

Välfärdsstatens tjänare eller herre? Försäkringskassans självideologi som förklaring till utomparlamentarisk förändring av sjukförsäkringen

Angelica Börjesson

De senaste åren har sjukförsäkringen utvecklats i en åtstramande riktning utan att någon ändring av socialförsäkringsbalken har skett. Tidigare forskning har fokuserat på regeringens styrning mot ett sjukpenningtal på 9,0 som förklaring till Försäkringskassans förändrade tillämpning. Inom ramen för denna förklaring har även aktiveringspolitikens påverkan på styrningen lyfts fram. I denna artikel argumenterar jag för att det inte endast är regeringens styrning och aktiveringspolitiken som påverkat Försäkringskassans interna styrning, utan också en självideologi hos myndigheten som ligger i linje med ett ämbetsmannastatligt etos. Artikeln undersöker detta genom att göra en åtskillnad mellan *enkelt* respektive *kvalificerat handlingsutrymme* hos förvaltningen. Artikeln driver tesen att förändringen inom sjukförsäkringen har sin grund i *en kombination* av en ämbetsmannastatlig idé om relationen mellan politik och förvaltning (utövat av ett kvalificerat handlingsutrymme) och en aktiveringspolitisk idé om relationen mellan stat och individ.

Nyckelord: aktiveringspolitik, etos, Försäkringskassan, sjukförsäkring, ämbetsmannastat

Socialförsäkringens utgifter för de ersättningar som administrerades av Försäkringskassan var år 2019 nästan 224 miljarder kronor. Detta motsvarar 4,5 procent av Sveriges bruttonationalprodukt (Försäkringskassan 2020b). Försäkringskassan är således en av de viktigaste aktörerna i den svenska välfärdsstaten. Bland annat beslutar myndigheten om ersättningar för aktivitetsersättning och sjukpenning.

Aktivitetsersättning är en ersättning för personer mellan 19–29 år som har en sjukdom

FÖRFATTARE

Angelica Börjesson, Institutionen för arbetsliv och välfärd, Högskolan i Borås,
angelica.borjesson@hb.se

eller en funktionsnedsättning som gör att personen inte kan arbeta under minst ett år. Mellan 2014 och 2018 minskade antalet beviljade ansökningar för aktivitetsersättning med 34 procent, från ca 8 400 personer till ca 5 500 (ISF 2020). Enligt statistik från regeringen ökade avslagen jämfört med det totala antalet ansökningar från 13 procent till 40 procent under samma år (ISF 2020).¹ Inom sjukpenningen, den förmån som betalas ut vid tillfälligt nedsatt arbetsförmåga, finns en liknande utveckling. Försäkringskassans statistik visar att sjukskrivna som fått avslag på sin sjukpenning ökade kraftigt mellan 2013 och 2019, från 7 900 personer till 36 700 personer. Av alla avslutade sjukfall ökade andelen som avslutas genom ett avslag från 2 till 7 procent (Försäkringskassan 2020a). Denna variation i Försäkringskassans beviljanden och avslag inom två centrala delar av sjukförsäkringen har inträffat under en period då lagstiftningen varit oförändrad. Försäkringskassans agerande har därför väckt frågor och kritik från flera håll, såväl inom- som utomvetenskapligt.

Den tidigare forskningen och utredningsverksamheten kring frågan bygger på ett förgivettagande att Försäkringskassan och regeringen agerat i linje med vad som brukar benämnas dualismen²; att regeringen styr myndigheten och att Försäkringskassan lydigt har blivit styrda och implementerat regeringens önskemål. Inte minst har blickarna riktats mot regeringens mål år 2015 till Försäkringskassan, att sjukpenningtalet³ skulle ner till 9,0 dagar före år 2021. Bland annat har det lyfts fram att regeringens styrning av myndigheten via mål och uppdrag i regleringsbrev och liknande banat vägen för den mer åtstramande tillämpningen (ISF 2018a, 2018b). Till viss del har även Försäkringskassans agerande i relation till en mer åtstramad sjukförsäkring studerats, men då med utgångspunkten att Försäkringskassan är mottagare av målet och hur myndigheten har omsatt och tolkat detta i sin interna styrning (Jacobsson m.fl. 2020; se även Altermark 2020). Altermark (2020) menar att åtstramningen har kunnat genomföras via en form av organisatoriskt skapad brist på tänkande, som gör att handläggarna närmast blint lyder order. På liknande sätt menar Jacobsson m.fl. (2020) att följsamhet är ett internt styrideal på Försäkringskassan, vilket till stora delar förklarar hur regeringens 9,0-mål kunde implementeras så

¹ Även sjukersättningen har uppvisat stora variationer i beviljanden och avslag under samma period (se till exempel SOU 2021:69). I föreliggande artikel fokuseras dock på sjukpenning och aktivitetsersättning.

² Dualismen innebär att det i svensk förvaltning finns två parallella organisationsstrukturer. Å ena sidan regeringsdepartementen, som är små. Å andra sidan de ofta betydligt större förvaltningsmyndigheterna, som har lydnadsplikt mot regeringen men är skyddade från direkt ingripande från ansvariga ministrars sida. Om regeringsmedlemmar ändå ingriper i förvaltningen fördöms det som "ministerstyre" (se till exempel Andersson 2004).

³ Sjukpenningtalet är antalet dagar med sjukpenning och rehabiliteringspenning som har betalats ut under en period om tolv månader. Den summan delas med antalet försäkrade i Sverige i åldrarna 16–64 år (ISF 2018a s 9).

smidigt. Gemensamt för dessa tidigare studier är således utgångspunkten att Försäkringskassan har lydnad och följsamhet som organisationsideal.

Till dualismen som utgångspunkt i tidigare rapporter och forskning kan även den så kallade *aktiveringspolitiken*⁴ läggas. Denna har av flera forskare beskrivits som en idé eller ideologi som ligger bakom regeringens styrning och Försäkringskassans mottagande av styrningen. Bland annat skriver Altermark (2020 s 92) att ”arbetslinjen är den överideologi som har möjliggjort åtstrammingspolitiken mellan 2015 och fram till idag, rehabiliteringskedjans regelverk är dess institutionella konkretisering”. Hollertz m.fl. (2017 s 244) menar även att handläggarna på Försäkringskassan i sin roll som närbyråkrater har en nyckelroll i implementeringen av aktiveringspolitiken i Sverige och att ”inom ramen för denna aktiveringspolitik har olika försök att styra Försäkringskassans arbete med sjukförsäringen introducerats”.

Denna artikel argumenterar för att dualismen tillsammans med aktiveringspolitiken är otillfredsställande som förklaringar då flera frågor lämnas obesvarade. Till exempel kom Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) fram till i sin granskning av variationen av avslag inom aktivitetsersättningen att de få styrsignaler som fanns från den politiska nivån påverkade avslagen på mycket kort tid (ISF 2020). Detta väcker frågor då tidigare forskning visat att när myndigheter blir hårt styrda genom snabba förändringar värjer de sig ofta mot detta och är trögrörliga (se till exempel Evans 2011; Jessen & Tuft 2014). Frågan är då vad som förklarar Försäkringskassans agerande. Hur kunde förändringar i politisk/extern styrning få så starkt och tämligen omgående genomslag hos Försäkringskassan? Är Försäkringskassan den lättstyrda lydiga byråkrati som tidigare forskning beskrivit myndigheten?

