

Normeringen av handläggarna i sjukförsäkringen: En narrativ etnografi på Försäkringskassan

Kerstin Jacobsson

Artikeln undersöker organisationsberättelsernas roll i Försäkringskassans inre styrning, närmare bestämt i normeringen av handläggarna inom sjukförsäkringen och skapandet av det för organisationen önskvärda subjektet. Organisationsberättelserna blir redskap både för att de-stabilisera befintlig roll- och självförståelse och för att tillhandahålla mallar och manus för de (för tillfället) legitima sätten att tänka och vara på som handläggare. Genom att återberätta organisationsberättelser i det vardagliga arbetet blir handläggarna samtidigt medskapare av den normativa ordningen. Analysen kombinerar narrativ etnografi och governmentality- analys, baserat på kvalitativa intervjuer och etnografiska observationer på fem lokalkontor.

Nyckelord: handläggare, narrativ etnografi, organisationsberättelser, sjukförsäkringen, styrning

Hur vi bör tänka och känna på och inför arbetet är föremål för organisatorisk styrning av allehanda slag. Denna artikel fokuserar styrningen av sjukförsäkringshandläggaren inom Försäkringskassan med särskilt fokus på organisationsberättelsernas roll i normeringen av handläggaren, det vill säga i formeringen av för organisationen lämpliga subjekt som tänker, känner och uppträder i enlighet med organisationens dominerande normer.

Vilka vi är, varifrån vi kommer och vart vi är på väg är centrala komponenter i individens livsberättelser och i konstitueringen av identitet. På motsvarande sätt är det med organisationer, där berättelser är centrala för att bringa ordning i såväl kontinuitet som förändring och i skapandet av en organisationsidentitet. Det är välbekant i organisationsforskningen

FÖRFATTARE

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

att historieberättande kan användas som ett redskap för organisationers ledningar att påverka de anställdas syn på sin organisation och underlätta anpassning till förändringar på arbetsplatsen (Brown m.fl., 2005). I en politisk styrd organisation som Försäkringskassan där mål och styrformer pendlar kraftigt (ISF, 2016; 2018) blir frågan om hur de anställda kan förmås ”ställa om” central; hur de kan förmås att betrakta sig, sin roll och sitt arbete på nya sätt.

Den aktiveringspolitiska forskningen har belyst hur arbetslösa och sjukskrivna måste arbeta med sig själva för att kunna göra omställningar i arbetslivet. Det har visats att omställningar kan kräva en de-stabilisering av befintlig identitet och självbild för att kunna tänka nytt kring sin arbetsmarknadssituation och se sig själv med nya ögon – exempelvis öppna sig för nya yrken – vilket samtidigt innebär ett slags disciplinering och styrning av subjekten i fråga (Benson, 2008; Sunnerfjell, 2020). Avsevärt mindre forskning har däremot fokuserat på hur välfärdsstatens byråkrater själva måste ”ställa om” i implementeringen av aktiveringspolitiken när mål och styrformer förändras, vilket denna artikel bidrar med.

För att vi ska förstå kraften i organisationsberättelser räcker det inte med att studera dokumenten där de formuleras. Vi behöver veta vilken roll de spelar i den vardagliga styrningen och normeringen av de anställda. För detta krävs etnografiska studier. Denna artikel bidrar med en av få befintliga samtida etnografier av en välfärdsbyråkrati. Studien kombinerar på ett originellt sätt olika metodologiska och teoretiska traditioner, dels narrativ etnografi (Gubrium & Holstein, 2008), dels *governmentality* (styrningen av subjekt och subjektiviteter), med inspiration från senare Foucault (1997). Den övergripande frågan som adresseras är: Hur får ledningen på Försäkringskassan sin personal att tänka och känna på likartade – och för organisationen önskvärda – sätt? Och mer specifikt: Vilken roll spelar organisationsberättelserna i normeringen av handläggarna? Studien är avgränsad till den del av Försäkringskassan som handhar sjukförsäkringen.

NORMERINGEN AV HANDLÄGGAREN

Vi är alla beroende av befintliga vokabulärer (och diskurser) i våra ansträngningar att nå självkännedom och självförbättring. En insikt från *governmentality*-traditionen är styrningens diskursiva karaktär (Dean, 1999); normer förmedlas genom kunskap, sanningsanspråk, bestämda problemförståelser, vokabulärer – och i särskilt fokus i denna artikel – berättelser. Vi ska fokusera myndighetens ansträngningar att påverka handläggarnas föreställningar och försanthållanden, deras självförståelse, och aspirationer i enlighet med organisationens dominerande normer med särskilt fokus på organisationsberättelsernas roll.

Vi kan i enlighet med kritiska managementforskare se identitetsreglering i organisationer som en form av organisatorisk kontroll (Alvesson & Willmott, 2002) där organisationskultur och organisationsdiskurser är sätt på vilka organisationer försöker skapa "den lämpliga individen" genom att forma deras självbild och deras arbetsorientering (Alvesson & Willmott, 2002), i vårt fall, genom att tillhandahålla normer för den lämpliga sjukförsäkringshandläggaren. Normeringen handlar om att skapa organisatoriska själv som har de egenskaper som anses krävas för arbetet. Relevant i analysen blir att undersöka mallar och typifieringar för hur man ska vara som handläggare på Försäkringskassan, och hur dessa påverkar roll- och självförståelsen.

En viktig insikt från Foucault var att *governmentality*-styrning förutsätter individernas aktiva deltagande (Foucault, 1997); den förutsätter ett visst mått av frihet, där människor själva väljer att "modellera" om sig, i strävan efter självförbättring och för att leva upp till förväntningarna på sig. De "rätta" egenskaperna tvingas inte i första hand fram, de lockas fram eller frammanas genom att vissa självbilder åberopas och premieras medan andra exkluderas. Vi är här intresserade av den form av styrning som opererar genom att locka fram och mobilisera engagemang hos medarbetarna och samtidigt styra deras ansträngningar mot organisationens mål, något Kunda kallade normativ kontroll (Kunda, 1992, Jacobsson & Hollertz, 2021). En sådan styrning presenterar sig ofta i termer av möjligheten till lärande och utveckling och appellerar till människors potential (Kunda, 1992). Denna syn på styrning är väl förenlig med Foucaults *governmentality*-perspektiv men skiljer sig från exempelvis hierarkisk styrning i organisationer. Styrningen går ut på att påverka de anställdas underliggande erfarenheter, tankar och känslor inför sitt arbete, en styrning av medarbetarnas själv – vad de vill, känner och ytterst vilka de är på jobbet; vad vi väljer att kalla normeringen av den anställda. Ett sådant mer subtilt perspektiv på styrning hjälper oss också att förstå hur personligt engagemang kan mobiliseras – i vårt fall för något så svårt som att administrera en sjukförsäkring som är under ständig politisk debatt och medial granskning.

