arbetar efter. Det har betydelse vilka grundläggande antaganden som Försäkringskassan analyserar verkligheten utifrån. Kanske är avhandlingens viktigaste slutsats därför denna: Organisationskultur har betydelse för hur den offentliga förvaltningen fullgör sitt uppdrag – och därför måste den både studeras och problematiseras.

Summary

The Swedish Social Insurance Agency (Försäkringskassan) has its origin in the former independent health insurance offices. In 1963 the health insurance offices were transformed into local governmental authorities – one in each county. They kept their independent status, being tied neither to the local nor to the national governmental level. Although the county agency structure has changed over time, including a couple of mergers, the major organizational change took place from 2005 and onwards. In 2005, the county authorities were integrated into a single national organization. Before this nationalization, each county authority consisted of a number of local offices responsible for almost all types of allowances. Citizens had the possibility of having a personal meeting with the officials in charge of one's individual case. In the new national organization the offices are much larger and organized according to different types of allowances. The opportunity to personally meeting with the administrators has declined, and in some cases even completely disappeared.

Försäkringskassan is an important public organization in many aspects. It is a major employer, geographically spread across the country, and with a monopoly to administer the entire Swedish national social insurance scheme. The mission of Försäkringskassan is to investigate, determine and pay benefits from the national social insurance scheme. The social insurance scheme includes insurance and subsidies to families with children, to sick and disabled people. In the case of sick leave, Försäkringskassan also has the role of being coordinator for all resources available to help those who are on sick leave as quickly as possible to get back to work. Given its size and importance, Försäkringskassan is, however, a surprisingly unexplored organization.

The aim of this thesis is to describe how Försäkringskassan's internal organizational culture has changed. More specifically, it aims to describe the

changes in Försäkringskassan's organizational culture by studying civil servants' relationships, reactions and strategies over time.

The study includes the period from 1963, when Försäkringskassan was formally established, to the present. The ambition is not, however, to analyze the culture of the 1960s in the same way as I analyze the contemporary situation. The historical perspective is a way to improve our understanding of the development and meaning of organizational culture and is therefore an important research contribution of this study. The focus of the study is on the employees. Their experiences and descriptions form the basis of the analysis. The key questions are:

1. How has Försäkringskassan's organizational culture changed?
2. How is the organizational culture perceived and handled by the employees?
3. How can the interaction between organizational culture and the changes arising from the nationalization and merger in 2005 be understood?

The thesis revolves around the concept of organizational culture. Organizational culture is in this study considered a metaphor: this means that Försäkringskassan is a culture in itself. Culture is not a variable among others. The point of departure is Edgar Schein's subdivision of culture in different layers. Artifacts are the first layer and consist of a culture's visible parts, both physical and verbal. Next comes values, both conscious and unconscious. The deepest layer is called basic assumptions. When the concept of organizational culture is used in this text it thus refers to the artifacts, values and assumptions that are developed in an organization where members interact with each other and with the outside world.

It is not possible to investigate all aspects of Försäkringskassan's culture. All cultural studies struggle with the difficulty, if not impossibility, of providing a comprehensive and definitive image of an organization's culture. Since it is not possible to examine the entirety of a culture, some parts or themes have to be selected. The cultural themes chosen for this study are identity, status, gender, threats and rescue. To explore changes that the culture has undergone,

these themes are linked with different models of public administration. These models are called the bureaucratic, the professional, the social movement and the market model.

The study is based on two different kinds of material (1) journals from the Swedish Federation of Social Insurance Offices (Försäkringskassaförbundet) and Försäkringskassan and (2) interviews with employees. The journals have enabled me to study the long historical lines and trends. The interviews with individuals who work or have worked in the organization have allowed me to capture the human voices of the organization. The interviews were conducted between 2000 and 2012. Focus groups have primarily revealed how staff talks to each other, what is seen as self-evident and where the limit goes for what you can say in the organization. Individual interviews provides individual life stories and revealed things that the employees think, but rather not state publicly in a group. The first interviews were conducted in 2000, the last ones in 2012. To follow an organization this long, and not the least to have conducted interviews before and after such a major organizational change, provides a unique material for this study.

My material demonstrates Försäkringskassan's transformation from a small-scale social movement tradition to a modern large government agency. Being locally based was previously a cornerstone of the organization and there was pride in the special position of the free-standing, local organizations. The most important relationship was outward towards the local agency's own "members". This social movement model characterized Försäkringskassan in the 1960's and 70's but has over the years become increasingly weaker. Today there is hardly anything left of it. There is for example a tendency of the younger employees not to consider commitment to the organization as a value in the same manner as previous generations of employees have. Now the goal is to be professional, not committed. The social movement model existed side by side with a more bureaucratic model, that is still the most fundamental one in the organization. In the 1980s, a market model was introduced and brought different influences from the privat sector into the organization, not the least emphasizing the importance of information and service. By the end of the decade, employees came more and more into focus, especially those who worked with rehabilitation. Accordingly, during the 1990s, the professional model was dominant. In the early 2000s, the bureaucratic model

once again becomes predominant, but now without the strong link to the social movement model.

Five themes have been central to the analysis; identity, status, gender, threat and rescue. The first theme is about identity. It emphasizes the employee's feelings towards the general public, this is what makes work worthwhile. Thanks to the relationship with the public and the sense of loyalty to the organization and to colleagues, the staff has not obstructed or protested when the organization has changed in a way it did not like. The theme status revealed the ambivalence that is coupled with the work. The employees are proud of what they do, realizing that it is not filled with status, not even internally. Some work tasks have traditionally been more high-status than others, but parts of the conflicts that followed this uneven status have now disappeared since these tasks have been organized through different channels. Gender relations in the organization have changed from a traditional hierarchy where men preoccupied the leading positions towards a less hierarchical organization where the mix between men and women is much more balanced. Today no one raises an eyebrow either to a female boss or a male administrator. However, ideas and conceptions of what men and women are like still remain.

Loss of local knowledge, centralism, overly rapid changes and a more brutal labor market are factors that have been identified as threats to the organization. Changes, colleagues, participation and partnerships were cited as rescues. Sometimes threats and rescues can be considered linked. For example, participation is seen as a response to the threat of centralism. In other cases threats and rescues are not connected to each other at all. These two topics have been extensively pinpointed in the thesis because the administrators themselves discussed and highlighted those much. Threats and rescue is all part of a culture framework and by making them more clear we are given a greater understanding of what culture looks like within this framework. These themes are central to understanding a culture.

The deepest layer of organizational culture is the fundamental assumptions. Identifying this deepest level can be seen as the goal for a culture study, but it is nevertheless a goal difficult to reach. The assumptions that have been highlighted in this thesis are those which in a direct way has influenced and been influenced by the changes that Försäkringskassan went through after the

nationalization in 2005. Identifying these assumptions enables a more comprehensive understanding of the staff's reactions. This is the case, for example, when it comes to the anger that some employees felt during the reform, but also to the loyalty they showed by continuing the hard work. The results of the analysis showed that three assumptions have been especially important: "We are different", "We are a family" and "We have a contract". They are in many ways interconnected, yet the new organization took no account of them. They became organizationally overplayed, but still exist as elements of the organizational culture.

