

Prefabricerade modulhus eller arkitektritade lösvirkeshus? Skilda handläggariideal inom Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan

Katarina Hollertz, Ylva Wallinder och Kerstin Jacobsson

Artikeln analyserar handläggares syn på ”ett väl utfört arbete” i två välfärdsbyråkratier: Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Artikeln jämför respektive myndighets handläggariideal och tillhörande strategier i handläggningen av klientärenden. De skilda handläggariidealerna gestaltas med hjälp av en husbyggarmetafor: prefabricerade modulhus där standardisering och centrala processer är viktiga för ett väl utfört arbete (Försäkringskassan), och arkitektritade lösvirkeshus där anpassning till klienten och den lokala platsen är viktiga förutsättningar för det väl utförda arbetet. (Arbetsförmedlingen). Analysen visar att klienten konstrueras olika i handläggningsprocessen utifrån de skilda handläggariidealerna, där klienten antingen reduceras (Försäkringskassan) eller expanderas (Arbetsförmedlingen).

Artikeln bidrar med en ökad förståelse för handläggariidealens konsekvenser för klientkonstruktionerna.

Nyckelord: frontlinjebyråkrati, handläggare, handläggariideal, klientkonstruktion, välfärdsbyråkrati

FÖRFATTARE

Katarina Hollertz, lektor, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.
Katarina.Hollertz@socwork.gu.se

Ylva Wallinder, post dok, Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, Göteborgs universitet.
Ylva.Wallinder@gu.se

Kerstin Jacobsson, professor, Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, Göteborgs universitet. Kerstin.Jacobsson@gu.se

Artikeln har skrivits inom ramen för forskningsprojektet ”Granskningskulturen och handläggaren: En studie av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan”, finansierat av Riksbankens Jubileumsfond (SGO14-1192). Tack till Ida Seing som bidragit till datainsamlingen samt till all personal på Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen som delat med sig av sitt dagliga arbete.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen är två av Sveriges största myndigheter med över 10 000 anställda var (Statskontoret, 2020). De är viktiga beståndsdelar av den svenska välfärdsstaten och beslutar om ersättningar i trygghetssystemen. På Försäkringskassan bedöms rätten till sjukpenning och myndigheten ansvarar för att samordna rehabiliteringsinsatser. Handläggarna på Arbetsförmedlingen ska, förutom att matcha arbetssökande med lediga arbeten, erbjuda stöd för att öka arbetssökandes möjligheter på arbetsmarknaden. Handläggarna på Arbetsförmedlingen bedömer även rätten till ersättning för arbetssökande.

De rättsliga kraven på samverkan mellan Arbetsförmedling och Försäkringskassa kring enskilda klienter är höga (Enqvist, 2019), vilket ställer höga krav på handläggares förmåga att samverka i individärenden. En fungerande samverkan kan vara svår att uppnå när organisationer har olika mål och olika syn på både klienten och de problem som ska lösas (Lindqvist, 2000). Forskning lyfter fram vikten av ömsesidigt förtroende och förståelse för den samverkande partens logiker och vad som styr den andres arbete (Grape, 2015; s. 6). Det finns både ett stort allmän- och forskningsintresse i att förstå handläggarnas arbete och den organisatoriska rationalitet de följer, inte minst för att kunna öka förutsättningarna för en fungerande samverkan mellan myndigheterna. Denna artikel bidrar med en studie av *organisatoriska handläggariideal* inom Arbetsförmedlingen respektive Försäkringskassan. Handläggariidealerna reflekterar synen på det egna uppdraget och vad som karaktäriserar ett ”väl utfört arbete” inom respektive myndighet. Särskilt fokuseras idealen om klientens utrymme i handlägningsprocessen, vilket har betydelse för *klientkonstruktionen* inom ramen för handläggningen.

För handläggarna på både Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen är klienten – den sjukskrivne alternativt den arbetssökande – själva kärnan i arbetet; det är klienten som på olika sätt ska processas enligt respektive myndighets administrativa logik (jämför Hasenfeld, 2010). Handläggaren ska utifrån klientens behov fatta lämpliga beslut, givet de ramar och riktlinjer som finns. Både Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen måste sortera och kategorisera klienter – som människobehandlande organisationer bygger de på masshantering av ärenden; ett visst antal ärenden måste processas under en viss tid. Det är därför omöjligt för myndigheterna att ha hela personen i fokus; organisationen är tvungen att välja ut de delar som på förhand anses vara centrala för handläggningen. Individen förenklas därmed i en process som förvandlar den hjälpsökande till en klient (Prottag, 1979). Klienten, och klientens unika livssituation, kan få en mer eller mindre framträdande roll i handlägningsprocessen. Handläggares syn på klienten och rådande ideal om vilket utrymme klienten bör få i handläggningen kan alltså skifta.

Syftet med artikeln är att analysera och jämföra handläggariidealerna inom Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Följande frågor kommer att besvaras:

1. Hur ser handläggarna på sitt uppdrag inom respektive myndighet och vad kännetecknar ett väl utfört arbete i handläggningen?
2. Vilka skillnader går att urskilja i relation till det som betraktas som ett väl utfört arbete med handläggningen i de två myndigheterna?
3. Vad innebär handläggaridealen för konstruktionen av klienten i handläggningsprocessen i de två myndigheterna?

För att illustrera skillnaderna i handläggarnas syn på sitt uppdrag, deras ansträngningar att utföra vad som inom organisationen definieras som ett väl utfört arbete samt dess konsekvenser för klientkonstruktionen tar vi hjälp av en husbyggarmetafor. Å ena sidan prefabricerade modulhus i nyplanerade bostadsområden och å andra sidan arkitektritade lösvirkeshus. För prefabricerade modulhus i nya bostadsområden är på förhand standardiserade processer och rutiner centrala aspekter av arbetet, medan det platsbyggda lösvirkeshuset kräver större variation och större hänsyn till lokala förhållanden. Metaforen växte fram i en induktiv process när intervjuer med handläggare i de två myndigheterna analyserades. Vi vill betona att vi inte lägger en värdering i status, eller en värdering av arbetsinsatsen och slutresultatet i relation till husmetaforen. Istället handlar det om att belysa olika villkor och förutsättningar i byggprocessen – eller handläggningsprocessen – och olika ändamålsenlighet. Metaforen bidrar med att skapa förståelse för de olika rationaliteter som styr handläggarnas förståelse av ett väl utfört arbete.

ORGANISATIONSKONTEXTEN: EN BAKGRUND

Den organisatoriska kontexten är en viktig bakgrund för att förstå handläggarnas föreställningar om ett väl utfört arbete. Verksamheterna styrs av regleringsbrev, men inriktning och detaljeringsgrad har varierat över tid. Båda myndigheterna har blivit mer centraliserade genom att länskassor, Riksförsäkringsverket, länsarbetsnämnderna och Arbetsmarknadsstyrelsen avskaffades 2005 respektive 2008, och ersattes av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen (Andersson et al., 2011; Melander, 2013).

Båda myndigheterna är nyckelorganisationer i genomförandet av arbetslinjen och har höga krav på samverkan sinsemellan, inte minst vad gäller planering av återgång till arbete i linje med rehabiliteringskedjan (Seing, 2014). I rehabiliteringskedjan bedöms rätten till sjukpenning utifrån på förhand angivna tidsramar och i relation till den enskildes arbetsförmåga. Samarbetet kring den enskilde klienten sker till exempel inom ramen för arbetslivsinriktad rehabilitering, där gemensamma kartläggningar görs för att underlätta för klienten att återgå till arbete.