ARTIKELNS SYFTE

För att närma oss en förklaring till sjukförsäkringens förändring menar jag att vi måste gå bortom en traditionell syn på relationen mellan förvaltning och politik och utforska vad som händer om vi istället betraktar myndigheter som aktiva aktörer istället för den implementerande lydiga förvaltningen. Det primära syftet med artikeln är därmed att bidra med ökad kunskap om den mer restriktiva tillämpningen av sjukförsäkringen genom att argumentera för att det är Försäkrings-

⁴ Begreppet aktiveringspolitik syftar till utvecklingen under de senaste årtiondena med förstärkta arbetsincitament för att få arbetslösa och sjuka individer att söka sig bort från offentligt finansierade och vad som beskrivs som passiviserande inkomsttrygghetsersättningar. I Sverige skulle det kunna beskrivas som att en mer restriktiv och incitamentsförstärkande arbetslinje har satts i verket. Detta innebär samtidigt att aktiveringspolitiken kan ta sig olika skepnader. En viss typ av aktiveringspolitik kan ha en inriktning som är mer restriktiv och bestraffande och en annan kan vara inriktad mer på kompetenshöjande insatser (se till exempel Bengtsson & Berglund 2012). Den aktiveringspolitik som åsyftas i föreliggande artikel, och som också är den som åsyftas i tidigare studier om styrningen av och i Försäkringskassan de senaste åren, är den mer restriktiva varianten.

kassans normativa kompass och självbild – vad jag kommer kalla dess *självideologi* – som är en nödvändig komponent i denna utveckling, inte endast regeringens styrning eller aktiveringspolitikens implementering. Artikeln bidrar därmed även med ökad kunskap om aktiveringspolitikens i vissa fall begränsade förklaring för förändrad handläggning och styrning inom välfärdsområdet genom att argumentera för att den aktiveringspolitiska idén bör studeras i samspel med förvaltnings-teoretiska perspektiv för att förstå hur den kan påverka välfärdsbyråkratin.

VÄLFÄRDSBYRÅKRATIN: PASSIV MOTTAGARE AV POLITISK STYRNING ELLER EN POLICYAKTÖR?

Senare års forskning om Försäkringskassans organisationskultur och interna styrning har utforskat myndigheten med utgångspunkt att det är en klassisk byråkrati där likformighet, lydighet och effektivitet är i centrum – såväl mot de mål som ska implementeras som för de interna styrmekanismerna (se till exempel Altermark 2020; Jacobsson m.fl. 2020; Jacobsson & Hollertz 2021; Ståhl & Andersson 2018). Jag menar att dock att bilden kan nyanseras om vi studerar Försäkringskassan utifrån en annan ingång än den implementerande förvaltningen med den klassiska byråkratin som liknelse.

I äldre studier av sjukförsäkringens organisering och förvaltning finns tydliga beskrivningar av Försäkringskassans kultur och identitet som organisation, vilka står i bjärt kontrast till hur senare års studier beskriver Försäkringskassan. Lindqvist (1990) beskriver den svenska sjukförsäkringens välfärdsbyråkrati som uppbyggd inte endast med den centrala ämbetsmannabyråkratin som förebild, där den regeltillämpande och implementerande rollen är central, utan också som en aktivt problemlösande lokal medborgarbyråkrati. Så sent som på 1990-talet ska Försäkringskassan enligt Lindqvist haft kvar en viss folkrörelsekultur med fokus på autonomi och självstyre som fjärmar den från den klassiska byråkratin (Lindqvist 1990). Den gamla folkrörelsebakgrunden har också visat sig ha satt spår i kulturen under lång tid, bland annat i att det på Försäkringskassan långt in på 00-talet finns en mycket stark norm som sa att en bra tjänsteman reagerar på och protesterar mot organisationsreformer som upplevs försämra servicen för den försäkrade (Melander 2013). Vidare har tidigare forskning om Försäkringskassans organisatoriska och kulturella utveckling visat att viktiga värden internt i organisationen länge har varit samhällsintresse och engagemang. Detta har ansetts utgöra en god tjänsteman, inte opartiskhet, effektivitet och expertkunskaper (Melander 2013). I dessa studier framkommer således organisatoriska ideal hos Försäkringskassan såsom autonomi, integritet och problemlösning gentemot den politik som styr sjukförsäkringen.

Huruvida det historiska arvet i form av en mer autonom och aktörsdriven organisation lever kvar och är en del i Försäkringskassans självideologi är något

som behöver studeras mer. Det finns dock forskning som visat att myndigheter påverkas starkt av sitt institutionella arv och att hur organisationer såg ut vid tillblivelsen kan påverka hur myndigheten långt senare utvecklas (se till exempel Niklasson & Pierre 2012; Rothstein 1986). Därmed är det inte helt orimligt att tänka att Försäkringskassan i senare års utveckling av sjukförsäkringen agerat i linje med avlagringar av en tidigare kultur. Dock är en kombination av styrningen av aktiveringspolitiken och myndighetens egna normativa kompass en trolig förklaring. Nedan diskuterar jag hur detta kan utforskas närmare genom att göra en åtskillnad mellan den aktiveringspolitiska idéns kognitiva karaktär och självvideo-logins legitimerande och normativa verkan.

KOGNITIVA POLICYIDÉER SOM FÖRKLARING TILL FÖRVALTNINGENS *PROBLEMDEFINITION*

Schmidt (2002) menar att vi bör göra en åtskillnad mellan två olika former av idéer och hur de påverkar policyskapande. Hon menar att kognitiva idéer säger något om ”hur något är, vad som är problemet och vilka metoder som kan lösa problemet”, medan normativa idéer snarare säger ”varför det är ett problem”, och därmed också ”vad som *bör* göras” (Schmidt 2002 s 306–307). Även Schön (1993) gör denna åtskillnad. Han menar att kognitiva idéer bygger på tolkningsramar skapade av information och kunskapsproduktion som beskriver hur det *är* medan normativa idéer säger hur det *borde vara* och mer är sprunget ur en kulturell tolkningsram. Med utgångspunkt i denna åtskillnad av idéer argumenterar jag för att den aktiveringspolitiska idén kan ha en central roll i skapandet av en problemdefinition. Aktiveringspolitiken kan således betraktas som kognitiv och preskriptiv då den innehåller olika former av rekommendationer och ett utvärderande för att uppnå ett resultat (jämför Dunlop & Radaelli 2013). Till exempel säger den att sjukskrivna ska tillbaka i arbete för att minska samhällets kostnader och att tidig återgång i arbete och omställning till ett nytt jobb gynnar tillväxt och produktivitet. Den säger också att för lång tid i sjukskrivning leder till inlåsning och ovilja att återgå i arbete. På så sätt visar och utvärderar aktiveringspolitiken olika möjliga scenarier och berättar även vilka konsekvenser de leder till. Vad den aktiveringspolitiska idén inte gör i samma utsträckning är att föreskriva vad som är lämpligt agerande av den offentliga förvaltningen. Även om den offentliga förvaltningens problemdefinition kan bygga på aktiveringspolitiken är det inte givet vad som ska vara lösningen och önskvärd handling därefter. Jag menar därför att den aktiveringspolitiska idén behöver länkas samman med en normativ grundval som säger något om lämpligt handlande. Att lyfta in mer normativa aspekter kan därför sammanlänka problemlösande idéer med vad som ger dem legitimitet i en viss kontext. Detta undersöks närmare nedan.