En kritik som kan riktas mot *governmentality*-forskningen är att den ofta fokuserar styrningsteknikerna liksom den kunskap styrningen baserar sig på, medan hur dessa styrningsförsök faktiskt "landar" hos målgrupperna är avsevärt mindre utforskat. Bröckling och hans medförfattare menar till och med att fokus ska vara på: "the interrelations between regimes of self-government and techniques of controlling and shaping the conduct of individuals and collectives, not on what human beings governed by these regimes and technologies actually say and do" (2011 s 13). Men också som organisatoriska subjekt kan individer kan reagera olika och i varierande grad vara öppna för att modellera om sig, beroende på deras tidigare erfarenheter och befintliga identiteter (Alvesson & Willmott,

2002). Benägenheten att modellera om sig är ytterst en empirisk fråga. Bristen på uppmärksamhet på faktiska människor och deras subjektformering som respons på styrning har kritiserats av författare som menar att mer etnografiskt fokus i *governmentality*-forskningen är av godo (Brady 2014). Eftersom styrning äger rum i konkreta situationer och specifika kontexter och kan tas emot på olika sätt är det poängfullt att arbeta etnografiskt. Artikeln bidrar med den första omfattande etnografien av Försäkringskassan (för en etnografisk studie av ett specifikt organisationsexperiment i Försäkringskassan, se dock Fransson & Quist 2018).

NARRATIV ETNOGRAFI

Den andra teoretiska inspirationskällan är etnografier av institutionella diskurser (Miller, 1994), och framför allt narrativ etnografi (Gubrium & Holstein, 2008). Institutionella diskurser avser de fundamentala antaganden, angelägenheter och vokabulärer som organisationsmedlemmarna vanligen använder när de interagerar med varandra och omgivningen (Miller, 1994 s 282-283). Dessa delade tolkningsmönster och tolkningskonventioner har sin egen logik och utgör en bas för handling i organisationen. De utgör samtidigt villkor för normering och subjektformering i organisationen i fråga. En institutionell diskurs bygger samtidigt på tolkningsmakt, där vissa tolkningar premieras i den specifika organisatoriska kontexten medan andra diskvalificeras eller avlegitimeras som olämpliga eller ansvarslösa.

Narrativ etnografi ser organisationer som narrativa miljöer vilka premierar vissa etablerade historier och sätt att återberätta erfarenhet och diskvalificerar eller marginaliserar andra (Gubrium & Holstein, 2008 s 253-254). De ger legitima ”mallar” för sättet att tänka och handla, i vårt fall som en lämplig Försäkringskassehandläggare. Sådana sanktionerade tolkningsmallar blir resurser som organisationsmedlemmarna använder i sitt vardagliga arbete när de möter uppkomna situationer och bedömer ärenden.

Historieberättande sker i en social kontext och förmedlas i sociala processer. Narrativ etnografi “opens to empirical inspection the social processes and circumstances through which narratives are constructed, promoted, and resisted” (Gubrium & Holstein, 2008 s 256). Organisationsberättelserna fungerar, som vi ska se, normerande genom att tillhandhålla vokabulärer och andra diskursiva mallar för hur man ska tänka, vara och känna, och genom att skänka mening och en rationalitet åt arbetet. Men organisationsmedlemmarna kan förhålla sig till berättelserna på delvis olika sätt och också bjuda dem motstånd.

DATA OCH ANALYS

Analysen fokuserar organisationsberättelser och den verklighetsförståelse som de kommunicerar och den normering av subjekten de innebär. Den baseras på omfattande etnografiskt arbete på fem av Försäkringskassans lokalkontor genomförda åren 2016–17, i kombination med 38 kvalitativa, semi-strukturerade intervjuer med handläggarna, deras lokala chefer samt specialister på försäkringen, vilka hjälper handläggarna med ärendebedömning vid behov, och i några fall, Försäkringsmedicinska rådgivare. Intervjuerna omfattade såväl erfarna som nyanställda handläggare. Därutöver genomfördes 16 intervjuer vid Försäkringskassans huvudkontor åren 2015–16 (på HR-avdelningen, rättsavdelningen och avdelningen för sjukförsäkringen). Alla intervjuer spelades in och transkriberades. Organisationsdokument har också studerats. Analysen bygger även på andra studier av Försäkringskassans handläggare under samma period, men här återanalyserade i termer av organisationsberättelser och narrativa praktiker (Fransson & Quist, 2018; ISF, 2018).

De etnografiska observationerna följde metoden jobbskuggning, där handläggarna följdes i vardagen (men vi har uteslutit direkt klientinteraktion av konfidentialitetskäl och eftersom det inte stod i fokus för analysen). Klientinteraktion var dessutom relativt ovanlig under den studerade perioden. Vi observerade interna möten av olika slag (utbildningstillfällen, teammöten, ledningsmöten, chefsmöten, arbetsplatsträffar) men också informell interaktion i lunchrum och korridorer. Observationerna dokumenterades i omfattande fältanteckningar.

Narrativ etnografisk analys innebär studiet av berättelser i sin sociala kontext. Eftersom organisationsberättelser kommer någonstans ifrån är en fråga som guidar analysen av handläggarnas prat: ”vems röst hör vi?” (Gubrium & Holstein, 2008 s 255). Analysen tar alltså inte individernas berättelser okritiskt för givna; om samma ord och formuleringar återkommer i en stor mängd intervjuer på olika platser i landet kan vi dra slutsatsen att det är organisationen som talar genom individerna – även om de återberättar dem i termer av sin egen erfarenhet.

Historier samlas, återberättas och tas emot i specifika kontexter och situationer och för bestämda organisatoriska syften, och analysen fokuserar därför också olika ”narrativa tillfällen” (Gubrium & Holstein, 2008 s 247) på lokalkontoren där detta sker, som de olika interna mötena. Andra narrativa tillfällen i vardagen utgjordes av teamarbetet, vilket var en institutionaliserad arbetsmetod på alla kontoren och där chefer och handläggare hade sina egna team (Jacobsson & Hollertz, 2021). Vidare praktiserades ett ”coachande ledarskap” där chefer, specialister och försäkringsmedicinska rådgivare skulle fungera som rådgivare vid behov, men teammedlemmarna skulle i första hand vända sig till varandra för råd. Såväl möten som individuell coachning var nyckeltillfällen då organisationsberättelser och organisationsmallar och manus förmedlades till handläggarna. Materialet har analyserats

tematiskt både avseende innehållet i organisationsberättelserna och vilken roll de spelade i handläggarnas rollförståelse.

De fem lokalkontoren var placerade i två regioner i Sverige. Urvalet av kontor gjordes av huvudkontoret i samråd med de lokala cheferna. Försäkringskassan är en mycket centralstyrd myndighet och dessutom kännetecknad av hård arbetsbelastning på handläggarna. Deltagande i vår omfattande etnografi förutsatte kontor där arbetsituationen tillät sådan medverkan. Vi är medvetna om risken att huvudkontoret valde i deras ögon särskilt ”lämpliga” kontor. Samtidigt kan detta urval lämna sig för just analysen av normeringen av ”den lämplige handläggaren”.

FÖRSÄKRINGSKASSAN OCH DEN AKTIVERINGSPOLITISKA KONTEXTEN

Med sina över 14 000 anställda är Försäkringskassan Sveriges tredje största myndighet. Denna artikel fokuserar bara på handläggarna i sjukförsäkringen. Deras formella roll är att 1) bedöma och fatta beslut om individens rätt till sjukpenning (eller sjuk- eller aktivitetsersättning) och 2) vid behov samverka med sjukvården, andra myndigheter (som Arbetsförmedlingen) och arbetsgivaren för att samordna individens rehabilitering (Socialförsäkringsbalken 2010:10).

År 2008 infördes (och lagstodgades) rehabiliteringskedjan, som ett led en förstärkt arbetslinje i sjukförsäkringen, i syfte att minska samhällets kostnader för sjukfrånvaro och få sjukskrivna tillbaka i arbete (Seing, 2014). Den innebär att Försäkringskassans handläggare ska pröva arbetsförmågan vid särskilda intervaller: efter tre månader (90 dagar) mot andra arbetsuppgifter hos nuvarande arbetsgivare och efter sex månader (180 dagar) mot normalt förekommande arbete på hela arbetsmarknaden.