Båda myndigheterna kämpar med låga förtroendetal hos allmänheten (Förtroendebarmetern, 2019). För att vända de låga förtroendesiffrorna har både

Arbetsförmedling och Försäkringskassa genomgått större organisationsförändringar de senaste åren, mot en mer tillitsbaserad styrning i implementering av sina myndighetsuppdrag. 2012 introducerade Försäkringskassans ledning strategin *Vår gemensamma resa*, en förändring som skulle omvandla organisationen fram till 2016. Fokus var ökad kundorientering, coachande ledarskap och mer autonomi till handläggarna (Holmgren Caicedo et al., 2015). Försöken att implementera mer kundorientering och handlingsutrymme för handläggarna visade sig dock vara svårt i den hierarkiska och produktionsinriktade organisationskultur som rådde (Ståhl & Andersson, 2018). År 2016 förändrades regeringsuppdraget igen när sittande regering introducerade siffermål för sjukfrånvaron: sjukpenningtalet skulle vara högst 9,0 dagar i december år 2020 och antalet nybeviljade sjukersättningar fick inte överstiga 18 000 per år under perioden 2016-20 (Socialdepartementet, 2016). I samband med Försäkringskassans nya regeringsuppdrag tillsattes en ny generaldirektör och en återgång mot en striktare mål- och resultatstyrning skedde. Förutom produktivitet låg fokus på att administrera försäkringen, med ökad kvalitet i ärendehandläggningen, korrekt rättstillämpning och ökad rättssäkerhet (Försäkringskassan, 2016, s. 2). Under den period vi studerat Försäkringskassan (2015-17) genomsyrades arbetet på lokalkontoren av målet att sänka sjuktalet samtidigt som samverkan med andra parter kring rehabiliteringen nedprioriterades internt (Fransson & Quist, 2018; ISF 2018; Jacobsson et al., 2019). 2018 fick generaldirektören sluta i förtid, då regeringen fann att stödet till den enskilde brösttit och samordningen av rehabiliteringsinsatser med Arbetsförmedling och sjukvård inte fungerat.

På Arbetsförmedlingen introducerades *Förändringsresan* något senare, år 2014, en resa mot mer tillitstyrd verksamhet med självledarskap och ständiga förbättringar enligt LEAN management-principer. Arbetsförmedlingens förändringsresa beräknades vara implementerad år 2021. Januariöverenskommelsen från 2019 föregick det slutdatumet vilket innebar stora förändringar av Arbetsförmedlingens framtida organisation och uppdrag; nedläggning av lokalkontor, privatisering av arbetsförmedlingstjänster, ökad digitalisering, ökad specialisering av handläggarna med mera. När det empiriska material som denna artikel baseras på samlades in (2015-19) var dock Arbetsförmedlingen mitt inne i en tillits- och värdebaserad styrningsreform, medan Försäkringskassan rörde sig mer tillbaka mot en striktare mål- och resultatstyrning. De frekventa svängningarna i styrningen innebär en utmaning för handläggarna (se till exempel ISF, 2018) men hur man förhåller sig till detta, menar vi, är också beroende på vilka handläggarideal som omfattas samt hur klienten processas inom respektive myndighet.

TEORETISK ANKNYTNING OCH TIDIGARE FORSKNING

Handläggarna i Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan kan karakteriseras som gräsrotsbyråkrater (Johansson, 1992) eller frontlinjebyråkrater (Lipsky, 2010). Dessa kännetecknas (idealtypiskt) av att de har handlingsutrymme i den mening- en att de har möjlighet att göra egna bedömningar och fattar beslut som påverkar det slag av service eller ersättning som deras klienter erhåller. För att respektive myndighet ska kunna hantera sina klienter måste en omvandling av individer till ärenden ske (Protta, 1979; Lipsky, 2010); detta innebär en organisatorisk bestämd förenklingsprocess som gör individen läsbar och därmed hanterbar för organisationen (Garsten et al., 2016). Individen måste först *standardiseras* (det vill säga reduceras till de variabler som faller under organisationens specialiserings- område), sedan *kategoriseras* (dvs. individens standardiserade egenskaper måste matchas mot organisationens uppdragna gränser) så att man hittar en passande administrativ kategori att sätta personen i (Johansson, 1992, s. 56). Organisationens gränser, både hur dessa läggs fast i lagstiftning och uppdrag till myndigheten men också hur de tolkas inom organisationen, påverkar alltså klassificeringspro- cessen. Gräsrotsbyråkratiperspektivet riktar uppmärksamheten mot vilken roll administrativa rutiner och mallar spelar i klientbedömningen liksom det faktum att klassificeringsprocessen samtidigt socialt konstruerar individen som (för organisationen hanterbar) klient. Det är denna bedömningsprocess vi avser med begreppet *klientkonstruktion*.

I människobehandlande organisationer utgör klienten det "råmaterial" som handläggarna arbetar med (Lipsky, 2010). Som Johansson påpekat, hur man förstår råmaterialets natur – en natur som alltså skiftar beroende på vad organisa- tionen avser att åstadkomma med eller för klienten – påverkar förutsättningarna att handlägga ärendet instrumentellt: "Om man klart och otvetydigt vet exakt vad man vill uppnå, och om man har en klar föreställning om hur man bör förfara med klienterna för att på ett så okomplicerat sätt som möjligt nå målet, så har man goda möjligheter att utveckla standardknep eller 'handläggargrepp' " (Johansson, 1992, s. 68-69). Ett knep kan vara att använda sig av standardiserade bedömningar av klienters behov och berättigande till stöd och ersättningar. I takt med nya styrformer i offentlig sektor har standardiserade bedömningsinstrument alltmera införts, också i gräsrotsbyråkratier. Denna trend har i litteraturen beskri- vits som ett hot mot ett professionellt handlingsutrymme som medger en indi- viduell anpassning utifrån klienters behov (se till exempel Brodtkin & Marston, 2013; Ponnert & Svensson, 2016).

Studier har funnit ökade inslag av standardiserade bedömningar av arbets- förmåga hos Försäkringskassan; läkares sjukintyg ifrågasätts till förmån för de försäkringsmedicinska rådgivarnas omdöme (det vill säga försäkringsläkare som inte träffar klienterna), Socialstyrelsens standard för sjukskrivningstider för olika

diagnoser har blivit alltmera normerande (Seing, 2014) och DFA-kedjan (diagnos - funktionsnedsättning - aktivitetsbegränsning) styr hur läkarintygen ”läses” (Altermark, 2020). Detaljerade manualer för handläggning har de senaste åren ersatts av styrning av sättet att tänka kring sjukskrivningar (ISF, 2018, s. 16), exempelvis genom det coachande ledarskap som Försäkringskassans specialister (det vill säga försäkringsmedicinska rådgivare som är sakkunniga i medicinska frågor, samt specialister på sjukförsäkringen) utövar i teamarbetet, där målet är att åstadkomma en likformighet i tänkandet (Hollertz et al., 2018). Vad gäller Arbetsförmedlingen visar en studie att mindre erfarna handläggare använder standardiserade bedömningsinstrument i högre grad än de mer erfarna (Assadi & Lundin, 2018). Andra studier av Arbetsförmedlingen visar att handläggarna aktivt tolkar gällande direktiv och nya regler och aktivt försöker anpassa och ”göra det bästa” av situationen (Paulsen, 2015, s. 51; Jacobsson et al., 2020).

Det finns få systematiska jämförelser av handläggare och handläggarrollen inom Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Ett undantag är Johanssons studie från 1992. Han fann att Försäkringskassans gräsrotsbyråkrater var mer detaljerat och strikt regelstyrda och hade ett snävare specialiseringsområde, ett större antal ärenden samt högre krav på snabb ärendehandläggning än vad Arbetsförmedlingens handläggare hade. Avståndet mellan handläggare och klient var också större (Johansson, 1992, s. 23). Besluten på Försäkringskassan är en fråga om antingen-eller: antingen uppfyller man försäkringsvillkoren och beviljas ersättning eller inte (Johansson, 1992, s. 57), så även idag. Det bör dock tilläggas att de handläggare som arbetar med sjukförsäkringen, vilket är dem vi studerar här, inte bara har till uppgift att administrera försäkringen utan också har till uppgift att vid behov koordinera rehabiliteringsprocessen.