The first basic assumption is: "We are different!". At Försäkringskassan there was a strong perception that people, places and regions are different. Clients have different preferences and varying individual needs for help, support and advice. Employees have different skills and strengths. There are various methods to administer the social insurance and different ways to distribute work at the office and not all offices look the same. This was not considered to be a problem. On the contrary, it could be seen as evidence of a successful local adaption; since people are different you have to treat them individually in order to act in a right and just manner. Even though the goal historically – and now – was to give all entitled persons the same benefit, no matter where you lived or who you were, the way to reach this goal has changed. It has gone from making things the same by doing individual adjustments to making things the same by actually administrating according to the same procedures.

The second basic assumption is: "We are family!". The assumption not only characterized the conditions within the office, but also between offices. It is not allowed to say that a family member is worth more than anyone else. Different employees have different characteristics and different strengths, but to rank these features has been perceived as very problematic. The exception was the boss who had a special status as the one who would lead the office. The good boss was quite often described as a "father figure", who would take care of the employees.

Even the relationship to the public could be family-like. Before the changes, the decision-making public servants were located all over the country, the employees knew the local level and took great pride in helping the public with "what they needed". The public should be able to come in and meet with the public servant in charge of their case and get answers to their questions. Several

of the persons interviewed describe how they miss this more direct contact with the public. Today, the relationship has been professionalized and the culture is more formal and less intimate.

The last basic assumption is: “We have a contract!” Before the changes in Försäkringskassan’s organization, an invisible contract between employees and county management existed. This contract never existed on paper, but was nevertheless a reality. The staff believed that management did what they could for them and they responded with a strong loyalty. This invisible contract is now broken. Today, Försäkringskassan is an ordinary workplace. However, the assumption of a contract is fundamental in understanding employee reactions after the merger in 2005. This contract ensured that the employees were loyal and hard working even if they strongly opposed the changes.

All of the interviewees argue that “something” had to be done with the old organization. Everyone wants to solve the basic problem: that everyone applying for a benefit from the social insurance should be given an equal treatment and fair decisions wherever she or he lives. The thesis has shown the link between organization and culture: as the formal structure of Försäkringskassan changed, so did the culture. However, had the reorganization been carried out with more consideration to the existing culture of the organization, the changes had probably not been as painful for some staff and the decline in resources had become smaller. On the other hand, perhaps this abrupt total break with the traditional culture made such radical change possible in the first place. Paradoxically, it was precisely the values and basic assumptions that existed in the traditional culture that made change into a new culture possible.

Referenser

Litteratur

- Aaltio, Iris & Mills Albert J. (2002) *Gender, Identity and the Culture of Organizations*, London, Routledge.
- Abrahamsson, Lena (2002) "Just när det blev viktigt blev det manligt" i *Kvinnovetenskaplig tidskrift* nr 1.
- Acker, Joan (1990) Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations i *Gender and Society*, vol. 4, nr 2.
- Ahrne, Göran & Svensson, Peter red. (2011) *Handbok i kvalitativa metoder*, Malmö, Liber.
- Alvesson, Mats & Skoldberg, Kaj (1994) *Tolkning och reflexion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, Lund, Studentlitteratur.
- Alvesson, Mats & Berg, Per Olof (1988) *Företagskultur och organisationssymbolism*, Lund, Studentlitteratur.
- Alvesson, Mats & Due Billing, Yvonne (1999) *Kön och organisation*, Lund, Studentlitteratur.
- Alvesson, Mats (2001) *Organisationskultur och ledning*, Malmö, Liber.
- Andersson, Fredrik, Bergström, Tomas, Bringselius, Louise, Dackehag, Margareta, Karlsson, Tom S. Melander, Stina och Paulsson, Gert (2011) Organisatoriska vägval – en studie av Försäkringskassans förändringsarbete i *Nordiske Organisasjonsstudier*, vol. 13, nr 4.
- Andersson, Fredrik, Bergström, Tomas, Bringselius, Louise, Dackehag, Margareta, Karlsson, Tom S. Melander, Stina och Paulsson, Gert (2012) *Speglingar av en förvaltning i förändring: reformeringen av Försäkringskassan*, Stockholm, Santérus.
- Argyris, Chris (1999) *On Organizational Learning*, Oxford, Blackwell.
- Bang, Henning (1999) *Organisationskultur*, Lund, Studentlitteratur.

- Beetham, David (1985) *Max Weber and the Theory of Modern Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bergström, Göran & Boréus, Kristina (2000) *Textens mening och makt*. Lund, Studentlitteratur.
- Bergström, Tomas (2002) *Organisationskultur och kommunal förnyelse*, Malmö, Liber.
- Blom, Agneta P. (1994) *Kommunalt chefskap*, Dialogos, Lund.
- Blomqvist, Paula & Rothstein, Bo (2000) *Välfärdsstatens nya ansikte – demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*, Stockholm, Agora.
- Boreus, Kristina (1994) *Högervåg*, Stockholm, Tiden.
- Box, Richard C. (1998) *Citizen Governance*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Brännberg, C (1949) "Sjukförsäkringens utveckling 1931-1945" i Lindeberg, Gösta, *Den svenska sjukförsäkringens historia*, Stockholm, Svenska sjukförsäkringsförbundet.
- Colgan, Fiona & Ledwith, Sue (1996) "Women as organisational change agents" i *Women in Organisations*, London, Macmillan Business.
- Connolly, Michael, James, Chris & Beales, Bill (2011) "Contrasting perspectives on organizational culture change in schools" i *Educational Change* vol. 12, nr 4.
- Christensen, Tom (2003) "Organization Theory and Public Administration" i Peters, B. Guy & Pierre, Jon, *Handbook of Public Administration*, London, Sage.
- Christensen, Tom, Lægried, Per, Roness, Paul G., & Røvik, Kjell Arne (2004) *Organisationsteori för offentlig sektor*, Malmö, Liber.
- Crompton, Rosemary (2008) *Class and Stratification*, Cambridge, Polity Press.
- Deal, Terence & Kennedy (1982) Allan *Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life*, Reading Mass., Addison-Wesley.
- Denison, Daniel R. (1990) *Corporate culture and organizational effectiveness*, New York, Wiley.
- Dubé, Line & Robey, Daniel (1999) "Software stories: three cultural perspectives on the organizational practices of software development" i *Accounting Management & Information Technology*, vol. 9, nr 4.
- Edebalk, Per Gunnar (1996) *Välfärdsstaten träder fram. Svensk socialförsäkring 1884-1955*, Lund, Arkiv förlag.