Men trots kontinuiteten av det lagstodgade uppdraget har Försäkringskassans uppdrag svängt kraftigt, både reflekterat i regleringsbrev från regeringen och i myndighetens egna prioriteringar (ISF, 2016; 2018). År 2011 fick Försäkringskassan dåvarande alliansregeringens uppdrag att öka medborgarnas förtroende för myndigheten och socialförsäkringen. Dan Eliasson tillsattes som generaldirektör och ett omfattande internt förändringsarbete initierades. Värderingsstyrning skulle minska detaljstyrningen av handläggningen och ersätta den tidigare ”pinnjakten” (där handläggarna prioriterade det de mättes på) och myndigheter skulle genomsyras av kundorientering. Teamarbete infördes 2012 (Holmgren Caicedo, Mårtensson & Tamm Hallström, 2015) och också ett ”coachande ledarskap” infördes.

År 2015 förändrades regeringsuppdraget och den dåvarande koalitionsregeringen bestående av Socialdemokraterna och Miljöpartiet beslutade om ett siffermål för att bryta uppgången av sjukfrånvaron: att sjukpenningtalet skulle uppgå till

högst 9,0 dagar vid utgången av 2020 (Socialdepartementet, 2015).¹ Regleringsbrevet 2016 upprepade att Försäkringskassan skulle verka för att sjukpenningtalet inte skulle överstiga 9,0 dagar i december år 2020 och antalet nybeviljade sjukersättningar inte överstiga 18 000 i genomsnitt per år under perioden 2016–2020 (Socialdepartementet, 2016). Försäkringskassan skulle öka ansträngningarna för att sjukskrivningarna skulle bli både färre och kortare. Kontroller i handläggningen skulle särskilt inriktas så att sjukförsäkringens tidsgränser vid dag 90, 180 och 365 i sjukperioderna upprätthölls (Socialdepartementet, 2015). En ny generaldirektör (GD), Ann-Marie Begler, tillsattes (från september 2015) och det är alltså hennes GD-period som denna studie fångar. Teamarbetet inriktades då mot att nå produktionsmålen, framför allt att göra bedömningar enligt rehabiliteringskedjans tidsintervaller. Handläggarna uppmanades att ”göra rätt från början”, ”öka kvaliteten i utredningarna” och att se till att ”rätt person får rätt ersättning” (Försäkringskassan, 2016 s. 2; ISF, 2018). Begler fick sluta sin post 2018, då regeringen fann att samverkan kring enskilda inte fungerade. Men under vår undersökningsperiod var Begler GD och målet om ”9,0” överskuggade allt annat på de lokalkontor vi studerade. Våra resultat är i flera avseenden i linje med andras studier från samma period: samverkansuppdraget nedprioriterades till förmån för att ”utreda” berättigandet till sjukpenning (Fransson & Quist, 2018; ISF, 2018). Den uttalade inriktningen internt var att avslagen skulle öka, vilket lett Altermark (2020) till att tala om myndigheten som en ”avslagsmaskin”. Det som gör vår studie unik är det omfattande etnografiska arbetet, som möjliggör att visa hur ett sådant ”maskineri” kan fungera i vardagen. Analysen belyser vad vi kan se som ”smörjoljan” i maskineriet, nämligen organisationsberättelserna.

NORMERINGEN AV SJUKFÖRSÄKRINGSHANDLÄGGAREN: ANALYS

Analysen fokuserar både på budskapet i berättelserna och vilken roll de spelar i normeringen av handläggarna. Den belyser både de övergripande organisationsberättelserna och de mer operationella och verksamhetsnära mallar och manus för tanke och handling som de förmedlar. Berättelserna erbjuder en logik och rationalitet i och för arbetet och signalerar normerna för det lämpliga handläggsobjektet.

Organisationsidentiteten som försäkringsbolag

På Försäkringskassan har förändringar på högsta ledningsnivå (GD-skiften) och politiska mål ackompanjerats av förändringar i de legitimerande berättelserna, med markerade föreställningar om ”då” versus ”nu” och ett närmast rituellt

¹ Sjukpenningtalet anger antal dagar per person och år om alla sjukdagar (och rehabiliteringsdagar) slås ut på samtliga försäkrade.

distanserade från felaktigheter i det förflutna. Den dominerande organisationsberättelsen under Dan Eliassons tid som GD (2011-14) återberättas här av en tjänsteman på huvudkontoret:

Från 2008 till 2012 låg fokus på produktivitet. Vad som hände på den resan var att vi tappade kunden; vi tappade dem vi finns till för. Och förtroendet för Försäkringskassan störtade.

Målstyrningen ansågs ha lett till ”pinnjakt” och förlorat förtroende, både i ”kundens” och omvärldens ögon.

Studien påbörjades när Begler just tillträtt som ny GD (hösten 2015). Den nya generaldirektören framhöll ”tjänstemannarollen” och att den viktigaste uppgiften var att administrera sjukförsäkringen korrekt och ”öka kvaliteten i utredningarna” (Försäkringskassan, 2016 s 2). Det dominerande narrativet var att den föregående periodens kundorientering hade resulterat i en ”alltför generös tillämpning” av försäkringen.

Vokabulären ändrades – personalen skulle inte längre tala omtala sin klient som ”kund” utan som ”den försäkrade”. Den primära organisationsidentiteten var Försäkringsbolaget med paralleller till privata försäkringsbolag. ”Vi är faktiskt försäkringsbolaget Sverige, alltså statens försäkringsbolag”, som en enhetschef i en annan studie pregnanterade det (ISF, 2018 s 88). Identiteten som Försäkringsbolag genomtydligt uttrycktes också i vår studie. Parallellen till ”vanliga försäkringar” var vanligt förekommande på lokalkontoren, som här uttryckt av en handläggare: ”det här är en försäkring som vilken som helst, och den täcker inte precis allt och efter ett halvår så täcker inte det här längre”.

Organisationsidentiteten som försäkringsbolag återspeglades inte minst i talet om ökad ”försäkringsmässighet”, ett svenskt nyord. Det gällde för handläggarna att noggrant kontrollera om försäkringsvillkoren i sjukförsäkringen var uppfyllda när klienten första gången ansökte om sjukpenning, vilket förstärkte handläggarens roll som grindvakt till försäkringen. Den viktiga grindvaktpositionen återspeglades i pratet om att ”släppa in rätt personer” och ”inte släppa in alla” (se även Fransson & Quist, 2018 s 174-176), vilket här återberättas av en handläggare:

Vi tycker att vi är försäkringsmässiga och att vi liksom följer lagen och riktlinjer och så. Sedan har vi försökt jobba med att ha specialister med när vi diskuterar inlägg; inlägg, det är ju dom som gör sin första ansökan.

Denna grindvaktposition fick närmast heroiska undertoner i organisationen: genom restriktivitet i tillämpningen kunde sjukförsäkringen räddas för framtiden. Handläggare kunde uttrycka farhågor om att ”skattekistan inte kommer att räcka

till” om inte tillämpningen av försäkringen blir mer restriktiv, eller att ”för många får sjukpenning som kanske inte skulle ha det”.

Den uttalade inriktningen på de studerade kontoren var att försäkringsmässigheten *krävde* att andelen avslag och indragningar skulle öka. En specialist och försäkringssamordnare uttryckte det:

Vi avslår mycket mer ansökningar och drar in [sjukpenning] mycket mer än vad vi gjorde innan [...] vi måste stoppa ökningen av antalet sjukdagar i Sverige och det kan vi bara göra genom att vara ganska strikta i försäkringstillämpningarna.