Arbetsförmedlingens personal är i jämförelse relativt självständiga i relation till regelverket. Handläggarna på Arbetsförmedlingen har också många ärenden att hantera men är mindre instrumentella i sin handläggning än vad är fallet på Försäkringskassan. De ”beslut” som ska tas på Arbetsförmedlingen är av en mer relationell karaktär: det finns inga säkra standardknep för att skaffa fram en anställning, olika klienter passar olika bra för olika sorters arbeten och förmedlaren kan inte heller kontrollera beslutet om vem som anställs (Johansson, 1992, s. 73-74). Närheten till klienten är viktigare när regeltillämpningen är flexibel och situationsanpassad (Johansson 1992, s. 80). Här bör tilläggas att handläggarna på Arbetsförmedlingen har två ”kunder” att hantera – både de arbets sökande och potentiella arbetsgivare. Det finns också ett stort antal åtgärder att välja mellan, vilket kräver en flexibilitet i relation till klientens situation och behov, men också i relation till vilka insatser som finns tillgängliga.

Mycket har hänt vad gäller styrningen av handläggarnas arbete sedan Johansson drog slutsatsen att ingen kontroll av gräsrotsbyråkraternas arbete sker inom

myndigheterna (Johansson, 1992, s. 122), och att produktionsprocessen, sedd ur organisationsledningens perspektiv, var en blind fläck (1992, s. 139). Förutom nämnda standardiseringstendenser, särskilt inom Försäkringskassan, är mål- och resultatstyrning samt normativ eller social styrning (till exempel genom teamarbete på Försäkringskassan) andra sätt genom vilket organisationsledningen idag utövar ständigt – och ofta dagligt – kontroll av handläggarna, och också försöker påverka hur handlings- och bedömningsutrymmet används (se till exempel Holmgren Caseido et al., 2015; Hollertz et al., 2018). Det är alltså påkallat med fler samtida jämförelser av handläggare i de två myndigheterna, vilket vi bidrar med. Vi menar att om man ska förstå dessa myndigheters välkända svårigheter att samverka, måste man förstå de olika organisatoriska rationaliteter som styr respektive myndighets arbete.

Den enda samtida jämförelsen mellan handläggarna i Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan står vår egen forskning för. I en artikel har vi visat kontrasten mellan den mer pragmatiska organisationskulturen i Arbetsförmedlingen och den mer formalistiska organisationskulturen i Försäkringskassan (Jacobsson et al., 2020; om Försäkringskassan, se även Ståhl & Andersson, 2018). Handläggarna på Arbetsförmedlingen kan sägas arbeta enligt en innehållslig rationalitet, där det gäller ”att göra rätt saker” för att åstadkomma resultat för klienten. Försäkringskassans handläggare arbetar istället enligt en formrationalitet där det gäller att ”göra på rätt sätt” enligt organisationens mallar, där organisationens resultat står i fokus (Jacobsson et al., 2020).

I denna artikel väljer vi att tala om skilda organisatoriska handläggarideal vilket utkristalliserats under analys och bearbetning av intervjuer och observationer inom respektive myndighet. För att illustrera de olikartade handläggaridealen avseende klientkonstruktion och syn på ett väl utfört arbete använder vi en metafor om två olika logiker vid byggnation av småhus.

HUSMETAFOREN – OM BYGGNATION AV SMÅHUS

Det är inte ovanligt att använda metaforer när fenomen analyseras. Ett sådant exempel är ”järnburen”, som används av DiMaggio och Powell (1991; efter Weber) som beskriver svårigheterna med att bryta mot etablerade normer, strukturer och arbetssätt. Husbyggarmetaforen visualiserar konkreta skillnader mellan myndigheterna avseende handläggarnas *syn på klienten*, *klientens livssituation* och *vilket utrymme klienten får i handläggningen*. Metaforen skapar också förståelse för varför handläggarna anammar olika strategier för att kunna utföra vad de själva uppfattar som ett väl utfört arbete i praktiken.

I artikeln kommer det som av handläggare beskrivs som ett väl utfört arbete på Försäkringskassan att speglas i metaforen om prefabricerade modulhus i nypla-

nerade bostadsområden där regelstyrning och standardiseringsprocesser beskrivs som viktiga. Så här beskrivs den typen av nyproducerade hus i en annons på Hemnet (2020):

På Bergshyllan med magisk havsutsikt skall sju villor uppföras om 146-148 kvm med fem rum och kök. (...) Huset är fördelat på en social våning med kök och vardagsrum samt badrum och tvättstuga. Sovrumsavdelning på nästa plan med tre sovrums, allrum, badrum och klädkammare. (...) Huset är uppvärmt via fjärrvärme och ventilation med mekanisk till- och från luft, FTX (...) Kostnad för tomt och villa blir cirka 7 MSEK.

Annonsen visar att husens planlösning är given på förhand, den anger husens exakta storlek och antal rum. Vidare anges hur tomterna ska utnyttjas och vilka tekniska lösningar som appliceras i husen. Annonsen pekar på att husen kommer att byggas utifrån en standardiserad process – samtliga hus kommer (om än med viss variation) byggas utifrån ritningar vilket ger en tydlig förutsägbarhet i processen. Vi visar hur socialförsäkringen på motsvarande sätt får en framträdande roll i handläggarnas resonemang om ett väl utfört arbete. Vi kommer också belysa hur föreställningar om rättssäkerhet, förutsägbarhet och likabehandling är bärande element i förståelsen av det väl utförda arbetet på Försäkringskassan – med paralleller till det prefabricerade modulhuset.

Arbetsförmedlarnas förståelse av ett väl utfört arbete kommer vi att spegla med det arkitektritade lösvirkeshuset. Arbetsförmedlarna framstår som förhållandevis självständiga aktörer i relation till klientens specifika situation och behov, men också i relation till möjliga åtgärder att välja mellan. Av arbetsförmedlarna krävs ett mer individanpassat arbetssätt snarare än standardiserade processer. Så här beskrivs ett arkitektritad lösvirkeshus av en husbyggarfirma (Älvsbyhus, 2020):

Att bygga hus plankar för plankar ger dig stora valmöjligheter men kräver också både tid och en hel del kunskap. (...) När du har hittat en tomt är nästa steg att kontakta en arkitekt som hjälper dig att skissa ett hus som passar både tomten och ditt behov. Tillsammans med arkitekten kontrollerar du vad som är möjligt och tillåtet att bygga på din tomt.

I annonsen framträder regelverket; det sätter ramar för vad som kan göras och inte göras, men betoningen ligger på att huset ska anpassas både till tomten och kunden. Det går inte att uttala hur målet ser ut innan kundens behov och förutsättningar preciserats. Kunden får en tydligare position än i annonsen om modulhusen eftersom arbetet kräver såväl anpassning till terrängen runt huset

som till kundens behov och förutsättningar. Förutsägbarhet och likabehandling är inget egenvärde – det är i processen som målet formuleras och bestäms.