- Ehn, Peter (1998) *Maktens administratörer – ledande svenska statstjänstemäns och politikernas syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv*, Stockholm, Stockholm studies in politics.
- Elmér, Åke m.fl. (2000) *Svensk socialpolitik*, Lund, Studentlitteratur.
- Eriksson, Kristina & Eriksson, Maria (2002) "Kön har ingen betydelse men könsblandning är bra": "Könsgörande" i två professionella sammanhang" i *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, nr 1.
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson Henrik & Wängnerud, Lena (2009) *Metodpraktikan*, Stockholm, Norstedts Juridik.
- Fletcher, Joyce K. & Ely, Robin J. (2003) "Introducing gender: overview" i *Reader in gender, work, and organization*, Malden, Blackwell.
- Forsell, Anders & Janson, Davis (2000) *Idéer som fångslar*, Malmö, Liber Ekonomi.
- Friedman, Kathi V. (1981) *Legitimation of Social Rights and the Western Welfare State: A Weberian Perspective*, Chapel Hill, University of North Carolina.
- Frost, Peter J. et al. (1985) *Organizational Culture*, Beverly Hills, Sage Publications.
- Frykman, Jonas & Hansen, Kjell (2005) *Att leva på kassan: allmän försäkring och lokal kultur*, Stockholm, Försäkringskassan Analyserar 2005:4.
- Gagliardi, Pasquale (2010) *Symbols and Atrifacts*, Berlin, Walter De Gruyter.
- Gagliardi, Pasquale, (1986) "The creation and change of organizational cultures: A conceptual framework" i *Organization Studies*, vol. 7, nr 2.
- George, Alexander L. & Bennett, Andrew (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, MIT Press.
- Giddens, Anthony (1989) *Sociology*, Cambridge, Polity Press
- Goldmann, Kjell (1982) *Det internationalla systemet: en teori och dess begränsningar*, Stockholm, Statsvetenskapliga institutionen.
- Hall, Patrik (2012) *Managamentbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*, Malmö, Liber.
- Hall, Stina (2001) *Det offentliga mötet*, Lund, Bokbox Förlag.
- Hatch, Mary Jo (1993) "The dynamics of organizational culture" i *Academy of Management Review*, vol. 18, nr 4.
- Hatch, Mary Jo (2000) *Organisationsteori. Moderna, symboliska och postmoderna perspektiv*, Lund, Studentlitteratur.
- Haug, Frigga (1987) *Female sexualization: a collective work of memory*, London, Verso.

- Hellspong, Lennart (2003) *Metoder för brukstextanalys*, Lund, Studentlitteratur.
- Helms, Marilyn M. & Stern, Rick (2001) Exploring the factors that influence employees' perceptions of their organisation's culture i *Journal of Management in Medicine* vol. 15, nr 6.
- Hennestad, Bjørn W. (2003) "Essay: Organisasjonskultur – død eller levende?" i *Nordiske Organisasjonsstudier* nr 3.
- Herskowitz, Melville J. (1948) *Man and his works: The science of cultural anthropology*, New York, Alfred A. Knopf.
- Hetzler, Antoinette (1994) *Socialpolitik i verkligheten*, Lund, Bokbox Förlag.
- Hetzler, Antoinette, Melén, Daniel & Bjerstedt, Daniel (2005) *Sjuk-Sverige: föräskningskassan, rehabilitering och utslagning från arbetsmarknaden*, Eslöv, Symposium.
- Hirdman, Yvonne (2001) *Genus: om det stabila föränderliga former*, Malmö, Liber.
- Hirschman, Albert O (1970) *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press.
- Hochschild, Arlie Russell (2003) *The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling*, Berkely, University of California Press.
- Hofstede, Geert (1980) *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*, Beverly Hills, Sage.
- Hofstede, Geert & Hofstede, Gert Jan (2005) *Organisationer och kulturer*, Lund, Studentlitteratur.
- Jacobsen, Dag Ingvar & Thorsvik, Jan (2002) *Hur moderna organisationer fungerar*, Lund, Studentlitteratur.
- Jacobsson, Bengt (1994) "Reformer och organisatorisk identitet" i Jacobsson, Bengt (red.), *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*, Stockholm, Nerenius & Santérus förlag.
- Johansson, Vicki (2006) *Tillsyn och effektivitet*, Umeå, Boréa.
- Johnson, Björn (2010) *Kampen om sjukfrånvaron*, Lund, Arkiv förlag.
- Josefsson, Ingela (1998) *Läkarens yrkesskunnande*, Lund, Studentlitteratur.
- Keyton, Joann (2011) *Communication & Organizational Culture*, Thousand Oaks, Sage.
- Kingdon, John (2003) *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York, Harper Collins Publishers.

- Klausen, Kurt Klaudi (2001) *Skulle det være noget særligt?*, Köpenhamn, Børsens Förlag.
- Kreiner, Glen E (2011) "Organizational Identity" i Ashkanasy, N., Wilderom, C., Peterson, M., *Organizational culture and Climate*, Thousand Oaks, Sage.
- Kvande, Elin (2003) *Doing gender in organizations – theoretical possibilities and limitations*, Stockholm, Center for Women's Studies.
- Lindgren, Gerd (1992) *Doktorer, systrar och flickor*, Stockholm, Carlsson.
- Lindquist, Rafael (1990) *Från Folkhälsovetenskap till välfärdsburekrati*, Lund, Arkiv förlag.
- Lindvert, Jessica (2001) *Politik som organisation*, Stockholm, SNS.
- Lipsky, Michael (1980) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Sage.
- Lundquist, Lennart (1998) *Demokratins väktare*, Lund, Studentlitteratur.
- March James G & Olsen, Johan P (1989) *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, New York, Free Press.
- Martin, Joanne & Knopoff, Kathleen & Beckman, Christine (1998) "An Alternative to Bureaucratic Impersonality and Emotional Labor: Bounded Emotionality at The Body Shop" i *Administrative Science Quarterly*, vol. 43, nr 2.
- Martin, Joanne & Siehl, Caren (1983) "Organizational culture and counterculture: An uneasy symbiosis" i *Organizational Dynamics*, Vol. 12, nr 2.
- Martin, Joanne (1990) "Deconstruction Organizational Taboos: The Suppression of Gender Conflict in Organizations" i *Organization Science*, vol. 1, nr 4.
- Martin, Joanne (1992) *Cultures in Organizations: Three Perspectives*, Oxford, Oxford University Press.
- Martin, Joanne (2002) *Organizational Culture*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- May, Tim (2001) *Samhällsvetenskaplig forskning*, Lund, Studentlitteratur.
- Mellbourn, Anders (1979) *Byråkratins ansikten. Rolluppfattningar hos svenska högre tjänstemän*, Stockholm, Publica.
- Meyerson, Debra (1991) "Normal ambiguity? A glimpse of an occupational culture" i P. Frost, L. Moore, M. Louis, C. Lundberg & J. Martin, *Reframing organizational culture*, Newbury Park, Sage.
- Mills, Albert J. (2002) "The gendering of organizational culture over time" i Aaltio, I. & Mills A. J., *Gender, Identity and the Culture of Organizations*, London, Routledge.