Normeringen av handläggaren genom parallellen till privata försäkringsbolag och talet om försäkringsmässighet fick konsekvenser för rollförståelsen och för klientrelationen. Liksom privata försäkringsbolag inte behöver träffa sina kunder utan bedömer ärendena på grundval av den information som skickas in kunde nu kundkontakt och extern samverkan nedprioriteras och ett ökat ansvar läggas på klienten att sända in fullständig information (se även Fransson & Quist, 2018; ISF, 2018), något som senare medfört en kritik mot myndigheten att inte ha fullgjort sin utredningsplikt (Altermark, 2020; ISF, 2021). Organisationsidentiteten som försäkringsbolag liksom avståndstagandet mot den tidigare kundorienteringen illustreras tydligt i namnbytet som ägde rum år 2019, från ”personlig handläggare” till ”försäkringsutredare”. Vi ska nu belysa ett antal organisationsmanus, varigenom den övergripande organisationsidentiteten blev operationell i vardagen.

”Den försäkringsmässige handläggaren”

Organisationsmanuset om den försäkringsmässige handläggaren refererade till en handläggare som tog på sig grindvaksrollen och ett striktare förhållningssätt till sjukförsäkringen. En handläggare förklarar här vad hen lägger i att vara försäkringsmässig: ”Då menar jag att man håller sig till reglerna för att bedöma ’rätten till’; är det läkarintyget så ska det finnas en DFA-kedja”.²

Men begreppets vaghet gjorde samtidigt att det kunde laddas med olika saker. För en del handläggare innebar organisationsmanuset att man måste öka andelen avslag för att leva upp till idealet om försäkringsmässighet. En lokal enhetschef sa rakt ut i en intervju att ”försäkringsmässighet indirekt är avslag och indragningar”. Det normativa trycket på handläggarna är tydligt i intervjuerna. Följande handläggare berättade att fokus nu låg på att stoppa utbetalning av sjukpenning i

² Läkarintyget ska specificera såväl diagnos som funktionsnedsättning och aktivitetsbegränsning (DFA), och tolkningen inom myndigheten var att det skulle finnas en logisk kedja mellan dessa. Forskare har hävdats att detta krav saknar grund i lagstiftningen (Altermark, 2020 s 60-62).

ett tidigt skede, inte på samordning av rehabilitering, vilket egentligen varit hens arbetsuppgift och fokus:

Det låter ungefär som vi bara jobbar på att dra in, men det är ju lite, alltså känslan är ju att vi är hårdare. Regelverket är inte annorlunda men vi har varit för generösa i förhållande till regelverket tidigare och nu så ska vi tänka annorlunda.

Vi ser här hur organisationsnarrativet ”vi har varit för generösa tidigare” återberättas av handläggare som samtidigt gör berättelsen till sin egen genom att använda ”vi”. En annan handläggare berättade:

Nu har vi gått in i en ny period där vi, ja, tittar hårdare på försäkringen och att vi faktiskt tillämpar den på korrekt sätt, medan vi förut kanske var lite, inte riktigt lika hårda i bedömningar och hela den biten (handläggare).

Uttrycket ”hela den biten” visar att hen återberättar ett i organisationen mycket välkänt narrativ.

En annan handläggare berättade att de på hens avdelning jobbat med specialis-terna för att förbättra försäkringsmässigheten i ”inläppen”:

Och så har vi försökt involvera specialisten som jobbar för hela huset, för att se till [oss] och också sagt till honom att ”kan du säga till oss om vi gör andra bedömningar än dom där nere, eller om inte vi är försäkringsmässiga i våra bedömningar?”.

Dessa handläggare eftersträvar självförbättring i enlighet med aktuellt organisationsmanus, och vill inte prestera sämre än kollegorna en trappa ner: ”man har hört att dom där nere tycker vi är för slappa och inte försäkringsmässiga. Och då har vi ju jobbat med det”. Formbarheten som handläggarsubjekt ses här som något eftersträvansvärt. Dessa handläggare manifesterar en stark vilja att göra rätt – men denna vilja är samtidigt tydligt manusstyrd och därmed något som kan variera påtagligt över tid.

De intervjuade handläggarna var väl medvetna om att målen för deras arbete och därmed deras roller förändrats över tid:

Jobbet har ju förändrats litegrann under de här åren och det har ju skärpts till ganska mycket på olika sätt då, med regelverk och att handlingsutrymmet har blivit mindre och mindre, och samordningen prioriteras ner och nu är det mycket fokus på att vi ska vara försäkringsmässiga. Och jag upplever att man

fokuserar väldigt mycket på att sjukförsäkringen kostar så mycket pengar och att de kostnaderna måste minskas [...] det här att handlingsutrymmet som finns - det är ju borta liksom, utan man ska ju likrikta handläggarnas handläggning helt enkelt. Och det är ju rätt, så ska det ju vara.

Trots reflexiviteten som uttrycks i detta citat avslutar handläggaren med att betona att ”det är ju rätt, så ska det vara”; organisationsmanuset får alltså fäste. En annan handläggare uttryckte det:

Det har varit en ganska så tvär vändning från det att vi började prata om det här med att vi måste skärpa oss i tillämpningen av försäkringen. [...] Det blir liksom som ett uppvaknade för människor här på kontoret att ”nu måste vi skärpa oss”. Och så försöker man gå *all in* och verkligen strukturera upp alla ärenden man får över sig och ser över dem med nya ögon.

Uppvaknandet som beskrivs här innebär ett nytt sätt att se på sig själv som handläggare. Erfarenheter av uppvaknanden – liksom omvändelseerfarenheter generellt – innebär ett tydligt ”då” versus ”nu” och ett skifte från ett oupplyst till ett upplyst tillstånd (Jacobsson, 2014). Det innebär samtidigt en positionering av sig själv som ett subjekt *i behov av* uppvaknande (Sunnerfjell, 2020), och innebär en *öppenhet* för att modellera om sig. Öppenheten förutsätter i sin tur en destabilisering av den tidigare synen på sig själv och sin roll (Benson, 2008), vilka organisationsberättelserna var instrumentella för att åstadkomma. Ur ledningens perspektiv är det naturligtvis mycket mer effektivt för att nå organisationens mål om man kan förmå subjekt att gå *”all in”* (som i citatet ovan), än om man måste beordra fram förändringen.

Foucault (1998) har pekat på bekännelsernas roll i subjekt- och subjektivitetsformeringen. Genom att bekänna sina svagheter och brister, bekräftar man samtidigt en norm och manifesterar lojalitet. Vi ser i materialet ett flertal exempel på att det var viktigt med bekännelser i relation till rådande organisationsmanus, att göra avbön och ta avstånd från sådant man tidigare trott på, i kollektiva forum såväl som i enskilda intervjuer. Lokala chefer och ledningspersonal på huvudkontoret kunde exempelvis bekänna att de tidigare ”trott på mål- och resultatstyrning” men sedan ”insett att det var fel” och lett till ”pinnjakt” och ”statistikbetende” hos de anställda, där de prioriterade det de mättes på och valde bort annat. Handläggarna kunde bekänna att ”vi har varit för slappa” tidigare. Bekännelsepraktiken – detta att ha trott på och praktiserat gamla sanningar – och erfarenheterna av uppvaknanden till ny förståelse antyder både det starka normativa trycket på att ansluta sig till för tillfället rådande normer *och* villigheten att omforma sig för att nå självförbättring i enlighet med organisationens ideal.