Husbyggarmetaforen kan naturligtvis problematiseras. Klienten kan till exempel aldrig jämföras med en köpare på en marknad. Välfärdsbyråkratier styrs av andra logiker än kommersiella husbyggen, och människor söker sig till organisationerna i egenskap av att vara medborgare i behov av stöd och hjälp. I relation till organisationerna förvandlas medborgarna till klienter medan kundbegreppet indikerar en annan typ av valfrihet och maktbalans mellan två aktörer än vad klientbegreppet gör (jämför McLaughlin, 2009, s. 1102). Husköparen är fri att själv välja om ett husköp ska genomföras eller inte. Den som söker sig till välfärdens organisationer är i behov av att få tillgång till en resurs som organisationen förvaltar över – och handläggaren fattar beslutet utifrån de rättigheter som medborgare har. Dock menar vi att det finns ett värde i metaforen då den tydliggör olika *ideal* vad gäller synen på ett väl utfört arbete och hur dessa ideal påverkar klientkonstruktionen i handläggningen. Det kan också nämnas att kundbegreppet är ett vanligt förekommande språkbruk hos handläggare i båda organisationerna. Kundbegreppet var en del av den officiella organisationsdiskursen inom Försäkringskassan under perioden 2011-14, och även om signalen från myndighetsledningen 2015 och framåt var att benämna klienterna ”den försäkrade”, levde kundbegreppet kvar bland handläggarna på lokalkontoren. Inom Arbetsförmedlingen var istället kundbegreppet och ”kunddriven verksamhetsutveckling” något som lanserats från central nivå (Arbetsförmedlingen, 2017), medan handläggarna oftast benämnde målgruppen som arbetsgivare och arbetssökande.

METOD OCH MATERIAL

Studien bygger på intervjuer och observationer på lokala arbetsförmedlingskontor och försäkringskassekontor i två regioner. Intervjuer och observationer genomfördes på tre arbetsförmedlingskontor och fem försäkringskassekontor. Totalt har 82 semistrukturerade intervjuer genomförts under perioden 2015-17 (Försäkringskassan) och 2016-19 (Arbetsförmedlingen); 38 intervjuer på Försäkringskassan och 44 på Arbetsförmedlingen. På Försäkringskassan har handläggare som fattat beslut om rätten till sjukpenning utifrån den så kallade rehabiliteringskedjan, försäkringsmedicinska rådgivare, försäkringsspecialister och enhetschefer intervjuats. På Arbetsförmedlingen har arbetsförmedlare med uppgift att matcha arbetssökande med arbetsgivare samt anvisa arbetssökande till arbetsmarknadspolitiska åtgärder, chefer och specialister inom rehabiliteringsfrågor intervjuats. I arbetsförmedlarnas uppdrag ingår att väga in både den arbetssökande och arbetsmarknadens behov. Samtliga intervjuer genomfördes på plats, pågick mellan 45-120 minuter, spelades in och transkriberats i sin helhet. Urvalet av kontor skedde i samråd med

respektive myndighet, och urvalet av intervjupersoner gjordes med hjälp av lokala chefer på respektive kontor. Intervjuer har genomförts med såväl erfarna som mer oerfarna handläggare. Majoriteten av de intervjuade var kvinnor.

Observationerna har utförts i form av "skuggning" av handläggare i deras dagliga arbete. Fältanteckningar skrevs under och efter skuggningarna. Inga observationsscheman följdes men gemensamt fokus var hur arbetet organiserades och vilken betydelse gemensamma synsätt och normer spelade i arbetet (se även Jacobsson et al., 2020). Av etiska skäl har inga observationer gjorts under direkta klientmöten, däremot har observationer gjorts av möten i arbetslag/team och på arbetsplatsträffar och i lokalkontorens gemensamhetsutrymmen. Artikeln bygger främst på intervjumaterialet, men observationerna har validerat det som sagts i intervjuerna; de har manifesterat hur handläggariideal uttrycktes i kollektiva sammanhang. Analysen fokuserar handläggarnas beskrivningar av vad som kännetecknar det väl utförda arbetet med fokus på hur klienten konstrueras i handläggningen. Analysen och kopplingen till metaforen växte fram induktivt; under den öppna kodningen av intervjutranskriberingarna (Charmaz, 2014) framträdde ett mönster avseende skillnader i intervjupersonernas beskrivningar av handläggningen och vilken roll handläggaren bör ha; det vill säga handläggariideal. Intervjucitaten är anonymiserade.

FÖRSÄKRINGSKASSAN – RÄTTSSÄKERHET OCH FÖRUTSÄGBARHET SOM IDEAL

En anonym och distanserad relation till klienten

I vår metafor liknar vi klienten, det vill säga den försäkrade eller arbetssökande, med husköparen. De som bygger det prefabricerade modulhuset i det nyplanerade bostadsområdet har en distanserad relation till de som ska bo i husen; husköparen och husbyggaren förblir förhållandevis osynliga, eller anonyma, inför varandra. Köparens livsvillkor, behov och önskningsar – utöver personens betalningsförmåga och turordning i ett kösystem – är inte centrala. Det är snarare husleverantörens strävan att färdigställa ett visst antal hus inom en viss tid som är i fokus. På motsvarande sätt betraktas medicinska underlag, bedömd arbetsförmåga och tid i rehabiliteringskedjan som centrala aspekter i handläggningen – inte klientens livsomständigheter i övrigt. Den försäkrade och handläggaren på Försäkringskassan förblir, precis som husleverantören och köparen, i stor utsträckning anonyma för varandra (Hollertz et al., 2018). Klienten känner till handläggarens namn och får ett telefonnummer till handläggaren, men utöver det har klient och handläggare en distanserad relation. Även om handläggare talar med klienter i telefon, förblir kund och handläggare anonyma, särskilt i en tid när fysiska möten nedprioriterades inom myndigheten.

Handläggarna arbetar med ärenden där personer befinner sig i en utsatt position, de avgör människors rätt till försörjning via sjukförsäkringen under en sjukskrivning. Att behålla och upprätthålla en distanserad relation underlättar och möjliggörs genom att, som det uttrycktes inom organisationen, ”bli försäkringsmässig” och ”gå in i myndighetstjänstemannarollen”, det vill säga att exkludera klientens personliga omständigheter vid bedömning. Istället är den på förhand definierade planen styrande; rehabiliteringskedjans olika steg, där lika bedömningar ska göras inom en viss tid. Det som uttryckligen förväntas av handläggarna på Försäkringskassan är att de ska producera, ”vi ska hantera så många ärenden som möjligt, under så kort tid som möjligt” (23_FK). I handläggarnas organiserade teammöten diskuteras visserligen enskilda ärenden, men där aidentifieras den försäkrade eftersom personliga omständigheter *inte ska* påverka bedömningarna. Parallellen till modulhuset är att köparen har en underordnad roll under själva husbyggarprocessen; processen följer istället en standardiserad form. Den sökandes personliga omständigheter ska inte vara avgörande för bedömningen av rätten till sjukpenning. Så här beskriver en försäkringsspecialist, som stödjer handläggarna i arbetet, kopplingen mellan objektivitet och anonymitet i handläggningen:

Det kanske är lite... min... uppgift. Att se till att vara så objektiv och neutral [som möjligt]. Dom [handläggarna] vet [ibland] för mycket om individerna. Jag vill inte veta ålder. Jag vill inte veta kön. Jag vill inte veta namn. För att jag tänker att även jag kan ha blinda fläckar. Jag vill inte veta könsperspektiv. Ingenting [vill jag veta]. (25_FK)

Kundnöjdheten är samtidigt inte oväsentlig; en del handläggare uttrycker ambitionen att vara ett stöd och att kunderna ska vara nöjda, oavsett beslut. Genom att distansera sina egna känslor och de sjukskrivnas personliga egenskaper kan handläggarna känna sig trygga med de beslut som tas; då ingen anpassning efter klientens övriga livsomständigheter görs blir det enklare att fatta ”rätt” beslut och känna sig nöjd som handläggare. I förståelsen av sin professionella roll lutar sig följande handläggare mot regelverket och lagar, och förutsätter att klienterna själva värdesätter en saklig bedömning:

Min motivation ligger i att de personerna som jag har hand om i sjukförsäkringen, som inte har valt mig, fortfarande är nöjda med mig som handläggare, att de känner att jag är ett bra stöd. Så jag mår bra. Jag tycker att det är roligt när personerna som jag har hand om känner trygghet och kan förstå att de beslutet jag fattar inte har att göra med mig som privatperson utan att jag är en representation av Försäkringskassan som myndighet. Att även jobbiga beslut kan falla väl ut för att de kan förstå att jag faktiskt följer en lag och ett

regelverk och inte godtyckligt dömer människor som jag tycker om eller inte skulle tycka om. (34_FK)

I sorteringen och den administrativa hanteringen av klienten är det klientens hälsorelaterade status – dvs. läkarintyget – som är intressant för handläggaren: klienten – och klientrelationen – reduceras utifrån organisationens internt definierade centrala variabler, i det här fallet klientens arbetsförmåga tolkad i relation till sjukintyg av behandlande läkare. Handläggarna behöver därför inte utforska ”råmaterialet”; klientens övriga livsomständigheter eller självupplevda svårigheter att arbeta vägs inte in i bedömningen. Centralt i bedömningen är däremot Socialstyrelsens riktlinjer om rimliga sjukskrivningstider i relation till diagnos.