NORMATIV SJÄLVIDEOLOGI SOM FÖRKLARING TILL FÖRVALTNINGENS *HANDLANDE*

Den finns två dominerande ansatser vilka syftar till att skapa en normativ grund för etiskt handlande hos den offentliga förvaltningen. Dessa två ansatser benämns i litteraturen *byråkratiskt etos* respektive *offentligt etos* (Woller & Patterson 1997). Med byråkratiskt etos avses ett förvaltningsetiskt förhållningssätt som vilar på den representativa demokratins beslutshierarki som normativ källa. Det vill säga att den offentliga förvaltningen ses som ett neutralt instrument för verkställandet av det som den parlamentariska demokratin beslutat. Den andra ansatsen hävdar att en förvaltningsetik bör grundas i en uppsättning demokratiska normer och värden som ligger bakom den demokratiska praktiken – ett offentligt etos (se till exempel Lundqvist 1998; Rothstein 1989). Här handlar det således om att den offentliga förvaltningen ska säkerställa att de offentliga värdena som det demokratiska systemet bygger på genomsyras i deras myndighetsutövning. Dessa värden ska dock i sin tur vara förankrade i det politiskt och demokratiska systemet, och förvaltningen är endast uttolkare av dessa, inte skapare av dem.

Dessa två etos kan också hänföras till hur förvaltningen agerar genom vad Giannini (1960) kallar för *enkelt* respektive *kvalificerat handlingsutrymme*, vilket också öppnar upp för hur ett etos kan studeras empiriskt. Det enkla handlingsutrymmet innebär frihet att välja verktyg för och bestämma villkoren för att nå målet, dock inte mandat att välja själva målet eller bestämma om målet är lämpligt eller ej. Detta handlingsutrymme handlar således om att förvaltningen kan bestämma villkoren för uppdraget (dock inom lagens ramar), men inte uppdragets lämplighet. Översatt till förvaltningens agerande och handlingsutrymme bygger såväl det byråkratiska som det offentliga etoset på det enkla handlingsutrymmet, det vill säga förvaltningen agerar inom politiskt och demokratiskt satta ramar vad gäller åtgärder som ska genomföras (byråkratiskt etos) och värden som ska säkerställas (offentligt etos).

Ett ämbetsmannastatligt etos?

Om vi istället närmar oss det kvalificerade handlingsutrymmet rör det sig inte längre om ett byråkratiskt eller demokratiskt etos. Detta handlingsutrymme handlar enligt Giannini (1960) om att förvaltningen enligt egen bedömning bestämmer huruvida ett politiskt beslut eller en viss inriktning ska tillämpas eller ej. Med andra ord värderar förvaltningen beslutets och den politiska inriktningens lämplighet och därmed lämplig väg framåt.

Den offentliga förvaltningen ska enligt den dualistiska modellen främst implementera politiska mål och program, men kan också, baserat på deras kunskap och expertis, ha kunskap om problem och ta initiativ till nya policys genom att lyfta detta till den politiska nivån (Jacobsson m.fl. 2015 s 30). Det är således i sin

ordning att förvaltningen lär sig av sina tidigare förehavanden av policyområdet och därmed till viss del i perioder kan besitta problemdefinieringsprivilegiet. Det är betydligt mer tveksamt om förvaltningen i kraft av sin ställning, centrala position och kunskapsövertag ska definiera önskvärd inriktning och politiska och samhällseliga mål med det system som de har att förvalta, och därefter agera i en riktning så att dessa förverkligas (se till exempel Fukuyama 2014; Lundqvist 1998; Rothstein 2005). Ett sådant förfarande där byråkratin går sin egen väg, och blir folkets herrar och inte dess tjänare, är något som inom klassisk byråkrati-teori problematiserats sedan lång tid tillbaka. Weber menade till exempel att det fanns en risk att byråkratin tar kontroll över politiken och den policy som de i sin organisation förväntas tjäna (Bergström 2010). Självständiga ämbetsverk med ämbetsmän som agerar enligt en byråkratisk, eller ibland demokratiskt, etos är således något annat än ett ämbetsmannastat där ämbetsmännen definierar statens intressen och styr utformandet av institutionerna (jämför Andersson 2001). Att tillämpa ett kvalificerat handlingsutrymme där förvaltningen avgör policyn och institutionens lämplighet vad gäller mål och syfte väljer jag därför att kalla för ett ämbetsmannastatligt etos. Ett sätt att utforska förvaltningens etos är således att analysera vad för typ av handlingsutrymme som myndigheten ser sig ha.

METOD

Metoden som använts i denna studie är att likna vid *en kritisk omläsning* av material som redan används i tidigare utredningar och forskning, men med en ny teoretisk lins (Gile 2001 s 1). I föreliggande artikel har detta sekundärmaterial prövande studerats från en annan vinkel med förvaltningen som aktör istället för mottagare och omhändertagande av styrning. Den kritiska läsningen har således riktats in mot det intressfokus mot regeringens styrning och aktiveringspolitiken som har orienterat tidigare forskning mot vissa slutsatser, och istället läst och prövat det befintliga materialet från en annan vinkel.

I analysen ingår intervjuer med enhetschefer och områdeschefer på olika lokalkontor genomförda av *Inspektionen för socialförsäkringen* inom ramen för granskningsrapporterna ”Regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0” från 2018, ”Förändras styrning av och i Försäkringskassan” från 2018 samt ”Variationen inom aktivitetsersättning” från 2020. De två förstnämnda utredningarna har haft Försäkringskassans omsättande av regeringens 9,0 mål i fokus, och den sistnämnda Försäkringskassans styrning av aktivitetsersättningen. Därmed är de intervjuer som är genomförda i dessa projekt styrda av en intervjuguide som till stora delar överensstämmer med det fokus som föreliggande artikel har. De utgör därför ett bra sekundärmaterial att analysera utifrån en annan teoretisk lins och utgångspunkt. Intervjuerna genomfördes av ISF huvudsakligen under perioden

januari-mars 2018 och januari-februari 2020. Intervjuerna har varit semistrukturerade, spelats in, transkriberats i sin helhet och anonymiserats.

Urvalet av respondenter för analysen kan beskrivas som strukturerat. Valet att närmare analysera just de intervjuer som var gjorda med områdeschefer och enhetschefer på de geografiskt indelade verksamhetsområdena⁵ på Försäkringskassan gjordes med utgångspunkt att dessa personer sitter på positioner där organisationens självideologi potentiellt framträder. Det rör sig om personer på ledande positioner då de, förutom avdelningschefen, är de högsta, och näst högsta cheferna på avdelningen för sjukförsäkringen och därmed får antas ha mandat att styra aktivitetssättningen och sjukpenningen i en viss riktning. Samtidigt finns deras verksamhetsnära förankring och närhet till handläggningen, till skillnad från chefer på andra avdelningar så som Rättsavdelningen eller Försäkringskassans avdelning Analys och Prognos. De utgör således myndighetens ledning och deras syn betraktas därför som representativ för *myndigheten och aktören Försäkringskassan* när det rör sjukförsäkringsområdet. Chefer från alla geografiska verksamhetsområden i Sverige har intervjuats i ISF:s granskningar. Analysen är därmed baserad på ett totalurval.