‘Handläggaren som aldrig gjort avslag’

En normerande motberättelse till den försäkringsmässige handläggaren var den om ”handläggaren som aldrig gjort avslag”. Denna berättelse spreds på alla nivåer i organisationen och dök upp i alla möjliga sammanhang. Handläggare kunde berätta att de hade kollegor som aldrig gjort avslag och en lokal chef kunde bekänna för andra chefer under chefsdagar att hens kontor ”har medarbetare som aldrig gjort indragningar eller avslag”, varför en lokal kulturförändring med ”försäkringsmässighet” som ledord ansågs krävas.

Sensmoralen i den sedelärande berättelsen om ”handläggaren som aldrig gjort avslag” var att detta är oacceptabelt och arbetar man på Försäkringskassan måste man ha det som krävs, nämligen att våga fatta ”negativa beslut” – Försäkringskassans interna vokabulär för avslag eller indragningar. En lokal chef berättade att hen tar upp detta i dialogen med enskilda medarbetare: ”Kan det verkligen vara rimligt att Kalle gjort sju indragningar och du har inte gjort en enda?”. Statistik över avslag och indragningar presenterades också på kontorsnivå varje månad och blev också föremål för diskussion i teamen. En handläggare berättade:

Och sen har vi ju uppföljningar varje månad då kring hur vi ligger till med antal indragningar och avslag. Hur ser variationen ut i teamet?” [...] man blir matad med det hela tiden, på APT:n att vi måste få ner siffrorna, vi måste. Det är mycket diagram, mycket siffor. Specialisterna som vi har pratar mycket om det, så att det- det är inget så här specifikt möte där de säger att ”nu måste vi göra detta”, utan det är mer att man blir matad med det hela tiden.

Dessa narrativa tillfällen i vardagen innebar en tydlig normering, med intervjupersonens ord, ”matning” av betydelsen av att öka avslagen.

Av handläggsobjektet krävdes nu mod; modet att kunna avslå ansökningar. ”Du får inte tveka för den här delen av jobbet” deklarerade en handläggare, själv stolt över att inte tveka. Historieberättandet var ett sätt att åstadkomma det rätta patoset och frammana den rätta moralen. Som Foucault lär oss är makt också produktiv, och kan frammana aktörer med – för organisationen lämplig – agens. Organisationsberättelserna blir instrumentella i att formera den önskvärda karaktären hos organisationsmedlemmarna. Genom att manifesteras att man kan göra avslag och indragningar uppvisar handläggaren att hen har rätt karaktär.

”Den för snälla handläggaren”

Fel karaktär i organisationen var däremot att vara ”för snäll” som handläggare. Idealet var att ha mod att avslå ansökningar och tvekan inför detta diskvalificerades som illegitim snällhet. ”Vi beviljar ju för många, vi är för snälla. Det är där

problematiken ligger”, uttrycktes i en gruppintervju med handläggare citerad av Altermark (2020 s 75). Det är tydligt att detta är lika mycket en organisationsberättelse som återberättas som ett uttryck för den egna erfarenheten (”vi har varit”). Det är ingen ”tycka-synd-om-försäkring”, var ett uttryck som förekom i vår studie. Organisationsmanuset var här att: ”vi får inte bli för snälla”, i synnerhet vad gäller ”de psykiska” [personer med psykiska diagnoser], som en handläggare uttryckte det i ett teammöte mellan handläggare (observation). Intressant nog menade detta handläggarteam att de var mer restriktiva med kompletteringar av sjukintyg när *inte* den försäkringsmedicinska rådgivaren (läkaren) var med. De uppfattade alltså att de kunde vara *mer* försäkringsmässiga när inte försäkringsläkaren var med, tolkat som ännu tuffare i prövningen.

De sjukskrivande läkarna ansågs vara för ”snälla”, förstått som alldeles för benägna att sjukskriva klienterna också för lättare besvär. ”Det är inte snällt att sjukskriva”, löd organisationsmanuset enligt logiken: En sjukskrivning kan försvåra att komma tillbaka till arbetsmarknaden. ”Arbete är ju främjande [för hälsan] egentligen. Så man kan ju egentligen må bättre av att arbeta” uttryckte en områdeschef det i en intervju. Att som läkare sjukskriva framstår i ljuset av denna sanningsdiskurs om arbete som rehabiliterande (se Seing, 2014) som oansvarigt och närmast omoraliskt.

Såväl handläggare som läkare behövde alltså ansvariggöras på nya sätt och uppvisa en ny, strängare – och mer ansvarsfull – karaktär. Det nyss citerade handläggarteamet uttryckte också ambitionen ”att tvinga alla läkare att tänka till från start” (observation). ”Folk kan inte bli friska när de är friska när de kommer in i försäkringen”, som en enhetschef formulerade saken, vilket återberättades av ett flertal handläggare i vår studie som ett sätt att rättfärdiga den tuffare tolkningen av sjukintygen. Det gäller att inte ”släppa in” friska personer i försäkringen.

Det lades också högre krav – och därmed mer ansvar – på klienten/den försäkrade att inkomma med kompletta handlingar; klienterna fick i högre utsträckning tala med läkaren vid brister i sjukintyget snarare än att handläggaren på Försäkringskassan krävde komplettering av läkaren. En områdeschef i vår studie sa: ”Begler var tydlig med att vi ska ha kompletta intyg. Det är självklart! Vi ska höga krav på de kunder som har första kontakten”. En handläggare med lång erfarenhet uttryckte kritik mot denna linje:

Det är ju viktigt att de [klienterna] får den information dom behöver för att kunna liksom påverka sin situation [...] det finns också någon slags kultur av det, du kan ju liksom inte berätta för dem vad det är som saknas [...] Ja, fast det tycker jag väl att de har rätt att veta; om det är någonting som saknas och jag gör den bedömningen, så måste jag väl säga det? ”Ja, men då lägger du

orden i munnen på dem” [säger de andra på kontoret]. Jag jobbar lite med att liksom hitta någon slags balans i det, att jag inte ska ge dem tips och tricks.

Organisationsmanuset var här att inte hjälpa till för mycket, det låg på läkare och klienter själva att räkna ut vad som krävdes. Efter vår undersökningsperiod har Försäkringskassan fått kritik för att inte fullgöra sin lagstadgade utredningsplikt (Altermark, 2020; ISF, 2021) när så mycket ansvar läggs på klienten, något som alltså får stöd av våra observationer och intervjuer. Ett snabbt avslag (exempelvis på grund av ofullständig DFA-kedja i intyget) legitimerades med att ”de kan alltid begära omprövning” (handläggare).

Den ”för snälle handläggaren” var en som engagerar sig för mycket i klienten och dennes situation: ”Vi ska inte ha ekonomiskt ansvar för dem. Det måste vi komma ifrån. Jag ser på det som en vanlig försäkring” (handläggare) kunde det uttryckas. ”Vi ska inte vara terapeuter”, löd ett annat organisationsmanus, som användes för att avgränsa handläggarrollen och diskvalificera ett emotionellt ansvarstagande för klienten som olämpligt och närmast oansvarigt beteende.