- Mumby, Dennis (1988) *Communication and power in organizations: Discourse, ideology and domination*, Norwood, Ablex.
- Mumby, Dennis K & Putnam, Linda L. (1992) "The Politics of Emotion: A Feminist Reading of Bounded Rationality" i *The Academy of Management Review*, vol. 17, nr 3.
- Ouchis, William (1981) *Theory Z: How American business can meet the Japanese challenge*, Reading Mass., Addison-Wesley.
- Ouchis, William & Wilkins, Alan (1985) Organizational Culture, *Annual Review of Sociology*, vol. 11.
- Peters, B. Guy (2001) *The Politics of Bureaucracy*, London, Routledge.
- Peters, B. Guy & Pierre, Jon (2003) *Handbook of Public Administration*, London, Sage.
- Pierre, Jon (2010) "Decentralisering, governance och institutionell förändring" i Rothstein, B. (red.) *Politik som organisation*, Stockholm, SNS Förlag.
- Presthus, Robert (1979) *The organizational society*, London, Macmillan
- Ravasi, Davide & Schultz, Majken (2006) "Responding To Organizational Identity threats: exploring the role of organizational culture" i *Academy of Management Journal*, vol. 49, nr 3.
- Ressner, Ulla (1985) *Den dolda hierarkin – om demokrati och jämställdhet*, Stockholm, Rabén & Sjögren.
- Robson, Jocelyn (1998), "A Profession in Crisis: status, culture and identity in the further education college" i *Journal of Vocational Education and Training*, vol. 50, nr 4.
- Rousseau, Denise (1995) *Psychological Contracts in Organizations*, Thousand Oaks, Sage.
- Rothstein, Bo (1986) *Den socialdemokratiska staten. Reformer och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*, Lund, Arkiv.
- Rothstein, Bo (1992) *Den korporativa staten. Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*, Stockholm, Norstedts.
- Rothstein, Bo (2010) "Demokrati, förvaltning och legitimitet" i *Politik som organisation*, Stockholm, SNS Förlag.
- Røvik, Kjell (2000) *Moderna organisationer*, Malmö, Liber.
- Sahlins, Marshall David (1985) *Islands of history*, Chicago, University of Chicago Press.

- Schein, Edgar H (1991) "What is culture" i P.J. Frost, L.F. Moore, M.R. Louis, C.C. Lundberg & J. Martin (red.) *Reframing Organizational Culture*, Sage, Newbury Park.
- Schein, Edgar H (2010) *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Schneider, Susan C. & Barsoux, Jean-Louise (1997) *Managing across cultures*, London, Prentice Hall
- Scott, Joan W. (1986) "Gender: A Useful Category of Historical Analysis" i *The American Historical Review*, vol. 91, nr 5 1986.
- Self, Peter (2000) *Rolling Back the Market. Economic Dogma and Political Choice*, London, MacMillan Press.
- Selznick, Philip (1957) *Leadership in Administration*, New York, Harper & Row.
- Shah, Priti (2000) Network Destruction: "The Structural Implication of Downsizing" i *The Academy of Management Journal*, 2000 vol. 43, nr 1.
- Silfwerbrand, Ewa & Landstad, Bodil (1995) *Rehabiliteringens framväxt inom socialförsäkringen*, Centrum för socialförsäkringsforskning, Rapport 1995:10.
- Soydan, Haluk (1995) *Försäkringskassan och invandrarna*, Lund, Bokbox.
- Statskontoret (2010) *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*, Stockholm.
- Steedman, Philip (1991) "On the relations between seeing, interpreting and knowing" i Steiner, F. *Research and Reflexivity*, London, Sage.
- Stensöta, Helena Olofsdotter (2009) *Sjukskrivningarna och välfärdens infriare*, Stockholm, Hjalmarsson & Högberg.
- Sundin, Elisabeth (2002) "Rationalitet som norm och hyckleri som praktik: reflektioner kring betydelsen av organisationers genusordningar" i *Kvinnovetenskaplig tidskrift* 2002 nr 1.
- Taylor, Edward Burnett (ursprungligen från 1871, återutgiven 2010) *Primitive Culture: Researches Into The Development Of Mythology*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Teorell, Jan & Svensson, Torsten (2007) *Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod*, Malmö, Liber.
- Thörn, Håkan (1996) "Från medvetande till diskurs: ideologi, utopi och identitet efter den språkliga vändningen" i *Häftan för kritiska studier*, nr 3.
- Trice, Harrison Miller & Beyer, Janice M. (1993) *The cultures of work organization*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

- Tyler, Tom R. (2000) "Social Justice: Outcome and Procedure" i *International Journal of Psychology* vol. 35, nr 2.
- Tyler, Tom R. (2012) "Justice and Effective Cooperation" i *Social Justice Research* vol. 25, nr 4.
- Wahl, Anna; Holgersson, Charlotte; Höök, Pia; Linghag, Sophie (2001) *Det ordnar sig*, Lund, Studentlitteratur.
- van Maanen, John (1996) "On the matter of voice" i *Journal of Management Inquiry*, nr 5.
- van Maanen, John and Stephen Barley (1985) "Cultural Organization: Fragments of a Theory" i P. J. Frost, L. F. Moore, M. R. Louis, C. C. Lundberg and J. Martin. *Organizational Culture*, Beverly Hills, Sage.
- Wicks, David & Bradshaw, Pat (2002) "Investigating gender and organizational culture" i Aaltio, Iris & Mills Albert J. *Gender, Identity and the Culture of Organizations*, London, Routledge
- Weber, Max (1921/1978) *Ekonomi och samhälle. Förståelsesociologins grunder 1-3*, Lund, Argos.
- Weigert, Andrew J., Teitge, J. Smith, Teitge, Dennis W., (1986) *Society and identity: toward a sociological psychology*, New York, Cambridge University Press.
- Widerberg, Karin (2002) *Kvalitativ forskning i praktiken*, Lund, Studentlitteratur.
- Wilkins, Allen L. & Ouchi, William G. (1983) "Organizational Culture" i *Administrative Science Quarterly* vol. 28, nr 3.
- Zetterberg, Hans L. med fler (1984) *Det osynliga kontraktet*, Stockholm, Sifo.
- Åmark, Klas (1999), "Arbetsrörelsen, socialförsäkringssystemet och genusordningen 1932-1970" i Berge, A. (red.) *Välfärdsstat i brytningstid: historisk-samhällsvetenskapliga studier om genus och klass, ojämlikhet och fattigdom*, Örebro, Högskolan i Örebro, Institutionen för samhällsvetenskap.

Tidningsmaterial

- Tidskrift för allmän försäkring* (1963-1970) Stockholm: Försäkringskassaförbundet.
- Socialförsäkring* (1971 – 2004) Stockholm: Försäkringskassaförbundet.
- Dagens Socialförsäkring* (2005 – 2009) Stockholm: Försäkringskassan.

Övrigt material

SOU 1978:14 *Arbete åt handikappade*, Sysselsättningsutredningen, delbetänkande.

SOU 1988:41 *Tidig och samordnad rehabilitering*, Rehabiliteringsberedningen, betänkande.

SOU 2000:78 *Rehabilitering till arbete*, Utredningen om den arbetslivsinriktade rehabiliteringen, slutbetänkande.

SOU 2003:63 21+1=1: *en sammanhållen administration av socialförsäkringen*, Utredningen angående socialförsäkringsadministrationen, delbetänkande.

SOU 2003:106 *Försäkringskassan – Den nya myndigheten*, Utredningen angående socialförsäkringsadministrationen, slutbetänkande.

Proposition 2003/04:69 *En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration*.