Värdet av den på förhand bestämda processen

Handläggningen på Försäkringskassan styrs i stor utsträckning av de regler som omgärdar rehabiliteringskedjan. När materialinsamlingen utfördes pågick implementering av ett nytt processtöd under beteckningen ”Grundbulten”. Den nya processen för sjukpenning och rehabilitering ersatte den tidigare Ensa-processen som kritiserats för att vara allt för detaljstyrd. Grundbulten var tänkt som ett stöd och vägledning i det dagliga arbetet. Så här säger en handläggare:

Vägledningen är givetvis viktig, och regelverket förstås då. Lagarna det är ju det som står över alltihopa. Och sen har vi ju då en process, den har ju hetat processen innan, nu är det väl grundbulten tror jag, och där är också ett stöd i hur jag ska hantera ärenden, vad jag ska... alltså för det första hitta information om, där finns jättebra information om vilka brevmallar man kan använda i de olika situationerna... så att den är en uppslagsbibel om vi säger så för att kunna ha hjälp i handläggningen. (14_FK)

Hur handläggningen ska gå till styrs således av interna målsättningar och organisationens processtöd. Den distanserade relationen mellan Försäkringskassans handläggare och den försäkrade uppfattades under undersökningsperioden som en förutsättning för rättssäkra beslut och något som underlättade beslut om avslag eller indrag av ersättning (se även Fransson & Quist, 2018). I klientkontakten ska handläggarens egna känslor och tankar inte dominera; distanseringen fyller såttillvida en viktig funktion i arbetet. Studier visar att det byråkratiska språket också används som distanseringsstrategi i relation till klienter (Björk & Hermansson, 2020); ett exempel är användningen av brevmallar i blockcitatet ovan.

Den distanserade relationen till klienten skapar förutsättningar för att leva upp till organisationens förståelse av rättssäkerhet: att processen följs och att kunder behandlas lika oavsett handläggare. Försäkringskassans handläggare betonar likhet

inför lagen, att rätt person ska få rätt ersättning i rätt tid, och därför är anonymiteten i sig inte ett problem. Snarare ses anonymiteten och distanserade relationen till kund/köpare som en *förutsättning* för att kunna göra ett bra och rättssäkert arbete. På motsvarande sätt är fokus för husleverantörerna att leverera en standardiserad form av hus vid ett visst datum. Att i allt för stor utsträckning ta hänsyn till individuella livssituationer och önskemål kan utgöra komplikationer och till och med bli ett hot mot det som betraktas som ett väl utfört arbete. Till exempel kan önskemål om fler badrum, en extra källare och andra vinklar på taket än vad som varit på förhand bestämt, innebära att byggprocessen försenas, nya processer krävs och de standardiserade rutinerna måste frångås. Det skulle helt enkelt bli ett annat sätt att arbeta, och stå i kontrast till det som betraktas som ett väl utfört arbete inom ramen för modulhusbygget. Det betyder inte att kunden inte kan ha önskemål – exempelvis färg på kakel och tapeter är lätta att anpassa och kräver inte förändringar i de standardiserade processer och husbyggets övergripande konstruktion. Men relationsbyggandet och kundens önskemål är inte en central aspekt för de övergripande processerna. Det indikerar ett egenvärde av att hålla en distanserad och anonym relation mellan husleverantör och husköpare. En viss distans är helt enkelt mer ändamålsenlig och behövs för att husbygget ska kunna fortskrida enligt plan. På motsvarande sätt är distansen ändamålsenlig för Försäkringskassans arbete:

Ibland så kan jag ju kanske känna att min handläggarroll kontra min privata roll [skaver]. Jag kan ju känna att jag rent personligt kanske tycker att en person är väldigt sjuk. Men då måste jag ändå ta på mig min tjänstemanroll och se 'det här är det jag har rent konkret' [i intyget]. Jag kan inte låta mina tankar och känslor styras utav ett ärendes utfall. Utan jag måste se till att 'det är ett myndighetsbeslut', jag måste gå in i myndighetstjänstemannarollen. Och där kan man ju ibland brottas för man får ju som sagt ta del utav väldigt... alltså människors öden som ibland förstår man verkligen inte hur en person har kunnat gå igenom så många hemska och traumatiska upplevelser under en livstid. Men men, man måste komma [till beslut], det är det vi får landa i, i slutändan. 'Se här. Vad finns konkret? Det här har vi'. (10_FK)

Att behålla distansen och strikt bedöma den information som finns i läkarintyget, och inte komma klienten och dennes problem för nära, beskrivs som en viktig del av arbetet. Samma handläggare beskriver hur hon kan motivera och försvara beslut genom att hänvisa till Försäkringskassan som myndighet, att missnöjda personer kan begöra omprövning av beslut som fattats, och att besluten i sig inte kan påverkas utan måste prövas juridiskt:

Jag har förståelse för att de uppfattar saker och ting på ett visst sätt. Eller att dom anser att de är för sjuka och att det är fel beslut. Men då får man ju ändå informera om att, ja men det här är ju ett beslut som Försäkringskassan fattar. Du har alltid en möjlighet att ompröva. (10_FK)

Att informera och upplysa kunden om rättigheten att ompröva och överklaga ett beslut blir ett sätt för handläggaren att säkerställa att de beslut som fattats även var rätt i juridiskt hänseende. Omvandlat i husmetaforen kan vi tala om att kundens inflytande sträcker sig till att överklaga om processerna inte gått rätt till, exempelvis att husbygget utförts enligt gällande lagar, direktiv och riktlinjer gällande elinstallationer, vattenledningar och värmesystem. Att arbetet utförts korrekt enligt gällande rutiner och riktlinjer är det centrala för att handläggaren ska uppleva att hen utfört ett väl utfört arbete.