Som ett sätt att distansera sig från felaktigheter i det förflutna var det vanligt på kontoren att skilja mellan ”det gamla gardet” som var för snälla och det nya gardet, som var mera ”trogna försäkringen” (även Altermark, 2020 s 74). När många handläggare uttrycker sig på samma sätt tyder det på att det är organisationen som talar, genom individerna. En handläggare berättade att de på hans kontor gjorde många fler avslag och indragningar än tidigare. På frågan om varför svarade hen:

Innan så kunde vi nog vara mer flexibla och släppa igenom läkarintyg som kanske inte var [fullständiga]. Det kan man ju tänka. Man kan ju ifrågasätta sig själv lite grann. Man kanske var för snäll, rent bedömningsmässigt.

Denne handläggare ansluter sig till den dominerande organisationsberättelsen och manuset för handling, men gör detta ganska tvekande, vilket antyder det hårda normativa trycket på handläggarna att börja betrakta och utvärdera sitt arbete på ett nytt sätt. Hen menade också att all tid som lades på att kommunicera avslag och indrag innebar mindre tid för samverkansuppdraget. Följande handläggare med lång erfarenhet i organisationen och som genomlevt olika tillämpningar av försäkringen var mer uttalat kritisk:

Så det är en frustration i det, för jag tänker om man hade försökt hålla blicken lite mer vaken och inte tänker att regelmässigt ... ibland så är glaset alltid halvtomt istället för halvfullt och man bara letar efter anledningar att göra avslag. Man kan ju titta på ett ärende och tänka att: finns det någonting

i det som faktiskt gör att jag inte ska betala eller så kan man titta på det och tänka: finns det underlag för att betala? Och sättet du ser på papperet gör ju hur du väljer.

Det ibland implicita, ibland explicita organisationsmanuset var att hellre fälla än fria, hellre avslå än komplettera informationen i ärendet.

”Försäkringskassan har tagit andras ansvar förut”

På de studerade lokalkontoren var det klart uttalat att handläggarna skulle gå på färre samordningsmöten med andra parter, vilket innebar en insnävning av uppdraget (trots den lagstadgade uppgiften att samordna rehabiliteringen för klienter med behov av det). Hållningen legitimerades med organisationsberättelsen att ”Försäkringskassan har tagit andra aktörens ansvar tidigare” (ISF, 2018 s 113). Denna berättelse gick ut på att Försäkringskassan inte avgränsat sin roll tydligt nog tidigare, i relation till andra myndigheter, till hälso- och sjukvården och till de sjukskrivnas arbetsgivare. Denna organisationsberättelse användes för att legitimera fokus på ”inläpp” och kontroll, istället för att delta i samordningsmöten. Att möten med samverkansparter prioriterades ned under perioden, visar ett flertal studier (Fransson & Quist, 2018; ISF 2018; Jacobsson m.fl., 2020). Prioriteringen hade stöd från högsta ort, som en lokal specialist förklarade:

Vår nuvarande generaldirektör är ju tydlig med att vi har ju bara ett uppdrag, och det är ju att tillämpa försäkring korrekt, egentligen. Det andra, det får ju andra aktörer ta ansvar för, sjukvården får ju ta ansvar för hur många sjukskrivningar de har, det kan ju inte Försäkringskassan göra någonting åt. Arbetsgivarna får ju se till och fixa till arbetsmiljön, och kanske arbetsförmedlingen behöver ha en annan typ av resurser för och kunna jobba med dem som är arbetslösa än vad de har idag. Så jag menar, vi kan ju bara ta ansvar för det som vi har här, vi har kanske gjort vårt uppdrag för stort, liksom.

Vårt intresse i den här artikeln är hur en sådan omprioritering och insnävning av uppgiften kunde ske, givet att lagtexten faktiskt stipulerar det dubbla uppdraget (utredning och samordning). Här var organisationsberättelserna nyckelinstrumentet.

Vid ett teammöte diskuterade handläggarna behovet av att ”dra gränser mot omvärlden”: ”Vi har tagit ett ansvar som inte är vårt” (observation). En lokal chef formulerade det i en intervju att: ”vi har servat arbetsgivarna”. Igen är det ett diffust ”vi har” som lika mycket antyder att organisationsmedlemmarna återberättar kända historier som uttrycker deras faktiska erfarenhet. Bara de mest seniora handläggarna,

som är trygga i sin roll, förmår att stå emot och ifrågasätta organisationens ”sanningar”. Ett exempel är följande handläggarintervju refererad i ISF:s studie:

Då vänder man det skeppet nu och så säger man så här, ”men vi ska ju inte hjälpa vården”, ”vi ska inte hjälpa arbetsgivarna”, och då känner jag var kommer det ifrån? Vi har väl aldrig hjälpt vården eller arbetsgivarna. Tvärtom, man arbetar tillsammans för att nå ett mål om mindre sjukskrivningar” (handläggare citerad i ISF 2018 s 114, citationstecken är tillagda för tydligheten).

Ja, var kommer organisationens ”sanningar” ifrån? Såväl vår studie som Altermarks (2020) ger vid handen att Försäkringskassans huvudkontor och då särskilt Rättsavdelningen var centrala för normeringen som pågick på lokalkontoren, och där specialisterna och de lokala cheferna var de som i vardagen inpräntade organisationsmanusen i handläggarna. Vårt fokus här är dock hur dessa berättelser och ”sanningar” togs emot bland handläggarna på kontoren.

En intervjuad handläggare berättade att hen börjat tappa självförtroendet i arbetet trots att hen arbetat en längre tid i organisationen. Hen kände oro för att specialistens granskningar av hens handläggning av ärendena skulle uppdaga att hen gjort fel:

Jag har inte känt så innan. Men det är som att det har skärpts till så mycket, och det finns inte någon acceptans för att gå utanför ramarna. Och det vet jag ju att alla handläggare gör ibland för det måste man måste ha en viss flexibilitet. Men jag känner ju kanske att ... jag kanske gör någonting fel och någon kommer någon gång att upptäcka det [skratt]. Att man går runt med en känsla av att jag kanske inte riktigt kan mitt jobb.

Den starka normeringen av det lämpliga handläggarsubjektet var något som tydligt kändes av och kunde väcka känslor av osäkerhet och ambivalens hos vissa, och känslor av mod och stolthet hos andra som tydligt upplevde att de uppfyllde mallen och hade de egenskaper som krävdes.

DISKUSSION

Analysen har fokuserat organisationsberättelsernas roll i Försäkringskassans ansträngningar att normera den lämpliga sjukförsäkringshandläggaren; att genom historieberättande och specifika organisationsmanus påverka handläggarnas föreställningar och försanthållanden, deras självförståelse och aspirationer i linje med organisationens dominerande normer. Detta slags styrning handlar om att formera

lämpliga subjekt och frammana handläggarsjälva som har ”det som krävs” för uppdraget såsom det för tillfället tolkas. I vår studie handlade detta om handläggarsjälva som har modet att strama åt grindvaktsfunktionen till försäkringen och avslå fler ansökningar än tidigare, och därigenom också ta ekonomiskt ansvar för statsfinanserna. Den övergripande organisationsidentiteten var Försäkringsbolaget.