För att komplettera sekundärmaterialet genomfördes även hösten 2021 två mer strukturerade intervjuer med en försäkringsutredare (tidigare benämnd handläggare) och en verksamhetsexpert inom ett av de geografiskt indelade verksamhetsområdena och en dokumentanalys av offentliga dokument från Försäkringskassan i form av rättsliga kvalitetsuppföljningar, vägledning, svar på regeringsuppdrag och remissvar. Försäkringsutredaren handlägger ansökningar inom sjukpenning och verksamhetsexperten arbetar med kvalitet och kvalitetsutveckling samt är stöd för omprövare och chefer inom Försäkringskassans omprövningsenhet, den enhet dit försäkrades ärenden kommer som har begärt omprövning av handläggarens beslut. En försäkringsutredare valdes i syfte att komplettera analysen då personen kan förmedla information om hur de som arbetar närmast de försäkrade tänker och därmed om självideologin också återfinns i den faktiska handläggningen. En verksamhetsexpert valdes på rekommendation av försäkringsutredaren som menade att denne har en god överblick och lång erfarenhet av myndigheten och har arbetat under olika styrfilosofier genom åren.

Dokumentanalysen genomfördes därtill i syfte att komplettera intervjuernas information. Intervjuerna har skett retrospektivt, det vill säga intervjupersonerna förklarar något som hänt, och återskapar en berättelse. De offentliga dokumenten kan på ett mer robust sätt avspegla hur myndigheten tänkt kring vad som är

⁵ Försäkringskassans organisation är indelad i olika avdelningar utefter förmån. Avdelningen för sjukförsäkringen är i sin tur indelad i sju olika geografiska verksamhetsområden. SF Mitt, SF Nord, SF Stockholm, SF Syd, SF Process och utveckling, SF Försäkring och samverkan, SF Väst. Det är områdeschefer och enhetschefer på dessa som intervjuats i ISF:s granskningar.

problematiskt med sjukförsäkringen och vad som bör göras åt det under den specifika tid då en viss styrfilosofi varit dominerande. Det utgör därmed inte på samma sätt som intervjuer en risk att återskapa en händelseutveckling i efterhand, som i vissa delar kanske inte helt överensstämmer med hur det var. Dessutom är de offentliga dokumenten framtagna av myndigheten på andra avdelningar, vilket kompletterar intervjuerna som är genomförda med aktörer i de olika geografiskt uppdelade verksamhetsområdena på avdelningen för sjukförsäkring. Dokumenten och intervjuerna ger sammantaget en mer heltäckande bild av myndighetens syn på sjukförsäkringen.

Funktionell idéanalys

Den analysmetod som används i artikeln kan liknas vid en funktionell idéanalys, vilken är inriktad på idéers effekter eller deras ursprung (Bergström & Boréus 2005 s 156–157). Jag är intresserad av huruvida Försäkringskassan har en viss självideologi som legitimerar att dess personal förändrat sin tillämpning av sjukförsäkringen, och artikeln sällar sig därför till den första typen av funktionell idéanalys som fokuserar på effekter (konsekvenser) av idéer. Det ligger därmed utanför artikelns syfte att spåra varifrån Försäkringskassans självideologi kommer, och hur den vuxit fram. Såväl teoretiskt som metodologiskt är det istället självideologins konsekvens för hur Försäkringskassan agerat som är i fokus.

Först kommer utsagor där respondenterna resonerar om vad som är problematiskt med sjukförsäkringen beskrivas närmare för att analysera om den aktiveringspolitiska idén slår igenom i deras utvärderande och uppfattningar om detta. Självideologin kommer sedan analyseras genom att undersöka vilken form av handlingsutrymme Försäkringskassan ser sig ha att åtgärda problemen. Om det främst går att identifiera argument och utsagor i linje med det *enkla handlingsutrymmet* – det vill säga att Försäkringskassans egna utsagor främst handlar om *medel för att nå de politiska målen* med sjukförsäkringen – kan slutsatsen dras att det är ett byråkratiskt eller offentligt etos som myndigheten agerar efter. Är det istället ett mer *kvalificerat handlingsutrymme* som dominerar i utsagorna, det vill säga att myndigheten med egna resurser vill *korrigera sjukförsäkringens mål och syfte* – kan istället slutsatsen dras att myndighetens självideologi mer liknar ett ämbetsmannastatligt etos.

ANALYS

Nedan följer en analys av Försäkringskassans *problemdefinition* av variationen inom beviljanden av sjukpenning och aktivitetsersättning samt myndighetens syn på hur detta kan åtgärdas. Under första temat beskrivs således vad myndigheten i offentliga dokument och i intervjuutsagor anser vara *problemet* med sjukförsäkringen (sjukpenning och aktivitetsersättning). Under det andra temat beskrivs

hur myndigheten i offentliga dokument och i intervjuer beskriver vilka lösningar som finns till hands, och hur myndigheten legitimerar sitt *handlande* i relation till sjukförsäkringen.

1. Försäkringskassans problemdefinition: ”Gör om, gör rätt!”

Mellan 2011 och 2014 var Dan Eliasson generaldirektör på Försäkringskassan. Under denna period fokuserade den interna styrningen och ledarskapet mycket på förtroende som ”styrfilosofi” (se till exempel Försäkringskassan 2014a, 2014b, 2014c). Denna styrfilosofi var precis som 9,0-målet något som kom från den politiska nivån. 2012 fick Försäkringskassan det övergripande målet från regeringen att ”åtnjuta medborgarnas förtroende och bidra till en hög tilltro till socialförsäkringen” (Socialdepartementet 2011). I sitt remissvar till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen i augusti 2015, det vill säga då myndigheten styrdes av ett fokus på förtroende och kundbemötande, uttrycker Försäkringskassan ett behov att mer fokusera på att bedöma och utreda arbetsförmågan enligt rehabiliteringskedjans gränser (Försäkringskassan 2015). I regeringens åtgärdsprogram som beslutades kort därefter trycker regeringen på behovet att ”stärka sjukförsäkringshandläggningen för att förbättra myndighetens möjligheter att åstadkomma en välfungerande sjukskrivningsprocess” (Socialdepartementet 2015b). Senare under hösten får Försäkringskassan i uppdrag av regeringen att stärka sin handlägningsprocess för att bryta den stigande sjukfrånvaron. Från 2016 fick också Försäkringskassan ett uppdrag i sitt regleringsbrev att arbeta för ett sjukpenningtal på 9,0 (Socialdepartementet 2015a).

Vad som framförallt framkommer i intervjuer med enhetschefer och områdeschefer på Försäkringskassan är att de redan i sin problemdefinition av variationer i sjuktalen pekar på att det är fel på sjukförsäkringens inriktning. En områdeschef som jobbar med sjukpenning uttrycker att hen tycker att den tidigare inriktningen mot förtroende och kundnöjdhet utgjort huvudproblemet:

Jag hade ju en period med Dan Eliasson som GD som jag inte kände mig riktigt bekväm i faktiskt, om jag ska vara ärlig. Det var väldigt mycket fokus på lean och mjuka frågor och jag kände att vi tappar vår försäkring och det har ju visat sig också, alltså, det har ju dragit *iväg med sjuktal och annat*. (Områdeschef sjukpenning, hämtat från projekt Inspektionen för Socialförsäkringen 2018b)

Citatet ovan illustrerar hur områdeschefen underkänner den politiska styrningen och den interna styrfilosofi som dominerade under Eliassons ledarskap. Hen säger också att ökningen av sjuktalen och de utmaningar man står inför beror just på det tidigare spåret:

Jag kan ju tycka att när Dan Eliasson kom så styrde vi mer på mjuka värden och det gällde ju kanske allt både från verksamheten till dåvarande chefsfilosofi och sådär. Sedan Ann-Marie [Begler] kom så tycker jag att vi har gått tillbaka lite mer till, vad ska jag säga, vårt uppdrag. (Områdeschef sjukpenning, hämtat från projekt Inspektionen för Socialförsäkringen 2018b)

Även en försäkringsutredare uttrycker vad som kan liknas vid en retrospektiv problemdefinition genom att säga att den främsta orsaken till att sjuktalen har varit höga är på grund av systemfel. Högre andel avslag beror därför på högre kvalitet i ärendena:

För jag ser det som att avslagsfrekvensen, vad den beror på, för mig handlar det om en höjning av kvaliteten i våra ärenden, att vi utreder bättre. (Försäkringsutredare aktivitetssättning, hämtat från projekt Inspektionen för Socialförsäkringen 2020)

Utsagorna i intervjuerna visar sammantaget att det hos både ledningen på Försäkringskassan och hos utredare måste ha funnits en önskan om förändring. Den etablerade problemdefinitionen av sjukförsäkringen bestod i att den tidigare inriktningen varit präglad av vad områdeschefer och försäkringsutredaren ovan beskriver som mjuka frågor och dålig kvalitet i ärendena: att fokus på förtroende försämrats försäkringen. Baserat på detta missnöje med den tidigare inriktningen på sjukförsäkringen verkar regeringens 9,0-mål därför vara något som gav myndigheten en anledning och en möjlighet att lägga om styrningen och handläggningen bort från den styrfilosofi som dominerade under Dan Eliasson.

Försäkringskassans kritik av sjukförsäkringen bygger på en restriktiv aktiveringspolitisk idé
Som citaten ovan har visat är det främst en form av retrospektivt utvärderande av den tidigare styrningen som dominerar på Försäkringskassan. Chefer och utredare är kritiska till den tidigare inriktningen då denna lett till för många beviljanden och att detta i sin tur låser in människor i passivitet och utanförskap:

Har du inte rätt till ersättningen och vi säger att du skulle ha fått den, så kan det ju bli en inläsningseffekt. Hur ska jag uttrycka mig, om du inte hade rätt till den så är det ju ganska svårt att bli... då får du ju nästan bli superfrisk för att vi ska kunna avsluta ett sjukfall. Och då är det ju vi som låser in dig. (Enhetschef sjukpenning, hämtat från projekt Inspektionen för Socialförsäkringen 2018b)

En områdeschef beskriver en liknande syn på sjukförsäkringen som enhetschefen ovan:

Det är ju en fantastisk fin försäkring och bra på alla sätt och vis när det kommer i det korta perspektivet [...] Medan det i ett längre perspektiv inte alls är så positivt alla gånger, det leder till utanförskap, det leder till svårigheten att få jobb, alltså du blir inte attraktiv, alltså har du en långtidssjukskrivning bakom dig, det kanske till och med är pågående, då blir det mindre och mindre attraktivt för varje dag som går. (Områdeschef sjukpenning, hämtat från projekt Inspektionen för Socialförsäkringen 2018b)

Sjukskrivningar antas således leda till utanförskap och att personer blir oattraktiva på arbetsmarknaden. Idén om att sjukförsäkringen i sig kan ”låsa in” personer i socialförsäkringen istället för att få dem ut i arbete är ett bärande element i en mer restriktiv aktiveringspolitik där även de sociala trygghetssystemen ses som hot mot aktiva arbetande människor om de inte utformas på ett visst sätt (se till exempel Björnberg 2012; Hetzler 2009). Denna inriktning på sjukförsäkringen är något som har politiskt stöd då sjukförsäkringens regelsystem till stora delar under åren förändrats enligt en mer restriktiv aktiveringspolitikens deviser.

Resonemang i linje med en aktiveringspolitisk idé återfinns även i Försäkringskassans externa kommunikation. I sitt remissvar till delbetänkandet ”Ingen regel utan undantag” (SOU 2019:2) skriver Försäkringskassan att de är kritiska till att införa en möjlighet att skjuta upp bedömningen av individernas arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete under två års tid. Detta eftersom myndigheten då ser det som en risk att alla inblandade – personen själv, hälso- och sjukvården och arbetsgivaren – blir ”passiva om det ges möjlighet att stanna kvar i sjukförsäkringen en längre tid” (Försäkringskassan 2019 s 4).

Den problemdefinition som Försäkringskassan har på den stora variationen i beviljanden och avslag inom sjukpenningen och aktivitetsersättningen är således retrospektiv och bygger på en restriktiv aktiveringspolitisk idé. Problemet enligt cheferna är att med förtroende och kundnöjdhet som styrideal har handläggarna varit för generösa i sina beslut, vilket leder till passivering och utanförskap.

2. Försäkringskassans problemlösning: att korrigera om försäkringen till en omställningsförsäkring

Ett exempel på hur den aktiveringspolitiska idén och myndighetens självideologi är sammanlänkande är att den ledande nivån på myndigheten är så upptagna med att beskriva hur felaktig och skadlig den tidigare inriktningen mot förtroende har varit att de ser en motsatt utveckling med hög andel avslag som något bra och något som visar att myndigheten tar ansvar, vilket mer rör sig mot ett kvalificerat

handlingsutrymme. En enhetschef som arbetar med aktivitetsersättningen nämner att styrningen från regeringen i regleringsbrevet sett likadan ut över tid ut när det gäller denna förmån:

Styrningen från regeringen den har sett ungefär likadan ut, våra regleringsbrev har inte förändrats supermycket [...] Så vi har egentligen inte ändrat... vi har inte fått någon ändring i styrningen från regeringen [...] utan det är väl mer en ambition allmänt i samhället att inte unga människor ska hamna i passivitet utan verkligen ha ett aktivt arbetsliv. (Områdeschef aktivitetsersättning, hämtat från projekt Inspektionen för socialförsäkringen 2020)

Att områdeschefen ovan uttrycker att myndigheten följer ”en ambition allmänt i samhället” att unga inte ska hamna i passivitet vittnar också om en inställning att Försäkringskassan i relation till sjukförsäkringen kan bygga på ett engagemang och en form av politisk vision snarare än neutralitet och regeltillämpning.

I Försäkringskassans verksamhetsplan för 2017 framkommer också hur en ersättning som inte varit föremål för regeringens styrning i direkt bemärkelse,⁶ såsom 9,0-målet för sjukpenning, ändå ses som problematisk och därför måste ses över. I planen skriver man att ”Inflödet ökar kraftigt inom aktivitetsersättning och vi måste närmare analysera de här faktorerna och se kritiskt på vår handläggning av de här ärendena, inte minst vid nybeviljande” (Försäkringskassan 2017a s 3–4). En områdeschef hänvisar just till interna dokument såsom Försäkringskassans rättsliga kvalitetsuppföljningar, där rättsenheten granskar ärendeakter för avslag och beviljanden, som förklaring till varför myndigheten ökat avslagen inom aktivitetsersättningen:

Jag tror att eftersom jag inte upplever att det har varit så jättemycket styrning ifrån regeringen... då har det varit vår interna styrning och då upplever jag nog att de rättsliga granskningarna är det som mest påverkar oss. (Områdeschef aktivitetsersättning, hämtat från projekt Inspektionen för socialförsäkringen 2020)