Relationen till omvärlden

För handläggaren på Försäkringskassan finns flera aktörer i omvärlden som har betydelse för handläggningen. Förutom vården, och den behandlande läkaren, är berörd arbetsgivare alternativt arbetsförmedling de mest centrala aktörerna. Under tiden vi genomförde studien låg fokus på rättssäkerhet och lika behandling av sökande, snarare än på att prioritera samverkan (se även Fransson & Qvist, 2018; ISF, 2018; Jacobsson et al., 2019). Det kan tyckas paradoxalt, eftersom målet att minska sjuktalen till december 2020, som angivits från regeringen, pekar på behovet av att *alla* aktörer tar ett gemensamt ansvar. Samtidigt fanns ett tydligt tryck internt om likabehandling – oavsett var i landet personen bodde och vem som handlade ärendet. På chefsdagar med över 50 chefer från samtliga lokal-kontor i ett av Försäkringskassans verksamhetsområden diskuterades variationer mellan kontor och enskilda handläggare, något som betraktades som problematiskt. Företrädare för kontor med lägre siffror gav tips och idéer till kontor som brottades med högre sjukskrivningstal om hur de kunde arbeta för att minska variationerna. De kontor som producerade bättre siffror framhöll ett långsiktigt arbete med att skapa en enhetlig kontorskultur i sättet att handlägga, där handläggare som avvek när det gällde beslut om avslag/bifall på sjukpenning uppmärksammades. Siffermålet med 9,0 framhölls som något som berörde alla kontor och något som alla handläggare skulle bidra till att uppnå. Även om lokala variationer mellan kontor delvis förklarades av olika lokala traditioner hos medborgare och läkare var det ändå kassans centrala mål som stod i fokus. Att arbetet krävde anpassning till lokala omständigheter, till exempel den lokala arbetsmarknaden eller människors socioekonomiska situation, var inget som tillmättes betydelse. Det kan tolkas som att omgivande faktorer, även de kända, inte skulle prägla handläggningen. Om vi återgår till metaforen med det prefabricerade husbygget,

så spelar också platsen mindre roll för bygget. Standarder, processer och planer implementeras, och om huset byggs på landsbygd eller i storstadsregion är egentligen utan betydelse. Det är naturligtvis viktigt hur omvärlden ser ut och ter sig – men arbetet handlar primärt om att försöka förmå omgivningen att anpassa sig till de egna processerna och inte tvärtom. Exempelvis betonade lokala chefer vikten av att handläggarna hade en tydlig föreställning om vilken lösning som var den lämpligaste redan *innan* samordningsmöten med arbetsgivare/arbetsförmedling, vården och den sjukskrivne ägde rum, snarare än att låta detta växa fram i en dialog.

ARBETSFÖRMEDLINGEN – ANPASSNING OCH RELATION SOM IDEAL

En platsbunden verksamhet som kräver anpassning till klientens livssituation

På Arbetsförmedlingen framstår inte målet, eller vägen dit, lika självklar som inom Försäkringskassan. Istället beror det i stor utsträckning på vilka lokala insatser som finns tillgängliga, vilka möjliga kontakter som kan skapas med arbetsgivare liksom den enskildes situation. Målet kan likaväl vara en skyddad anställning, som ett inträde på den ordinarie arbetsmarknaden. Målet kan också ändras och förhandlas fram under tiden den sökande är aktuell på myndigheten. Processen är inte heller densamma för varje arbetssökande; inom ramen för organisationens struktur skapas individuella handlingsplaner. Under vägen kan nya omständigheter tillkomma som påverkar planen, där nya avvägningar behöver göras. En handläggare beskriver hur denne upplever frihet i att agera utifrån den egna bedömningen av situationen:

Vi kan inte bryta mot lagar. Så rättssäker måste vår verksamhet vara. Men sen när vi tar ner det på konkreta... jag upplever ändå att vi har rätt stor frihet... inom ramarna kan jag styra och ställa. (29_AF)

En annan handläggare beskriver motsvarande och pekar på att även om målen är fastlagda, är det ändå upp till förmedlarna, eller de som arbetar nära de arbetssökande, att avgöra hur arbetet ska gå till:

Det finns en tydlig styrning mot vad vi vill och sen det här 'huret' kommer lite mer nerifrån, med dem som faktiskt jobbar med sakerna. (15_AF)

Vägen till målet är därmed inte på förhand given; det anpassas i enlighet med lokala förutsättningar, dvs. både den arbetsmarknad och den situation som den arbetssökande klienten befinner sig i.

I liknelsen med husbygget är också det platsbyggda huset en mer osäker process, planer kan ändras och nya omständigheter tillkomma; en trappa här, en vägg där. För båda husen och båda organisationer finns en plan, men vad som händer med planen och vilken roll planen får under processen varierar. Den bärande poängen är att den arbetssökandes situation och behov är styrande för handläggarna på Arbetsförmedlingen. Det bygger i sin tur på att någon form av relation mellan handläggare och klient upprättas – annars finns inga förutsättningar att anpassa arbetet till klientens specifika situation. För varje klient krävs detaljerad information om individens förutsättningar så att handläggaren kan anpassa arbetet efter aktuell situation. Förberedelser är visserligen viktiga, exempelvis kan handläggaren ha en bestämd uppfattning/punktlista om vad som ska behandlas inför ett möte, men ofta uppstår nya dimensioner av ärendet just tack vare den relation som uppstår:

Jag vill ha relationen. Vi ska tala med varandra om olika saker, jag kan ha punkter nedskrivet som jag kan visa för den som jag pratar med... Ibland kommer det fram saker och ting som inte har kommit fram tidigare. En tjej, jag vet inte, hon har... aspberger och hon har något fysiskt problem med magen och sen kom det fram när jag pratade med henne, hon har epilepsi också. Hon ville bli lokförare. Jaha. Jag kände att det här var lite jobbigt... Jag hade också sagt till henne, 'är det så lämpligt att det är... varför har du inte berättat det tidigare?' 'Det är ingen som har frågat' har hon sagt. Men jag frågade henne och då var hon beredd att... som hon uttryckte det själv, att mörka det i samband med att hon skulle bli lokförare. (18_AF)

Citatet ovan är från en handläggare som arbetar med personer som bedöms stå längre från arbetsmarknaden än andra arbetssökande. Handläggaren beskriver hur en viktig del av arbetet är att få den arbetssökande att berätta mer om sig själv än enbart kvalifikationer och önskemål om framtida arbete. Ett arbete som lokförare är omöjligt givet klientens hälsotillstånd, och klienten hade tidigare valt att inte berätta om detta. I handläggarens arbete krävdes att denna information också kom fram, för att klienten skulle kunna få stöd till ett arbete som hen skulle ha förutsättningar att få och klara av. Ett väl utfört arbete kräver därmed vilja och förmåga att få fram den informationen från klienten – mer information än vad som varit på förhand given, och kanske till och med mer information än vad klienten initialt ens vill dela med sig av. Det gäller alltså att utforska "råmaterialet" för att kunna göra individen till ärende (Johansson, 1992).

En nära relation i fokus

Handläggarna på Arbetsförmedlingen beskriver relationen till klienten på ett diametralt motsatt sätt än på Försäkringskassan. På Arbetsförmedlingen är klientens situation och behov centrala i de bedömningar som görs – till skillnad från de på förhand fastlagda processer och rutiner som handläggarna på Försäkringskassan finner centrala. Arbetet inom Arbetsförmedlingen bygger på att en relation till klienten skapas, och även om relationen inte alltid är möjlig på grund av hög ärendebelastning så är förtroende från och relationen till den arbetsökande ett tydligt formulerat ideal i arbetet:

För de människorna gör man ganska stor skillnad. Om man vill det. För jag skulle kunna vara väldigt... formell och väldigt styrd av regelverk och överhuvudtaget inte... inte svara på en fråga mer än vad jag behövde. Det finns väl de som också är sådana, men det här känns att man kan faktiskt skapa ett ganska stort förtroende och sen hjälper jag väl inte till med mer än vad jag ska egentligen, men att jag ändå kanske har en ganska bra... jag skapar en bra relation och det känns väldigt bra sen. Tyvärr kan man definitivt inte hjälpa alla, men man känner ändå att... man gör en viktig insats. (14_AF)