Skånekassans röd-gula, utgiven av Skåne läns allmänna försäkringskassa (1999)

Väl Bemött, utgiven av Blekinge läns allmänna försäkringskassa (2001)

Försäkringskassans årskrönika 2010

Försäkringskassans årskrönika 2012

Socialförsäkringen i siffror 2012

Stadgar för Sveriges sjukasseförbund 1907

Interviewer

1f. Handläggare, LK Skurup (2000-10-04)

2f. Handläggare, LK Skurup (2000-10-04)

3f. Handläggare, LK Skurup (2000-10-04)

4f. Kontorschef, LK Skurup (2000-10-04)

5f. Handläggare, LK Skurup (2000-10-05)

6f. Handläggare, LK Skurup (2000-10-19)

7f. Handläggare, LK Skurup (2000-10-19)

8f. Områdeschef, LK Södermalm (2000-10-31)

9f. Handläggare, LK Södermalm (2000-11-14)

10f. Handläggare, LK Södermalm (2000-11-15)

11f. Handläggare, LK Södermalm (2000-11-15)

12f. Handläggare, LK Södermalm (2000-11-15)

- 13f. Handläggare, LK Södermalm (2000-11-16)
- 14f. Handläggare, LK Globen (2000-12-13)
- 15f. Handläggare, LK Globen (2000-12-13)
- 16f. Handläggare, LK Globen (2000-12-13)
- 17f. Handläggare, LK Kristianstad (2001-01-20)
- 18f. Handläggare, LK Kristianstad (2001-01-21)
- 19f. Handläggare, LK Kristianstad (2001-01-21)
- 20f. Redaktör, tidningen Socialförsäkring (2001-05-09)
- 21f. Specialist, Stockholm CK, (2001-05-04)
- 22f. Fokusgrupp, LK Lund (2002-01-17)
- 23f. Fokusgrupp, Kortedala LK (2002-03-15)
- 24f. Sektionschef, LK Kortedala (2002-03-15)
- 25f. Fokusgrupp, Halmstad LK (2002-03-19)
- 26f. Fokusgrupp, Tibro LK (2002-04-09)
- 27f. Handläggare, LK Ystad (2002-03-06)
- 28f. Handläggare, LK Ystad (2002-03-06)
- 29f. Handläggare, LK Ystad (2002-03-06)
- 30f. Handläggare, LK Ystad (2002-03-06)
- 31f. Enhetschef, LK Ystad (2002-04-06)
- 32f. Handläggare, LK Ystad (2002-06-05)
- 33f. Handläggare 1, LK Sölvesborg (2002-06-24)
- 34f. Handläggare 2, LK Sölvesborg (2002-06-24)
- 35f. Handläggare 3, LK Sölvesborg (2002-06-24)
- 36f. Handläggare 4, LK Sölvesborg (2002-06-25)
- 37f. Områdeschef, CK Skåne (2003-10-01)
- 38e. Fokusgrupp, LFC Helsingborg (2011-05-16)
- 39e. Fokusgrupp, LFC Helsingborg (2011-05-24)
- 40e. Fokusgrupp, LFC Malmö (2011-08-15)
- 41e. Fokusgrupp LFC Östersund (2011-09-14)
- 42e. Fokusgrupp NFC Östersund (2011-09-14)
- 43e. Fokusgrupp LFC Norrköping (2011-09-15)

- 44e. Fokusgrupp NFC Norrköping (2011-09-15)
- 45e. Fokusgrupp NFC Malmö (2011-10-13)
- 46e. Fokusgrupp NFC Stockholm (2011-11-10)
- 47e. Fokusgrupp KC Stockholm (2011-11-10)
- 48.e Enhetschef, LFC Lund (2012-08-13)
- 49e. Pensionerad chef, Skånekassan (2012-08-14)
- 50e. Handläggare LFC Lund (2012-09-05)
- 51e. Handläggare LFC Malmö (2012-09-12)
- 52e. Före detta kontorschef, Skånekassan (2012-09-14)
- 53e. Handläggare, NFC Lund (2012-09-13)
- 54e. Handläggare, NFC Lund (2012-09-14)
- 55e. Handläggare, NFC Lund (2012-09-24)
- 56e. Handläggare, LFC Lund (2012-09-28)

Lund Political Studies

1. Ruin, Olof. Kooperativa förbundet 1899-1929. En organisationsstudie. Stockholm: Rabén & Sjögren, 1960.
2. Vallinder, Torbjörn. I kamp för demokratin. Rösträttsrörelsen i Sverige 1886-1900. Stockholm: Natur & Kultur, 1962.
3. Petersson, Hans F. Power and International Order. An Analytic Study of Four Schools of Thought and Their Approaches to the War, the Peace and the Postwar System 1914-1919. Lund: Gleerups, 1964.
4. Westerhult, Bo. Kronofogde, häradsskrivare, länsman. Den svenska fögderiförvaltningen 1810-1917. Lund: Gleerups, 1966.
5. Wieslander, Hans. I nedrustningens tecken. Intressen och aktiviteter kring försvarsfrågan 1918-1925. Lund: Gleerups, 1966.
6. Söderberg, Olof. Motororganisationerna i Sverige. Bakgrund, grupperingar, aktiviteter. Stockholm: Rabén & Sjögren, 1966.
7. Sjöblom, Gunnar. Party Strategies in a Multiparty System. Lund: Studentlitteratur, 1968.
8. Hydén, Göran. TANU Yajenga Nchi. Political Development in Rural Tanzania. Lund: Uniskol, 1968.
9. Lindeberg, Sven-Ola. Nödhjälp och samhällsneutralitet. Svensk arbetslöshetspolitik 1920-1923. Lund: Uniskol, 1968.
10. Westerhult, Bo. Underdåniga påtryckningar. Fögderitjänstemännens intressebevakning från 1800-talets början till år 1918. Lund: Gleerups, 1969.
11. Bergquist, Mats. Sverige och EEC. En statsvetenskaplig studie av fyra åsiktsriktningars syn på svensk marknadspolitik 1961-62. Stockholm: Norstedts, 1970.
12. Lundquist, Lennart. Means and Goals of Political Decentralization. Lund: Studentlitteratur, 1972.