Berättelserna cirkulerade på alla nivåer i organisationen, och spreds återkommande vid narrativa tillfällen på kontoren. Inte minst fick de sin narrativa kraft genom att återberättas av handläggarna själva i det vardagliga arbetet. Organisationsberättelserna bidrog till en de-stabilisering (Benson, 2008) av roll- och självförståelsen, vilket medgav en ”öppning” av subjektiviteterna och därmed en öppenhet hos subjekten för ommodellering. De bidrog också till att ”omformatera” handläggarnas erfarenhet i enlighet med organisationens narrativa logik och mallar och typifiering för det önskvärda handläggarsubjektet. Denna ”formatering” innebär att ett mönster i självförståelsen skapas som därefter betraktas som om det vore givet (Benson, 2008 s 275). Berättelserna fick vidare förmågan att ”krypa under skinnet” på handläggarna genom skänka en narrativ logik till den egna levda erfarenheten, vilket kunde skapa resonans och igenkänning i relation till denna. De egna erfarenheterna omtolkades därmed i enlighet med organisationsberättelsernas problemförståelse och diskursiva mallar. Organisationsberättelserna kunde på så vis påverka både handläggarnas rollförståelse och på ett djupare plan, deras självförståelse och känslor inför och i arbetet (subjektiviteten).

Coachning av specialister och kollegial interaktionen i teamen tillät handläggarna att både upptäcka nya sanningar om sig själva och sina kvaliteter som handläggare, och att positionera sig själva som subjekt som behövde skakas om och tänka nytt (jämför Sunnerfjell, 2020). Mallarna och typifieringarna som organisationsberättelserna tillhandahöll hjälpte till i detta utforskande av sina egenskaper som handläggare, och inslag av nyupptäckta sanningar kunde inkorporeras i självförståelsen. Individerna *årlades* alltså inte bara förändring, de *deltog* aktivt i ommodelleringen av sig. Vi såg att det moraliska budskapet i berättelserna tenderade att få fäste, även hos dem som uttryckte ambivalens i relation till den nya policyinriktningen och striktare tolkning av försäkringens villkor.

Organisationsberättelserna förmedlade inte bara organisationens prioriteringar och påverkade handläggarnas syn på sitt uppdrag och på klientrelationen, utan de påverkade på mer fundamental nivå deras strävanden och aspirationer, vad de såg som belönande i arbetet och vad som skänkte arbetsglädje. De flesta handläggarna i studien – men inte alla – uppvisade tillfredsställelse i att ”leverera” i enlighet med organisationens mål (visionen om sjukpenningtalet 9,0) och manus (om försäkringsmässighet). Dessa arbetsorienteringar förstärktes i de kollektiva processerna, som personalmöten och teammöten. Genom att återberätta organisationsberättelserna och återupprepa organisationsmanusen bidrog handläggarna

till att reproducera och förstärka dessa synsätt och organisationslogiker i och genom sina kollegiala interaktioner. Ett exempel på hur ”sömlöst” ledningens mål och handläggarnas subjektiviteter var integrerade, var när ett team belönade sig själva med en *After Work* när de uppnått organisationens mål – initierad och bekostad av dem själva (se också Jacobsson & Hollertz, 2021). Organisationens mål laddades alltså med värde och känslor av personlig tillfredsställelse – även om de innebar att avlagen för sjukpenning ökade flerfaldigt.

Men som Alvesson och Willmott (2002 s 622) argumenterar balanseras försöken att forma subjekt och subjektiviteter av andra element i individernas erfarenhet och livshistorier. De som var mer nyligen anställda var betydligt mer benägna att ”köpa” den nya ledningsdiskursen och dess organisationsberättelser (se även Altermark, 2020); de var mer formbara än de erfarna handläggarna som kunde vara mer ambivalenta och i några fall, direkt kritiska. En handläggare som arbetat flera decennier inom myndigheten uttryckte att hen bara försökte överleva i organisationen tills nästa ledningsskifte skulle komma. Men denna cynism var undantaget från det dominerande mönstret av formbar- och följsamhet.

Vi kan dra slutsatsen att organisationsberättelser kan forma och omforma subjekt och subjektiviteter också i byråkratiska organisationer, men vissa berättelser får bättre fäste än andra. Förutom individfaktorer kan organisatoriska faktorer också påverka individernas benägenhet att ”köpa” budskapet i organisationens berättelser och att låta sig normeras och omformas. Downs påtalade att de byråkratier som är i störst behov av starka styrideologier – i vårt fall normering genom organisationsberättelser – är stora myndigheter liksom myndigheter som ägnar sig åt kontroversiella frågor, vilket kräver en extra stark konsensus bland organisationsmedlemmarna (Downs, 1967 s 245). Vi kan konstatera att Försäkringskassan uppfyller båda dessa kriterier. En annan faktor som understödjer normeringen genom organisationsberättelser är den höga personalomsättningen, vilket både stärker behovet av och ger möjlighet till ommodellering av medarbetarna (ISF 2018). Det bör noteras att antalet personer som slutade sitt arbete som personliga handläggare av sjukpenning ökade kraftigt under undersökningsperioden, från 7,45 % i december 2014 till 18,89 % i december 2019 (enligt data vi begärt ut från Försäkringskassan). Detta antyder att många handläggare som var obekväma med den rådande, strikta tillämpningen av försäkringen valde att frivilligt avsluta sin anställning. Som nämnts betraktades de nyanställda som ”mer trogna försäkringen” enligt rådande organisationsmanus och satte en heder i att vara formbara.

En annan organisatorisk faktor som understödjer benägenheten att följa organisationsmanusen är den höga arbetsbelastningen på handläggarna och den ständiga tidspressen. Organisationsberättelserna och deras manus hjälpte handläggarna att prioritera i arbetet – prioritera ner samordningsmöten till

förmån för kontrollen av ”inläpp”. Berättelserna legitimerade prioriteringarna och gjorde att handläggarna slapp ha dåligt samvete för att prioritera bort klient- och läkarkontakter. Beslut om berättigande till ersättning är i grunden svåra och komplexa, men organisationsberättelserna och manusen bidrog till att förenkla och rättfärdiga arbetet – samtidigt som de formade handläggarnas syn på sig själva och världen. Vi kan med Gubrium och Holstein (2001 s 9) dra slutsatsen att “the self emanates from the interplay between circumstantial demands, restraints, and resources, on one hand, and self-constituting social actions on the other”. Annorlunda uttryckt, själven reflekterar de omständigheter där självtolkningen sker och där ”culturally endorsed formats” används i självformeringen (Gubrium & Holstein, 2001 s 9) i organisatoriska syften.

Försäkringskassan är en centraliserad och välkänt hierarkisk myndighet (Melander, 2013; Ståhl & Andersson, 2018). Tidigare forskning har visat att Försäkringskassans organisationskultur värdesätter tydliga direktiv ovanifrån och tydliga prestationsmätt för handläggarna (Ståhl & Andersson, 2018; Jacobsson m.fl., 2020). Den tidigare kundorienteringen visade sig svår att implementera i denna organisationskultur (ibid.). Att inriktningen under den studerade perioden välkomnades på lokalkontoren kan tolkas som att den uppfattades som en återgång till ett (välbekant) fokus på försäkringen och på produktion (jämför Melander 2013; ISF 2016; 2018). Men vi vill samtidigt framhålla att normeringen genom organisationsberättelserna under perioden förstärktes genom en förhållandevis ”sömlös” integration av vertikala och horisontella styrmekanismer, där ledningens diskursiva mallar och manus omsattes genom coachande ledarskap och teamarbete (även Jacobsson & Hollertz, 2021). Hur berättelser landar hos subjekten beror alltså också på karaktären på de sociala processer i vilka de förmedlas. Vi såg (ovan) att handläggarna blev medskapare av den normativa ordningen genom att återberätta och reproducera de välkända historierna och organisationsmanusen i sina kollegiala interaktioner.