Denna utsaga återfinns även inom sjukpenningen, i myndighetens rättsliga kvalitetsuppföljning från 2017. Där kritiserar avstämningsmöten med de försäkrade då de anses haft fokus på att planera den försäkrades återgång i ordinarie arbete och myndigheten skriver att ”med tanke på att sjukförsäkringen är en omställningsförsäkring och sjukförsäkringen normalt bara täcker arbetsoförmåga i ordinarie

⁶ Regeringen satte dock upp målet att antalet personer som nybeviljades sjukersättning inte skulle överstiga 18000 per år under perioden 2016-2020 (se SOU 2021:69, s 221). Den mest närliggande förmånen till aktivitetsersättningen har således varit föremål för styrning.

arbete under de första sex månaderna i sjukfallet är detta problematiskt” (Försäkringskassan 2017b s 26). Att ha som mål att inte släppa in personer i sjukförsäkringen verkar vara något som formulerats internt på myndigheten, utan att man hänvisar till någon styrning från den politiska nivån. Även verksamhetsexperten på omprövningsenheten bekräftar bilden av att den politiska styrningen inte fullt ut förklarar den mer restriktiva tillämpningen:

Jag tror ibland att man fäster för stor vikt vid 9,0-målet. Det hade blivit liknande situation ändå. [...] Det hade definitivt skett utan att regeringen hade sagt ett pip om man säger så. (Verksamhetsexpert, intervjuad november 2021).

På frågan hur en förändring mot en mer restriktiv sjukförsäkring kan ske utan styrsignaler från politiskt håll och utan en lagändring svarar hen att ”det är rättsavdelningens bord” och ”att vägledningarna sedan styr detta”. Även på den nivån i organisationen där den faktiska handläggningen och omprövningen äger rum uttrycks således att förändringen startats internt på myndigheten.

Att Försäkringskassan inte endast ser det som att sjukförsäkringen är satt ur spel, utan även ser det som sin uppgift att åtgärda problemet syns också då det förekommer flera utsagor om att Försäkringskassans uppgift är att ”försvara sjukförsäkringen”. En enhetschef uttrycker sig enligt följande:

Men jag fick en väldig aha-upplevelse en gång när jag jobbade i ett projekt med Göteborgs Stad där vi tittade på England, hur de gjorde och sedan inser att: ”Herregud, vilken bra försäkring vi har i Sverige, den måste vi faktiskt värna om. [...] Då är det viktigt att värna om den och att tillämpa den på ett korrekt sätt. (Enhetschef sjukpenning, hämtat från projekt Inspektionen för Socialförsäkringen 2018b)

Citatet illustrerar en syn där Försäkringskassans roll är att värna och tillämpa sjukförsäkringen korrekt, vilket kan tolkas som att försäkringen annars riskerar att spåra ur eller förstöras. Ytterligare ett exempel på hur Försäkringskassan ser det som sin roll att åtgärda vad de anser sig vara brister i systemet är myndighetens syn på vissa diagnoser. En försäkringsutredare beskriver hur det gick till på en intern utbildning med en försäkringsmedicinsk rådgivare⁷ på Försäkringskassan:

Den här föreläsningen som hölls av en FMR, en försäkringsmedicinsk rådgivare på Försäkringskassan, den gick ut på att det i Sverige finns en diag-

⁷ Försäkringsmedicinsk rådgivare är en läkare som är anställd på Försäkringskassan med syfte att bistå med försäkringsmedicinsk kompetens i handläggningen.

noskod som inte finns i något annat land, och det är utmattningssyndrom. Då skulle vi diskutera kring varför det var så och vi skulle diskutera hur vi skulle parera den diagnosen, och hur vi kan få läkaren att ändra diagnos, parera sjukskrivningstid och så vidare. (Försäkringsutredare sjukpenning, intervjuad oktober 2021).

Enligt försäkringsutredaren diskuteras diagnoskoden utmattningssyndrom på grund av att den är överrepresenterad i sjukfallen. Detta kan tolkas som att myndigheten ser det som möjligt att korrigera tillbaka sjukförsäkringen till en omställningsförsäkring genom att motverka att personer med särskilda diagnoser beviljas sjukpenning. Den utsaga som framförs av försäkringsutredaren illustrerar en situation där Försäkringskassan rör sig kring ett kvalificerat handlingsutrymme genom att värdera hur lämpligt det är med vissa diagnoser. Dels ser man det som sin uppgift att påverka hur myndigheten internt ser på diagnosen via intern utbildning, dels genom att påverka den externa kontext som omger sjukförsäkringen genom att övertala läkare att ändra i sina intyg.

Ett ämbetsmannastatligt etos i Försäkringskassans problemlösning och syn på sitt handlande
Framförallt är det två aspekter i det empiriska materialet som indikerar att det på Försäkringskassan finns ett ämbetsmannastatligt etos. För det första förekommer i intervjuerna många utsagor som går i linje med ett ”kvalificerat handlingsutrymme”. När det till exempel gäller aktivitetsersättningen lyfter cheferna i intervjuerna att den politiska styrningen varit frånvarande, och hänvisar till den interna styrningen och rättsavdelningens analyser: att myndigheten var enig om en viss väg. Avslagen ska således enligt cheferna ha ökat på grund av en intern styrning, och en vilja inom organisationen att försvara sjukförsäkringen. Detta implicerar att myndigheten själv sett det som nödvändigt att styra aktivitetsersättningen åt ett annat håll. Värt att påpeka här är dock att studien inte närmare analyserat huruvida annan form av mer informell styrning av Försäkringskassan kan ha påverkat hur myndigheten sett på aktivitetsersättningen. Även om tecken på någon omfattande informell styrning inte förekommer i intervjuerna kan till exempel myndighetsdialoger mellan departementet och Försäkringskassans huvudkontor eller andra försök att styra myndigheten förekommit. Att Försäkringskassan också när det gäller sjukpenningen varit så mottaglig för regeringens styrning kan således också bero på att en annan mer informell styrning förekommit och pressat på, vid sidan om en mer formell styrning via regleringsbrev och uppdrag, och att detta resulterat i en ambition hos myndigheten att gå regeringen till mötes. Men att det inte lyfts fram något om informell styrning i det empiriska materialet, vilket inte hade varit förvånande då det hade visat ett mer delat ansvar mellan myndigheten och regeringen kring den utomparlamentariska förändringen

av sjukförsäkringen, får ändå tolkas som att en sådan inte varit *tillräcklig* för att myndigheten så snabbt stramat åt sjukförsäkringen. Däremot kan vi inte utesluta att en sådan mer informell styrning tillsammans med 9,0-målet varit *nödvändig* – tillsammans med myndighetens självideologi för att sjukförsäkringen utvecklats som den gjort. Vad analysen visar är att Försäkringskassans egna form av etos i relation till sjukförsäkringen har varit en avgörande del i den snabba åtstramningen av densamma.

För det andra innehåller intervjuerna utsagor som visar att styrning som på något sätt går emot Försäkringskassans definition av vad sjukförsäkringen syftar till kritiserats av myndighetens chefer och att detta omsätts i ett handlande där myndigheten internt försökt styra tillbaka sjukförsäkringen till vad de anser den ska vara: en omställningsförsäkring. Det ämbetsmannastatliga etoset verkar således aktualiseras på grund av myndighetens problemdefinition där en mer restriktiv aktiveringspolitik används som mått för att utvärdera vad som gått fel. Men istället för att fortsätta att lyfta upp problemet till den politiska nivån, i enlighet med vad som mer kan beskrivas som ett byråkratiskt etos – att förvaltningen med sin expertkunskap påkallar problem för regeringen – börjar cheferna istället internt kommunicera till medarbetarna att Försäkringen bör vara en omställningsförsäkring, och att myndighetens uppgift är att öka avslagen, något som mer liknar ett ämbetsmannastatligt etos.