13. Bjurulf, Bo. An Analysis of Some Aspects of the Voting Process. Lund: Studentlitteratur, 1972.
14. Stenelo, Lars-Göran. Mediation in International Negotiations. Lund: Studentlitteratur, 1972.
15. Lindquist, Stellan. Linkages between Domestic and Foreign Policy: The Record of Ghana. Lund: Studentlitteratur, 1974.
16. Bjurulf, Bo. A Dynamic Analysis of Scandinavian Roll-Call Behavior. A Test of a Prediction Model of Ten Minority Situations in Three Countries. Lund: Studentlitteratur, 1974.
17. Hermerén, Henrik. Regeringsbildningen i flerpartisystem, Lund: Studentlitteratur, 1975.
18. Johannesson, Conny. Studier över Svenska metallindustriarbetarförbundets förhandlingsorganisation vid förbundsförhandlingar – med samordning. Lund: Studentlitteratur, 1975.
19. Peterson, Carl-Gunnar. Ungdom och politik. En studie av Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund. Stockholm: Frihets förlag, 1975.
20. Bryder, Tom. Power and Responsibility. Contending Approaches to Industrial Relations and Decision Making in Britain 1963-1971. Lund: Gleerups, 1975.
21. Jönsson, Christer. The Soviet Union and the Test Ban: A Study in Soviet Negotiation Behavior. Lund: Studentlitteratur, 1975.
22. Kronvall, Kai. Politisk masskommunikation i ett flerpartisystem. Sverige – en fallstudie. Lund: Studentlitteratur, 1975.
23. Liljequist, Gunnar. Distribution av kommunal service. Lund: Liber, 1977.
24. Lartey, George W. The Fourth Dimension: the argument against the theory of evolutionary stages of social development. Malmö: Gotab, 1977.
25. Weston, David. Realism, Language and Social Theories. Studies in the Relation of the Epistemology of Science and Politics. Lund, 1978.
26. Hagström, Bo. 1971 års länsförvaltningsreform. En utvärdering. Lund: Studentlitteratur, 1978.
27. Skogmar, Gunnar. Atompolitik. Sambandet mellan militärt och civilt utnyttjande av atomenergi i amerikansk utrikespolitik 1945-1973. Malmö: Stenvalls Förlag, 1979.

28. Sannerstedt, Anders. Fri konkurrens eller politisk styrning? 1963 års trafikpolitiska beslut – debatten om innehåll, tillämpning och effekter. Lund: Studentlitteratur, 1979.
29. Lidén, Anders. Security and Recognition. A Study of Change in Israel's Official Doctrine 1967-1974. Lund: Studentlitteratur, 1979.
30. Magnusson, Håkan. Kommunerna och den regionala planeringen. En analys av länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen. Lund: Studentlitteratur, 1980.
31. Stenelo, Lars-Göran. Foreign Policy Predictions. Lund: Studentlitteratur, 1980.
32. Lundell, Bengt. MBL utan avtal. Kommunerna och MBL. Helsingborg, 1981.
33. Norrving, Bengt. Kommunerna och bostadsförsörjningen. En analys av bostadsplaneringen. Lund: Liber, 1981.
34. Linderöth, Sven. Från konkurrens till monopol. En studie av lokal politisk och ekonomisk journalistik. Malmö: Dialog, 1981.
35. Forje, John. The One and Indivisible Cameroon: Political Integration and Socio-Economic Development in a Fragmented Society. Lund, 1981.
36. Adebo, Tarekgn. Ideological Trends in the Political Thinking of the Developing Regions: The Case of Sub Saharan Africa. Lund: Studentlitteratur, 1982.
37. Elgström, Ole. Aktiv utrikespolitik. En jämförelse mellan svensk och dansk parlamentarisk utrikesdebatt 1962-1978. Lund: Studentlitteratur, 1982.
38. Lindkvist, Kent. Program och parti: principprogram och partiideologi inom den kommunistiska rörelsen i Sverige 1917-1972. Lund: Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia, 1982.
39. Bergström, Tomas och Lundell, Bengt. Från MBL till MBA. Kommunerna och MBL. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1982.
40. Hörberg, Thomas. Prediktion, osäkerhet och risk i internationella förhandlingar. En studie av svenskt förhandlingsbeteende vid förhandlingarna med Sovjetunionen 1940-41 om ett handelsavtal. Lund: Studentlitteratur, 1983.
41. Geraedts, Henry. The People's Republic of China: Foreign Economic Relations and Technology Acquisition 1972-1981. Lund: Forskningspolitiska institutet, 1983.

42. Jerneck, Magnus. Kritik som utrikespolitiskt medel. En studie av de amerikanska reaktionerna på den svenska Vietnamkritiken Lund: Dialogos, 1983.
43. Stenelo, Lars-Göran. The International Critic. Lund: Studentlitteratur, 1984.
44. Bergström, Thomas och Lundell, Bengt. Lokalt medbestämmande. Kommunerna och MBL. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1984.
45. Sjölin, Mats. Kommunalpolitiken i massmediernas spegel. En studie av dagspressen och lokalradions bevakning av fem kommuner. Lund: Dialogos, 1985.
46. Albinsson, Per. Skiftningar i blått. Förändringar inom Moderata Samlingspartiets riksorganisation 1960-1985. Lund: Kommunfakta Förlag, 1986.
47. Jonsson, Rolf. De okända förhandlingarna. Statens förhandlingsråd och regeringens MBL-förhandlingar. Lund: Dialogos, 1986.
48. Polak, Jiri. Dependence Patterns in the Soviet Bloc: The Case of Romania and East Germany. Lund: Studentlitteratur, 1986.
49. Lundell, Bengt. Kommunerna och MBL. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1986.
50. Rothstein, Bo. Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik. Lund: Arkiv, 1986.
51. Pierre, Jon. Partikongresser och regeringspolitik. En studie av den socialdemokratiska partikongressens beslutsfattande och inflytande 1948-1978. Lund: Kommunfakta Förlag, 1986.
52. Schmidt, Stephan. Pionjärer, efterföljare och avvaktare. Innovationer och deras spridning bland svenska primärkommuner. Lund: Kommunfakta Förlag, 1986.
53. Westerlund, Ulf. Superpower Roles. A Comparative Analysis of United States and Soviet Foreign Policy. Lund: Department of Political Science, 1987.
54. Lundquist, Lennart. Implementation Steering. An Actor-Structure Approach. Lund: Studentlitteratur, 1987.
55. Stenelo, Lars-Göran, red. Statsvetenskapens mångfald. Festskrift till Nils Stjernquist. Lund: Lund University Press, 1987.
56. Nilsson, Ann-Sofie. Political Uses of International Law. Lund: Dialogos, 1987.
57. Bergström, Tomas. Konkurrerande eller kompletterande demokrati? Om företagsdemokrati i de svenska kommunerna. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1988.

58. Lindell, Ulf. Modern Multinational Negotiation: The Consensus Rule and Its Implications in International Conferences. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1988.
59. Stenelo, Lars-Göran, red. Makten över den decentraliserade skolan. Lund: Studentlitteratur, 1988.
60. Lundquist, Lennart. Byråkratisk etik. Lund: Studentlitteratur, 1988
61. Petersson, Harry, red. Vem styr förändringarna inom sjukvården – politikerna eller de medicinska professionerna? En studie av subspecialiseringen inom ortopedin. Lund: Kommunfakta Förlag, 1989.
62. Jonsson, Rolf. Fackligt inflytande och politisk demokrati. En analys av regeringens MBL-förhandlingar. Lund: Kommunfakta Förlag, 1989.
63. Johannesson, Bengt. Kommunal bostadspolitik. Lund: Kommunfakta Förlag, 1989.
64. Aronson, Torbjörn. Konservatism och demokrati. En rekonstruktion av fem svenska högerledares styrelsedoktriner. Stockholm: Norstedts, 1990.
65. Petersson, Bo. The Soviet Union and Peacetime Neutrality in Europe. A Study of Soviet Political Language. Göteborg: MH Publishing, 1990.
66. Lundquist, Lennart. Förvaltning och demokrati. Stockholm: Norstedts, 1991.
67. Höjelid, Stefan. Sovjetbilden i nordisk press. Svenska, norska och finländska reaktioner på sovjetiskt agerande. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1991.
68. Jansson, Per. Säkerhetspolitikens språk: Myt och metafor i svensk säkerhetspolitisk diskurs 1919-1939. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1991.
69. Johansson, Jörgen. Offentligt och privat i regionalpolitiken. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1991.
70. Lundquist, Lennart. Förvaltning, stat och samhälle. Lund: Studentlitteratur, 1992.
71. Håkansson, Anders. Konsten att vinna ett val. En studie av fram- och tillbakagångar för socialdemokraterna i kommunalvalet 1988. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1992.
72. Ternblad, Klas. Planering i norm och handling. Studier av en epok av landstingsplanering. Lund: Wi, 1992.
73. Persson, Stefan. Dödlägen i internationella förhandlingar. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1992.