Handläggaren beskriver här att förtroende och relationen till klienten är en viktig del av det väl utförda arbetet. I relation till husmetaforen är förtroende och relationer centrala på Arbetsförmedlingen; att bygga ett arkitekturritat lösvirkeshus kräver också ett samarbete där kunden litar på den som ska bygga huset. Kunskap om regelverk och ramar är naturligtvis viktiga både för handläggaren och för husbyggaren, men det är inte reglerna som står i förgrunden för att bygga relationen och skapa tillit mellan parterna. På Försäkringskassan är det förmågan att förmedla en korrekt – och standardiserad – applicering av regelverket som utgör den mest centrala komponenten för tillit. På Arbetsförmedlingen är det istället relationen som betraktas som grunden för att skapa tillit; en god relation med klienten framhålls som centralt, även bland de handläggare som visar på en uttalad ambition om likhet inför lagen och det ska inte spela någon roll vem/vilken handläggare som klienten träffar:

Jag tycker att man ska vara professionell, man ska... jag tänker ofta att jag är en ambassadör för Arbetsförmedlingen, det är min roll när jag är på jobbet. Då tycker jag att alla ska få samma rätt och samma bedömning även fast de kommer till mig. Men sen kan jag... när jag går utanför Arbetsförmedlingen så tänker jag, de här människorna... det är oftast människorna som är svagast och har haft det svårast i livet. När de hejar på mig, 'Hej [namn på handläggaren]', kan de säga och sitter med sina kompisar. Då känner jag så här, jag

kanske är den enda vettiga människan de känner. Jag brukar alltid heja och prata lite om de vill prata. Det tycker jag att jag kan bjuda på. (20_AF)

Klienten, eller den arbetssökande, blir tydlig för handläggaren, och handläggaren framträder även som person, eller subjekt, för klienten. Anonymitet och distans framstår som kontraproduktivt, och skiljer sig därmed från Försäkringskassans ideal om just anonymitet och distans till klienten.

För det arkitektritade lösvirkeshuset framträder kunden tydligt eftersom kundens behov står i centrum för arbetet. För att huset ska bli så ändamålsenligt som möjligt krävs att personlig information framträder, det möjliggör ett husbygge utifrån kundens individuella behov och situation. Det kan handla om allt från antal sovrum, till husets värmekällor och val av golv. Processen förutsätter att den som bygger huset har kännedom om kunden, men även de lokala förutsättningarna spelar större roll – huset kan anpassas till lokala förhållanden. Kunden kan inte, som i fallet med modulhuset, reduceras till enbart köpare. Istället blir kunden till ett subjekt som *ska* påverka processen. På motsvarande sätt beskriver en handläggare relationen till den arbetssökande så här:

Man ska kunna... vad ska man säga, man ska kunna få en relation till en person utan att bli personlig eller att jag blir personlig. Jag ska inte bli kompis med den här personen, men jag ska ändå få den här personen att öppna sig på något sätt och det är en konst. Det är inget man kanske har med sig, men man ska ändå ha... jag tror att man måste ha vissa... så man inte går in och blir oprofessionell på något sätt... i mötet som arbetsförmedlare. (15_AF)

Relationen till klienten är således central för handläggningen på Arbetsförmedlingen, det utgör i sig ett verktyg för att förstå klientens behov och situation. Till skillnad från Försäkringskassan kan handläggaren på Arbetsförmedlingen därför inte detaljplanera sitt arbete utan saker uppstår efterhand, i relation till det möte som uppstår mellan handläggare, klient och dess omgivning.

AVSLUTANDE DISKUSSION

I artikeln jämförs föreställningar om ett väl utfört arbete inom Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, och analysen illustrerar hur de skilda handläggaridealerna resulterar i radikalt olika klientkonstruktioner. Artikeln bidrar med en ökad förståelse för handläggares myndighetsutövande inom dessa myndigheter och handläggaridealens konsekvenser för klientkonstruktioner. Analysen visar hur handläggningen sker och formas i en organisation med tydliga ideal och förvänt-

ningar på handläggaren och det arbete som görs inom ramen för handläggningen, vilket belysts genom en husbyggarmetafor. Metaforen kan skapa en förståelse för den grad av komplexitet och de olika villkor som har betydelse för arbetet inom Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen: Medan prefabricerade modulhus produceras enligt resultatfokuserade processer och manualer så har platsbundna hus mer utrymme för ett individanpassat arbetssätt där processen inte är på förhand given. Metaforen konkretiserar skillnader mellan rådande organisatoriska handläggarideal som identifierats inom Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen; skillnader som också återspeglas i handläggarnas syn på klienten och organisationens omvärld. Vi menar att handläggaridealerna är organisatoriskt inbäddade. Det innebär att ett handläggarideal inte uppstår i ett vakuum; idealen finns i ett sammanhang – en organisation – som både definierar och sätter ramar för handläggarnas förståelse av ett väl utfört arbete.

De skilda praktiker som handläggarna uppfattar som ett väl utfört arbete sker i relation till klienten inom ramen för deras professionella uppdrag som välfärdsbyråkrat, men arbetets utförande motiveras olika. Försäkringskassans handläggare beskriver hur det starka – och stabila – regelverk som omgärdar sjukförsäkringen innebär att klienten ur ett handläggarperspektiv endast är intressant i begränsad utsträckning; de utvecklar ett handläggargrepp (Johansson, 1992) där klienten bedöms i enlighet med ett distanserat förhållningssätt enligt byråkratiska, standardiserade principer. Genom en snäv tolkning av uppdraget, där fokus ligger på att administrera försäkringen (det vill säga att rätt ersättning betalas ut till rätt person i rätt tid) och producera (det vill säga snabb ärendehantering), så reduceras också kontaktytan till klienten. Det väl utförda arbetet bedöms utifrån förutsättningar att hålla sig inom organisationens gällande regler och ramar, varför externa faktorer inte ska påverka processen. På Arbetsförmedlingen däremot innebär det väl utförda arbetet ett uttalat fokus på klienten, där klientens förutsättningar måste ställas i relation till befintliga regelverk och arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Den organisatoriskt bestämda förenklingsprocess som sker i handläggningen när klienter kategoriseras är en central aspekt av handläggarens arbete. Det är i denna process som individen görs läsbar och matchas mot organisationens uppdragna gränser (Garsten et al., 2016). För Försäkringskassans handläggare finns ett egenvärde av att *reducera klienten* så att den ska kunna processas inom den egna organisationens standardiserade verktyg – endast vissa aspekter är intressanta i handläggningen. Handläggarna på Arbetsförmedlingen ger snarare uttryck för en strävan att *expandera klienten* eftersom fler aspekter av klienten måste vägas in för att klienten ska kunna matchas med ett ändamålsenligt stöd eller arbetsmarknad. Handläggarna på båda myndigheterna utvecklar således organisationsspecifika *strategier* – eller handläggarknep – i sin handläggning. Dessa strategier är nära kopplade till de handläggarideal som är organisatoriskt förankrade. I tidigare

forskning har fokus legat på hur klienter reduceras i kategoriseringsprocessen när endast vissa aspekter av klienten framstår som intressanta (till exempel Prottas 1979). I denna artikeln visar vi på hur klientkonstruktionen även kan gå åt andra hållet – att klienten snarare förstoras än förminskas, dvs. expanderas. Om och hur en klientexpansion är möjlig måste förstås i sitt organisatoriska sammanhang; den är organisatoriskt inbäddad.

Det är uppenbart att de olika organisatoriska ideal som återspeglas i hur klienter konstrueras och hur klienten framförhandlas inom respektive myndighet kan skapa utrymme för konflikter och friktion i samverkan myndigheterna emellan. Artikelns begreppsliggörande av de skilda organisatoriska rationaliteterna i handläggningen är härmed ett bidrag till den befintliga forskningen om samverkansvärdigheterna mellan organisationer med olika syn på klienten och de problem som ska lösas (till exempel Lindqvist, 2000). Vår forskning visar att de skilda handläggaridealerna också resulterar i oförståelse för samverkanspartens arbete: Försäkringskassans handläggare menar att Arbetsförmedlingens förhåller sig lättsinnigt till lagar och regler medan Arbetsförmedlingens handläggare menar att Försäkringskassans snäva tolkning av sitt uppdrag innebär att klienter inte får tillgång till det stöd de behöver (se även Hollertz et al., 2018).