EN ÄMBETSMANNASTAT I VÄLFÄRDSSTATEN: AVSLUTANDE DISKUSSION

I artikeln har jag argumenterat för att det är två olika typer av idéer som är centrala i två olika stadier i Försäkringskassans policyskapande. Det så kallade problemdefinitionsstadiet styrs av vad som kan liknas vid en mer kognitiv utvärderande process, och här har den aktiveringspolitiska idén varit central i Försäkringskassans beskrivning av vad som tidigare inte har fungerat. Därmed har aktiveringspolitiken via såväl lagstiftning som andra former av styrning påverkat hur anställda på ledande nivå på Försäkringskassan definierar problemet med sjukförsäkringen. Här bekräftar således artikeln det som Hollertz m.fl. (2017 s 244) kommer fram till i sin forskning, att Försäkringskassan har en nyckelroll i implementeringen av aktiveringspolitiken i Sverige. I intervjuerna har det dock även framkommit att Försäkringskassan ser sig som rättmätig uttolkare av och försvarare av försäkringen och därmed vad som bör göras med den. Här är det snarare en idé om relationen mellan politik och förvaltning som är framträdande. Myndigheten tycks därmed ha varit påverkad av regeringens styrning av en mer restriktiv aktiveringspolitik, men på eget bevåg tagit politiken ett steg längre. Artikeln visar således hur en policyförändring kan ske snabbt och smidigt i en så stor byråkrati; att detta

bottnar både i aktiveringspolitiken och förvaltningens självideologi som manifesteras i nyttjandet av ett kvalificerat handlingsutrymme. Artikeln bidrar därmed till forskningen om aktiveringspolitiken genom att visa hur en förvaltningsteoretisk lins kan hjälpa oss att förstå hur aktiveringsidén kan leda till förändring av välfärdsbyråkratin, och hur förändring kan ske tämligen snabbt och enkelt.

En tydligare conceptualisering av Försäkringskassans organisationskultur

Mycket av tidigare forskning om Försäkringskassan och 9,0-målet har fokuserat på *hur* organisationskulturen påverkar den interna styrningen. Till exempel har Jacobsson och Hollertz (2021) visat hur informell styrning i Försäkringskassan, i vad de kallar normativ impregnering, används på ett medvetet sätt för att påverka ideal och normer inom organisationen. I deras analys uppmärksammas särskilt olika informella sätt att åstadkomma och reproducera målkonsensus inom Försäkringskassan. Altermark (2020) har visat att rättsavdelningen haft en central roll i organisationens såväl formella som informella styrning internt då den fått en allt mer central ställning. Tidigare forskning har följaktligen på olika sätt lyft fram processer och strategier som visar hur myndighetens organisationskultur sprids internt och även varit en central komponent i de ökade avslagen. Vad denna artikel bidragit med i detta sammanhang är att diskutera kulturen i termer av enkelt respektive kvalificerat handlingsutrymme, och att visa vad denna kultur avspeglar för normativt etos: en form av ämbetsmannastat i välfärdsstaten. Därmed bidrar den även med att problematisera den bild som förmedlats av Försäkringskassan de senaste åren där myndigheten beskrivs som en implementerande lydlig förvaltning. Snarare har utsagorna i intervjuerna och dokumenten visat att Försäkringskassan ännu har drag av vad som lyfts fram i tidigare forskning: en organisation där samhällsintresse och autonomi går före opartiskhet och neutralitet. Att cheferna på Försäkringskassan så tydligt markerar sitt avståndstagande mot den tidigare styrningen mot förtroende och kundnöjdhet kan tolkas som en kultur där en bra tjänsteman reagerar och protesterar mot organisationsreformer som upplevs försämra sjukförsäkringen. Detta har även framkommit i äldre studier av Försäkringskassan, innan den mer restriktiva aktiveringspolitiken slog igenom (se till exempel Melander 2013).

Föreliggande artikel har dock inte haft som ambition att spåra varifrån Försäkringskassans ämbetsmannastatliga självideologi kommer. En invändning mot att självideologin har ett internt ursprung i organisationen och dess längre historia är att den till stora delar går på tvärs med den tidigare förtroendestyrningen men överensstämmer mycket med den styrning och politik som drevs efter den stora socialförsäkringsutredningen 2006 (SOU 2006:86). I denna utredning var idén om sjukförsäkringen som omställningsförsäkring dominerande, och den låg också till grund för införandet av rehabiliteringskedjan 2008 (Börjesson 2018).

Ledningens reaktioner och reservationer mot förtroendestyningen kan då tolkas som rimlig att förklara genom att den tidigare förhärskande aktiveringsideologin fortfarande lever kvar i organisationen. Vad vi dock bör påminna oss om är att detta inte per automatik bör leda till att myndigheten internt återupplivar denna tidigare styrning och dess syn på sjukförsäkringen på ett så till synes målmedvetet och övertygande sätt. Följsamheten mot 9,0-målet kan mycket väl delvis bero på att målet för tillbaka sjukförsäkringen mot den styrning som dominerade efter 2006 års socialförsäkringsutredning, och bort från förtroendestyningen. Men att målet per automatik skulle leda till ökade avslag och dessutom att detta ses som något bra, nödvändigt och önskvärt hos chefer (och även andra funktioner på myndigheten) går emot forskning om hur förvaltningen agerar vid hård styrning (se till exempel Evans 2011; Jessen & Tufte 2014). Vi hade istället snarare kunnat förvänta oss en trögrörligare process, mer ambivalens och kanske osäkerhet hos Försäkringskassan. Men om myndighetens självideologi bygger på hög agens och ger utrymme åt förvaltningen att med egna normer och resurser själva styra tillbaka policyområdet mot vad det anses vara till för är det inte lika förvånande att förändringen gick snabbt och fick påtagliga konsekvenser på sjukförsäkringen. Det var förvaltningens agens, vilja och övertygelse att detta var det bästa för systemet, tillsammans med politikens vilja, som möjliggjorde detta.

Slutsatsen är därmed att vi bör ifrågasätta den utåt sett kommunicerade bilden av Försäkringskassan som en lättstyrd och lydlig myndighet utan eget policyskapande. Under vissa omständigheter verkar Försäkringskassan mer tänka och agera som välfärdsstatens herre än dess tjänare. Artikeln vittnar därmed om vikten av att då och då gå bortom en formell och instrumentell syn på relationen mellan politik och förvaltning och våga utforska relationen ur en annan vinkel.