74. Sannerstedt, Anders. Förhandlingar i riksdagen. Lund: Lund University Press, 1992.
75. Lundquist, Lennart. Ämbetsman eller direktör? Förvaltningschefens roll i demokratin. Stockholm: Norstedts, 1993.
76. Gynnerstedt, Kerstin. Etik i hemtjänst. En studie av förvaltnings- och professionsetik. Lund: Studentlitteratur, 1993.
77. Schartau, Mai-Brith. The Public Sector Middle Manager: The Puppet who Pulls the Strings? Lund: Wi, 1993.
78. Sjölin, Mats. Coalition Politics and Parliamentary Power. Lund: Lund University Press, 1993.
79. Stenelo, Lars-Göran och Norrving, Bengt, red. Lokal Makt. Lund: Lund University Press, 1993.
80. Iwanaga, Kazuki. Images, Decisions and Consequences in Japan's Foreign Policy. Lund: Lund University Press, 1993.
81. Tita-Ghebdinga, Legala. African and O.A.U. Diplomacy on Dual Paradigms of Self-Determination 1945-1985. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1993.
82. Lundquist, Lennart. Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem, trender och program. Lund: Studentlitteratur, 1994.
83. Blom, Agneta P. Kommunalt chefskap – en studie om ansvar, ledarskap och demokrati. Lund: Dialogos, 1994.
84. Agevall, Lena. Beslutsfattandets rutinisering. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1994.
85. Andersson, Jan A. Nordiskt samarbete: aktörer, idéer och organisering 1919-1953. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1994.
86. Bengtsson, Hans. Förskolereformen. En studie i implementering av svensk välfärdspolitik 1985-1991. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1995.
87. Uhlin, Anders. Democracy and Diffusion. Transnational Lesson-Drawing among Indonesian Pro-Democracy Actors. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1995.
88. Kinnvall, Catarina. Cultural Diffusion and Political Learning. The Democratization of China. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1995.
89. Westlind, Dennis. The Politics of Popular Identity. Lund: Lund University Press, 1996.

90. Stubbergaard, Ylva. Stat, kris och demokrati. Lapporörelsens inflytande i Finland 1929-1932. Lund: Arkiv, 1996.
91. Sendabo, Teferi. Foreign Aid and State Sovereignty: The Ethio-Swedish Aid Co-operation. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1996.
92. Mattson, Ingvar. Förhandlingsparlamentarism. En jämförande studie av riksdagen och folketinget. Lund: Lund University Press, 1996.
93. Larsson, Per. Regimförhandlingar på miljöområdet. En studie av förhandlingarna om LRTAP-konventionen. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1996.
94. Stenelo, Lars-Göran och Jerneck, Magnus, red. The Bargaining Democracy. Lund: Lund University Press, 1996.
95. McKnight, Utz Lars. Political Liberalism and the Politics of Race. Beyond Perfectionism and Culture. Lund: Lund University Press, 1996.
96. Steiner, Kristian. Strategies for International Legitimacy. Lund: Lund University Press, 1996.
97. Lundquist, Lennart. Fattigvårdsfolket. Ett nätverk i den sociala frågan 1900-1920. Lund: Lund University Press, 1997.
98. Andersson, Ronny. Medborgarna, politikerna och sjukvården. En studie av attityder och demokrati. Lund: Studentlitteratur, 1997.
99. Kronsell, Annica. Greening the EU: Power practices, resistances and agenda setting. Lund: Lund University Press, 1997.
100. Thunborg, Annika. Public and Non-Profit Interaction: U.S. Assistance to Eastern European Media 1989-1995. Lund: Lund University Press, 1997.
101. Johansson, Karl Magnus. Transnational Party Alliances: Analysing the Hard-Won Alliance Between Conservatives and Christian Democrats in the European Parliament. Lund: Lund University Press, 1997.
102. Badom, Ted Gogote. Foreign Intervention in Internal Wars. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1997.
103. Söderholm, Peter. Global Governance of AIDS: Partnerships with Civil Society. Lund: Lund University Press, 1997.
104. Lundquist, Lennart. Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos. Lund: Studentlitteratur, 1998.
105. Gustavsson, Jakob. The Politics of Foreign Policy Change. Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership. Lund: Lund University Press, 1998.

106. Hall, Patrik. *The Social Construction of Nationalism: Sweden as an Example*. Lund: Lund University Press, 1998.
107. Sönne, Maria. *Administrative Reforms and the Quest for Foreign Investment in China – The Case of Shenzhen*. Lund: Lund University Press, 1999.
108. Aggestam, Karin. *Reframing and Resolving Conflict. Israeli-Palestinian Negotiations 1988-1998*. Lund: Lund University Press, 1999.
109. Tallberg, Jonas. *Making States Comply: The European Commission, the European Court of Justice, and the Enforcement of the Internal Market*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1999.
110. Hall, Martin. *Constructing Historical Realism: International Relations as Comparative History*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1999.
111. Spång, Mikael. *Justice and Society: Problems of Reformist Politics*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 1999.
112. Svedberg, Erika. *The “Other” Recreated: A Relational Approach to East-West Negotiations*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2000.
113. Ericson, Magnus. *A Realist Stable Peace: Power, Threat and the Development of a Shared Norwegian-Swedish Democratic Security Identity 1905-1940*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2000.
114. Bengtsson, Rikard. *Trust, Threat, and Stable Peace: Swedish Great Power Perceptions 1905-1939*. Lund: Department of Political Science, 2000.
115. Stoltz, Pauline. *About Being (T)here and Making a Difference? Black Women and the Paradox of Visibility*. Lund: Department of Political Science, 2000.
116. Bäckstrand, Karin. *What Can Nature Withstand? Science, Politics and Discourses in Transboundary Air Pollution Diplomacy*. Lund: Department of Political Science, 2001.
117. Lundquist, Lennart. *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur, 2001.
118. Hedin, Astrid. *The Politics of Social Networks: Interpersonal Trust and Institutional Change in Post-Communist East Germany*. Lund: Department of Political Science, 2001.
119. Sundström, Mikael. *Connecting Social Science and Information Technology. Democratic Privacy in the Information Age*. Lund: Department of Political Science, 2001.