De organisatoriskt förankrade handläggaridealerna får konsekvenser för *hur* välfärden konkretiseras, dvs. vilka strategier som handläggarna använder sig av inom ramen för sitt professionella uppdrag. Att välfärdsbyråkrater på Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen implementerar och ”bygger” välfärden enligt skilda ideal får i sin tur följd för medborgare i behov av stöd när eventuell sjukdom, funktionsnedsättning eller arbetsbrist kan medföra försörjningsproblem. Risken är att individer med rehabiliteringsbehov ”faller mellan stolarna”. Kunskap om de olika ideal som präglar handläggningen och dess konsekvenser för klientkonstruktionen kan förhoppningsvis bidra till ökad förståelse myndigheterna emellan.

REFERENSER

- Altermark, N. (2020). *Avslagsmaskinen: Byråkrati och avhumanisering i svensk sjukförsäkring*. Stockholm: Verbal Förlag.
- Andersson, F., Bergström, T., Bringselius, L., Dackehag, M., Karlsson, T., Melander, S., & Paulsson, G. (2011). Organisatoriska vägval: En studie av Försäkringskassans förändringsarbete. *Nordiska Organisationsstudier*, 13(4), 53-76.
- Arbetsförmedlingen (2017). *Kunddriven verksamhetsutveckling & Digital transformation*. Intern Powerpoint presentation av verksamhetsområdeschef Gunilla Dyrhage.
- Assadi, A. & Lundin, M., (2018). Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector. *Public Administration*, 96(1), 154-170.
- Björk, S. & Hermansson, K. (2020). Vad orden gör. Kommunikation av arbetsskador i Försäkringskassans akter. *Arbetsmarknad och arbetsliv* 26(2), 28-49.
- Brodin, E. Z., & Marston, G. (2013). *Work and the welfare state: Street-level organizations and workfare politics*. Copenhagen: Djøf Publishing.
- Charmaz, K. (2014). *Constructing grounded theory*. Thousands Oaks, CA: Sage Publications.

- DiMaggio, P. & Powell, W. (1991). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational field, i: Powell, W. & DiMaggio, P. (Red.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago och London: The University of Chicago Press.
- Enqvist, L. (2019). *En myndighet i samverkan: Försäkringskassans rättsliga förutsättningar att samverka med Arbetsförmedlingen samt hälso-och sjukvården*. Doctoral dissertation, Umeå universitet.
- Fransson, M. & J. Quist (2018). *Fri som en fågel – en studie av återprofessionalisering inom Försäkringskassan*. Karlstad universitet, Service Research Center.
- Garsten, C., Jacobsson, K. & Sztandar-Sztanderska, K. (2016). Negotiating Social Citizenship at the Street-Level: Local Activation Policies and Individualization in Sweden and Poland. I Heidenreich, M. & D. Rice (Red.) *Integrating Social and Employment Policies in Europe: Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Förtroendebarenmetern (2019). Hämtad 20201027 från <https://medieakademien.se/wp-content/uploads/2019/03/F%C3%B6rtroendebarenmetern-2019-1.pdf>
- Försäkringskassan (2016). *Verksamhetsplan 2016*. Stockholm: Försäkringskassan.
- Grape, O. (2015). Samverkan inom och mellan människobehandlande organisationer. I Johansson, S., Dellgran, P. & Höjer, S. (Red.) *Människobehandlande organisationer: Villkor För Ledning, Styrning Och Professionellt Vårdsarbete*. Stockholm: Natur och kultur.
- Hasenfeld, Y. (2010). Introduction. I Hasenfeld, Y. (Red.) *Human service organizations as complex organizations*. 2nd edition. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Hemnet (2020). Hämtad 20200310. <https://www.hemnet.se/bostad/villa-5rum-strandnorum-stenungsunds-kommun-tarngatan-11-16339316>
- Hollertz, K., Jacobsson, K., & Seing, I. (2018). Organizational Governance of Activation Policy: Transparency as an Organizational Ideal in a Swedish Welfare Agency. *International Social Security Review*, 71(4), 71-89.
- Holmgren Caicedo, M., Mårtensson Hansson, M. & Tamm Hallström, K. (2015). *När handläggaren blev teammedlem. Om autonomi, lärande och styrning i Försäkringskassan. ISF-rapport 2015:13*. Stockholm: Inspektionen för Socialförsäkringen.
- ISF (2018). *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningstal på 9,0 sjukdagar påverkar handläggningen av sjukpenning*. ISF-rapport 2018:16. Stockholm: Inspektionen för Socialförsäkringen.
- Jacobsson, K., Seing, I., & Hollertz, K. (2019). Följsamhet som styrningsideal hos Försäkringskassan-ett hot mot rättssäkerheten?. *Socialmedicinsk tidskrift*, 96(5), 682-689.
- Jacobsson, K., Wallinder, Y., & Seing, I. (2020). Street-level bureaucrats under new managerialism: a comparative study of agency cultures and caseworker role identities in two welfare state bureaucracies. *Journal of Professions and Organization*. (0), 1-18.
- Johansson, R. (1992). *Vid byråkratins gränser: om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Doctoral dissertation. Lund: Arkiv förlag.
- Lindqvist, R. (2000). *Att sätta gränser. Organisationer och reformer i arbetsrehabilitering*. Umeå: Boréa.
- Lipsky, M. (2010/1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- McLaughlin, H. (2009). What's in a name: 'client', 'patient', 'customer', 'consumer', 'expert by experience', 'service user' – what's next?. *The British Journal of Social Work*, 39(6), 1101-1117.
- Melander, S. (2013). *Kassakultur i förändring: Samspelet mellan organisationskultur och administrativa reformer på Försäkringskassan* (Vol. 171). Lund University.
- Paulsen, R. (2015). Lydnadsmodus på Arbetsförmedlingen - En kontextualisering av funktionell dumhet. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 21(2), 42-57.
- Ponnert, L., & Svensson, K. (2016). Standardisation—the end of professional discretion?. *European Journal of Social Work*, 19(3-4), 586-599.
- Prattas, J. M. (1979). *People-Processing, The street-level bureaucrat in public service bureaucracies*. Lexington: Lexington books.
- Seing, I. (2014). *Activating the sick-listed policy and practice of return to work in Swedish sickness insurance and working life*. Linköping: Linköping University Electronic Press.
- Socialdepartementet (2016). *Regleringsbrevet för budgetåret 2017 avseende Försäkringskassan, 2016-12-20*.
- Statskontoret (2020). *Statsförvaltningen i korthet 2020*. Stockholm: Statskontorets rapport.

Ståhl, C. & Andersson, F. (2018). Shifting to Value-Based Principles in Sickness Insurance: Challenges in Changing Roles and Culture. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 4(28), 730-739.

Älvsbyhus (2020). Hämtat 20200520.
<https://www.alvsbyhus.se/sv/bygga-hus/arkitektritatosvirkeshus/>

ABSTRACT

This article compares caseworkers' ideals in two Swedish welfare bureaucracies, the Social Insurance Agency (SIA) and the Public Employment Service (PES). The different caseworker ideals are illustrated by a house-building metaphor: prefabricated modular houses where standardized tools and centralized procedures are key for a 'well-performed job' (SIA) and the individually planned house, where individualisation and adaptation to the client are key for a 'well-performed job' (PES). The analysis identifies differences in the client-construction in case-work, related to the differing caseworker ideals; the client is either reduced (the SIA) or expanded (the PES). The article contributes an increased understanding of the consequences of caseworker ideals for client constructions.

Keywords: caseworker, caseworker ideal, client-construction, street-level bureaucracy, welfare bureaucracy