REFERENSER

- Andersson, C. (2001). *Ämbetsmannastat och demokrati*. Stockholm: Score.
- Andersson, C. (2004). *Tudelad trots allt: Dualismens överlevnad i den svenska staten 1718–1987*. Edsbruk: Akademitryck.
- Altermark, N. (2020). *Avslagsmaskinen: Byråkrati och avhumanisering i svensk sjukförsäkring*. Stockholm: Verbal.
- Bengtsson, M. & Berglund, T. (2012). Den stora omvandlingen: svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier. *Arbetsmarknad och Arbetsliv*, 18(3):21–33.
- Bergström, G., & Boréus K. (2005) *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergström, T. (2020). En förvaltning i demokratins tjänst? De offentliga tjänsten i förändring. I B. Rothstein (red.). *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS.
- Björnberg, U. (2012). Social policy reforms in Sweden: New perspectives on rights and obligations. I: B. Larsson, M. Letell & H. Thörn (red.), *Transformation of the Swedish welfare state: From social engineering to governance?*, 71–85 Basingstoke: Palgrave.
- Börjesson, A. (2018). (R)evolutionära idéer: *Förändring i svensk sjukförsäkringspolitik 1995–2015*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Dunlop, C., & Radaelli, C. (2013). Systematising policy learning: From monolith to dimensions. *Political Studies*, 61, 599–619.
- Evans T., (2011). Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. *British Journal of Social Work*, 41:368–386.

- Fykuyama, F. (2014). *Political order and political decay: From de Industrial Revolution to Present day*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Försäkringskassan (2014a). *Förtroendet under kontroll? Analys av en enkätstudie om kontroller och förtroende*. Stockholm: Försäkringskassan.
- Försäkringskassan (2014b). *Det komplexa förtroendet. En forsknings- och analysöversikt om förtroendet för Försäkringskassan och socialförsäkringen under 2000-talet*. Stockholm: Försäkringskassan.
- Försäkringskassan (2014c). *Varför har medborgarna högre förtroende för Skatteverket än för Försäkringskassan och vad behöver Försäkringskassan göra för att förtroendet ska öka?* Stockholm: Försäkringskassan.
- Försäkringskassan (2015). Remissyttrande. Dnr 016522–2015. www.forsakringskassan.se "Försäkringskassan styrning och uppföljning"
- Försäkringskassan (2017a) *Verksamhetsplan 2017*.
- Försäkringskassan (2017b). *Sjukpenning: Den första sjukpenningrättsbedömningen och tillämpningen av rehabiliteringskedjan. Rättslig kvalitetsuppföljning*. Stockholm: Försäkringskassan.
- Försäkringskassan (2019). Remissyttrande. Dnr 003895–2019. www.forsakringskassan.se "Försäkringskassan styrning och uppföljning"
- Försäkringskassan (2020a) Svar på regeringsuppdrag. Dnr 2020/000190. www.forsakringskassan.se "Försäkringskassan styrning och uppföljning"
- Försäkringskassan (2020b). Remissyttrande. Dnr 001718–2020. www.forsakringskassan.se "Försäkringskassans styrning och uppföljning"
- Giannini, M. S. (1960). Discrezionalità, i VV. AA. (red), *Enciclopedia del diritto*. Milano: Giuffrè.
- Gile, D. (2001). Critical reading in (interpretation) research. I D. Gile, H. Dam, F. Dubslaff, B. Martinsen & A. Schjoldager (Red.), *Getting Started in Interpreting Research* (ss. 23-38). Amsterdam/Philadelfia: John Benjamins.
- Hetzler, A. (2009). Labor market activation policies for the long term ill – a sick idea? *European Journal of Social Security*, 11(4): 369–401.
- Hollertz, K., Jacobsson, K., & Seing, I. (2017). Den transparanta organisationen: Handläggaren och Visibilitetskulturen i Försäkringskassan. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 3–4: 239-260.
- 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.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2018a). *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan*. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2018b). *Regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar*. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2020). *Variationen inom aktivitetsersättningen*. Göteborg: Inspektionen för socialförsäkringen.
- Jacobsson, B., Pierre, J., & Sundström, G. (2015). *Governing the Embedded State: The Organizational Dimension of Governance*. Oxford: University Press.
- Jacobsson, K., Seing, I., & Hollertz, K. (2020). Följsamhet som styrningsideal hos Försäkringskassan – ett hot mot rättssäkerheten? *Socialmedicinsk Tidskrift*, (5): 682–689.
- Jacobsson, K., & Hollertz, K. (2021). Normativ impregnering som informell styrning: Exemplet Försäkringskassan. I S. Linde, & K. Svensson (Red), *Välfärdens aktörer: Utmaningar för människor, professioner och organisationer* (ss. 19–48). Lund: Social Work Press.
- Jessen J.T., & Tuftte P.A. (2014). Discretionary decision-making in a changing context of activation policies and welfare reforms. *Journal of Social Policy*, 43(2): 269–288.
- Lindqvist, R. (1990). *Från folkrörelse till välfärdsbyråkrati: Det svenska sjukförsäkringssystemets utveckling 1900–1990*. Lund: Arkiv.
- Lundqvist, L. (1998). *Demokratins väktare: Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Melander, S. (2013). *Kassakultur i förändring: Samspelet mellan organisationskultur och administrativa reformer på Försäkringskassan*. Lunds Universitet.
- Prop. 2007/08:136: Från sjukersättning till arbete.
- Rohr, J. (1989). *Ethics for bureaucrats: An essay on law and values*. New York, NY: Marcel Dekker.
- Rothstein, B. (1986). *Den socialdemokratiska staten: Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund: Arkiv.

- Rothstein, B. (2005). Sverige – de ideologiska statsapparaternas förlovade land, i R. Karsten, & B. Rothstein (Red.), *Den politiske forvaltning. Historiske spor i nutidens bureaukrati. Festskrift till Tim Knudsen*. Köpenhamn: Systime.
- Schmidt, V.A. (2002). *The Futures of European Capitalism*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Schön, D. A. (1993). Generative metaphor – A perspective on problem-solving i social policy. I A. Ortony (Red.), *Metaphor and Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Socialdepartementet (2011) *Regleringsbrev för budgetåret 2012 Avseende Försäkringskassan* Regeringen <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=13750>
- Socialdepartementet (2015a) *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Försäkringskassan* Regeringen <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=17015>
- Socialdepartementet (2015b). *Åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro*. <https://www.regeringen.se/4a767f1/contentassets/20f4ccc25f584197ae79ff937f6fcb5/atgardsprogram-for-okad-halsa-och-minskad-sjukfranvaro.pdf>
- SOU (2006:86) *Mera Försäkring och mera arbete*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU (2021:69) *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet*. Stockholm: Elanders.
- Ståhl, K., & Andersson, F. (2018). Shifting to Value-Based Principles in Sickness Insurance: Challenges in Changing Roles and Culture, *Journal of Occupational Rehabilitation*, 28(4): 730–739.
- Woller, G.M., & Patterson K.D. (1997). Public Administration Ethics: A Postmodern Perspective. *American Behavioral Scientist*, 41(1): 103–118.

ABSTRACT

Since the first two decades of the 21st century the Swedish social insurance system has evolved in a more restrictive direction without any corresponding change in the law. Previous research has mainly focused on the government's steering towards a sickness benefit ratio of 9.0 as an explanation to the changed enforcement of the system. Within the framework of this explanation, the activation policy has also been highlighted as a form of meta-ideology that has influenced the governance. This article argues that it's not only the government's control of activation policy that governs the actions of the Swedish social insurance agency, but also a specific ethos of the bureaucracy which consist of the self-ideology that the agency is the lord of the welfare state, not the server. In order to explore this, the article make a distinction between two types of discretion of the bureaucracy, and argue that the change in the Swedish social insurance system is caused by a combination of the specific ethos of the Swedish social insurance agency and an idea of the contract of the relationship between the state and the citizen (the activation policy).

Keywords: activation policy, ethos, self-ideology, social insurance system, Swedish Social Insurance Agency