120. Jönsson, Christer, Jerneck, Magnus och Stenelo, Lars-Göran, red. Politik i globaliseringens tid. Lund: Studentlitteratur, 2001.
121. Gustafsson, Rune. Syntes och design. Den intellektuelle politikern som konstnär. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2001.
122. Danjoux, Olivier. L'Etat, C'est Pas Moi. Lund: Department of Political Science, 2002.
123. Jönsson, Kristina. Translating Foreign Ideas into Domestic Practices. Pharmaceutical Policies in Laos and Vietnam. Lund: Department of Political Science, 2002.
124. Bengtsson, Marie. Stat och kommun i makt(o)balans. En studie av flyktingmottagandet. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2002.
125. Björkdahl, Annika. From Idea to Norm. Promoting Conflict Prevention. Lund: Department of Political Science, 2002.
126. Björn Badersten. Medborgardyg. Den europeiska staden och det offentliga rummets etos. Stockholm: Bokförlaget natur och kultur, 2002.
127. Boussard, Caroline. Crafting Democracy. Civil Society in Post-Transition Honduras. Lund: Department of Political Science, 2003.
128. Janson, Per. "Den huvudlösa idén": Medborgarlön, välfärdspolitik och en blockerad debatt. Lund: Arkiv, 2003.
129. Santesson-Wilson, Peter. Studier i symbolpolitik. Lund: Department of Political Science, 2003.
130. Johnson, Björn. Polycyspridning som översättning. Lund: Statsvetenskapliga institutionen och Arbetslivsinstitutet, 2003.
131. Sundström, Mikael, Rosén, Malena och Hall, Martin. En guide till mellanstatliga organisationer. Lund: Studentlitteratur, 2004.
132. Sjövik, Kristian. Demokrati bortom nationalstaten? Lund: Department of Political Science, 2004.
133. Hellström, Lennart. Brandts politiska tänkande. En studie i kontinuiteten i Brandts politiska tänkande. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2004.
134. Lindberg, Staffan. The Power of Elections – Democratic Participation, Competition and Legitimacy in Africa. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2004.
135. Bexell, Magdalena. Exploring Responsibility. Public and Private in Human Rights Protection. Lund: Department of Political Science, 2005.

136. Jerre, Ulrika. *Conflicting Logics? Implementing Capacity and EU Adaptation in a Postcommunist Context*. Lund: Department of Political Science, 2005.
137. Rindefjäll, Teresia. *Democracy Beyond the Ballot Box. Citizen Participation and Social Rights in Post-Transition Chile*. Lund: Department of Political Science, 2005.
138. Fernandez, Christian. *Medborgarskap efter nationalstaten? Ett konstruktivt förslag*. Lund: Department of Political Science, 2005.
139. Nilsson, Tom. *Till vilken nytta? Om det lokala politiska deltagandets karaktär, komplexitet och konsekvenser*. Lund: Department of Political Science, 2005.
140. Strippel, Johannes. *Climate Change after the International: Rethinking Security, Territory and Authority*. Lund: Department of Political Science, 2005.
141. Erlingsson, Gissur. *Varför bildas nya partier? Om kollektivt handlande och partientreprenörer*. Lund: Department of Political Science, 2005.
142. Strömvik, Maria. *To Act as a Union. Explaining the Development of the EU's Collective Foreign Policy*. Lund: Department of Political Science, 2005.
143. Niklasson, Tomas. *Regime Stability and Foreign Policy Change: Interaction between Domestic and Foreign Policy in Hungary 1956-1994*. Lund: Department of Political Science, 2006.
144. Hellström, Anders. *Bringing Europe Down to Earth*. Lund: Department of Political Science, 2006.
145. Melander, Fredrik. *Lokal Forskningspolitik: Institutionell dynamik och organisatorisk omvandling vid Lunds Universitet 1980-2005*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2006.
146. Hegeland, Hans. *Nationell EU-parlamentarism. Riksdagens arbete med EU-frågorna*. Stockholm: Santérus Academic Press, 2006.
147. Lundquist, Lennart. *Att hantera humanvetenskapens tudelning*. Malmö: Liber, 2006.
148. Ahrnens, Anette. *A Quest for Legitimacy. Debating UN Security Council Rules on Terrorism and Non-proliferation*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2007.

149. Alasfoor, Reyadh. The Gulf Cooperation Council: Achievements and Challenges. A Political Analysis to the Study of Regional Integration of the GCC States. Lund: Department of Political Science, 2007.
150. Hedlund, Maria. Demokratiska genvägar: Expertinflytande i den svenska lagstiftningsprocessen om medicinsk genteknik. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2007.
151. Bolin, Anna. The military profession in change – the case of Sweden. Lund: Department of Political Science, 2008.
152. Broman, Matilda. Taking Advantage of Institutional Possibilities and Network Opportunities. Analyzing Swedish Strategic Action in EU Negotiations. Lund: Department of Political Science, 2008.
153. Kalm, Sara. Governing Global Migration. Lund: Department of Political Science, 2008.
154. Rosén Sundström, Malena. Förankring av socialdemokratisk EU-politik. Med rum för demokratisk debatt? Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2008.
155. Dannestam, Tove. Stadspolitik i Malmö. Politikens meningsskapande och materialitet. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2009.
156. Knaggård, Åsa. Vetenskaplig osäkerhet i policyprocessen. En studie av svensk klimatpolitik. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2009.
157. Uçarlar, Nesrin. Between Majority Power and Minority Resistance: Kurdish Linguistic Rights in Turkey. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2009.
158. Conrad, Maximilian. Between Communication and Community. EU Constitution-Making, a European Public Sphere and the (Un-)likelihood of Transnational Political Debate. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2009.
159. Scuzzarello, Sarah. Caring Multiculturalism. Local Immigrant Policies and Narratives of Integration in Malmö, Birmingham and Bologna. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2010.
160. Strömbom, Lisa. Revisiting the Past. Israeli identity, thick recognition and conflict transformation. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2010.
161. Fägersten, Björn. Sharing Secrets. Explaining International Intelligence Cooperation. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2010.
162. Karlsson, Rasmus. Three essays on our planetary future. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2010.

163. Lundquist, Lennart. Flocken i massamhället. Den politiska ordningens villkor och uttryck. Lund: Arkiv, 2011.
164. Lundquist, Lennart. Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?). Stockholm: Carlssons, 2012.
165. Wahman, Michael. Uniting Against Autocrats. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2012.
166. Hultén, John. Ny väg till nya vägar och järnvägar. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2012.
167. Mukhtar-Landgren, Dalia. Planering för framsteg och gemenskap: om den kommunala utvecklingsplaneringens idémässiga förutsättningar. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2012.
168. Lund, Emma. Hybrid Governance in Practice – Public and Private Actors in the Kyoto Protocol's Clean Development Mechanism. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2013.
169. Gustafsson, Nils. Leetocracy: Political participation, social network sites and inequality. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2013.
170. Persson, Anders. Defining, Securing and Building a Just Peace: The EU and the Israeli-Palestinian conflict. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2013.
171. Melander, Stina. Kassakultur i förändring. Samspelet mellan organisationskultur och administrativa reformer på Försäkringskassan. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, 2013.