SLUTSATS

Artikeln har undersökt organisationsberättelsernas roll i Försäkringskassans inre styrning, närmare bestämt i normeringen av handläggarna inom sjukförsäkringen och skapandet av det för organisationen önskvärda subjektet. Analysen visade att berättelserna var instrumentella både i att *destabilisera* befintliga roll- och självförståelse (som diskvalificeringen av ”snällhet”) och att *ommodellera* subjekten i önskvärd riktning (”försäkringsmässighet” genom striktare kontroll vid ”inläpp” och genom ökade avslag). Organisationsberättelserna bidrog till att både mobilisera engagemang och styra ansträngningarna mot ett nytt mål (9,0) och att strömlinjeforma handläggarna och handläggningen. De var därmed behjälpliga

i omställningen från en period med kundinriktning och samverkan till fokus på Försäkringskassans interna handläggning och strävan efter sänkt sjukpenningtal.

Organisationsberättelserna legitimerade en förändrad rollförståelse med en snävare avgränsning av uppdraget och en förstärkt grindvaktfunktion till sjukförsäkringen. Klientomsorg kunde diskvalificeras som illegitim ”snällhet” och modet att avslå ansökningar görs till den önskvärda handläggarsubjektiviteten. Historieberättandet etablerade parametrarna för vad som var bra- dåligt, acceptabelt- oacceptabelt och lämpligt-olämpligt i sättet att tänka och vara på som handläggare. De normerande berättelserna innebar också ett *ansvariggörande*, en konstituering av ansvarsfulla subjekt – inte bara av handläggarna utan också läkarna och klienterna: läkare som inte sjukskriver, handläggare som inte beviljar sjukpenning, och klienter som skickar in fullständiga handlingar enligt Försäkringskassans mallar.

Det övergripande narrativa mönstret i Försäkringskassan är att ”förut gjorde vi fel men nu gör vi rätt”. Handläggarnas formbarhet i enlighet med för dagens rådande organisationsmanus manifesterar en stark vilja att göra rätt i handläggningen. Om den aktuella normeringen leder fel eller rätt i tillämpningen av försäkringen eller ej är inte något vi kan besvara. Organisationsberättelsernas betydelse för rättssäkerheten kan med fördel belysas vidare i framtida forskning. Vår studie stödjer dock entydigt att myndigheten under den undersökta perioden prioriterade bort det ena lagstadgade kravet – det om samordning av rehabilitering – till förmån för att ”försäkringsmässigt” grindvakta försäkringen. Det var också tydligt att aktiveringspolitikens krav sipprade in i tolkningen av sjukförsäkringen och ambitionen att spara pengar åt staten genomsyrade hur sjukförsäkringen tänktes, där avlagen och indragningarna uttalat skulle öka. Det kan i efterhand konstateras att tillsynsmyndigheten och den politiska nivån inte är nöjd med tillämpningen. Försäkringskassan har kritiserats för att inte ha fullgjort sin utredningsplikt (ISF 2021), och regeringen gav 2021 Försäkringskassan den uttryckliga instruktionen att sänkt sjuktal ska nås genom förebyggande insatser och förstärkt samordning – inte genom ökade avslag (Regeringen 2021).

Avslutningsvis: poängen med narrativ etnografi är att fånga det komplexa samspel av sociala och organisatoriska faktorer i vilket organisationsnarrativ och manus får sin sociala och normerande kraft. Försäkringskassan framstår i denna etnografiska studie som en speciell narrativ miljö där betydelsen av att tänka på *ett* gemensamt sätt är överordnat, och där utrymmet för alternativa historier och perspektiv är mycket begränsat.

TACK

Studien har finansierats av Riksbankens jubileumsfond (SGO14-1192). Tack till Katarina Hollertz och Ida Seing som bidragit till datainsamlingen och till Försäkringskassans personal som delat med sig av sitt arbete.

REFERENSER

- Altermark, N. (2020). *Avslagsmaskinen*. Stockholm: Verbal.
- Alvesson, M. & H. Willmott (2002). Identity Regulation as Organizational Control: Producing the Appropriate Individual. *Journal of Management Studies*, 39(5), 619-44. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00305>.
- Benson, I. (2008). *Organisering av övergångar på arbetsmarknaden: En studie av omställningsprogram*. Stockholm: Stockholm School of Economics.
- Brady, M. (2014). Ethnographies of Neoliberal Governmentalities: from the Neoliberal Apparatus to Neoliberalism and Governmental Assemblages, *Foucault Studies*, 18, 11-33. <https://doi.org/10.22439/fs.v0i18.4649>
- Brown, J.S., S. Denning, K. Groh, & L. Prusak (red.) (2005). *Storytelling in Organizations*. Oxford: Elsevier.
- Bröckling, U., S. Krasmann & T. Lemke (2011). From Foucault Lectures at Collège de France to Studies of Governmentality: An Introduction, i: U. Bröckling, S. Krasmann & T. Lemke (red.) *Governmentality: Current Issues and Future Challenges*, New York and London: Routledge, 1-33.
- Dean, M. (1999). *Governmentality*. London: Sage.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Foucault, M. (1997). *Ethics: Subjectivity and Truth*. Volume 1. New York: The New Press.
- Foucault, M. (1998). *The Will to Knowledge: The History of Sexuality 1*. London: Penguin.
- Fransson, M. & J. Quist (2018). *Fri som en fågel—en studie av återprofessionalisering inom Försäkringskassan*. Karlstad University: Service Research Center.
- Försäkringskassan (2016). Verksamhetsplan 2016. Stockholm: Försäkringskassan.
- Gubrium, J. & J. Holstein (2001). Introduction: Trying times, troubled selves, i: Gubrium, J. & J. Holstein (red.) *Institutional Selves. Troubled Identities in a Postmodern World*. New York och Oxford: Oxford University Press, 1–20.
- Gubrium, J. & J. Holstein (2008). Narrative Ethnography, i: Nagy Hesse-Biber, S. & P. Leavy (red.) *Handbook of Emergent Methods*. New York: The Guilford Press, 241–264.
- Holmgren, Caicedo M., M. Mårtensson Hansson & K. Tamm Hallström (2015). *När handläggaren blev teammedlem. Om autonomi, lärande och styrning i Försäkringskassan*. ISF-rapport 2015:13. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen. <https://isf.se/publikationer/rapporter/2015/2015-11-04-nar-handläggaren-blev-teammedlem>.
- ISF (2016). *Försäkringskassan i förändring: En studie av myndighetens styrande dokument år 2005–2016*. Arbetsrapport 2016:2. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen. <https://isf.se/publikationer/rapporter/2016/2016-11-15-forsakringskassan-i-forandring>.
- 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-Report 2018:16. Stockholm: Inspektionen för Socialförsäkringen. <https://isf.se/publikationer/rapporter/2018/2018-10-17-forandrad-styrning-av-och-i-forsakringskassan>.
- ISF (2021). *Försäkringskassans utredningsskyldighet. En granskning av Försäkringskassans tillämpning av utredningsskyldigheten i ärenden om sjukpenning och aktivitetsersättning där ansökan har avslagits*. Rapport 2021: 3. Stockholm: Inspektionen för Socialförsäkringen. <https://isf.se/publikationer/rapporter/2021/2021-03-30-forsakringskassans-utredningsskyldighet>.
- Jacobsson, K. (2014). Elementary forms of religious life in animal rights activism, *Culture Unbound. Journal of Current Cultural Research*, 6: 305–326. <https://doi.org/10.3384/cu.2000.1525.146305>.
- Jacobsson, K. & K. Hollertz (2021). Commitment and control: Teamwork as management tool in a welfare state bureaucracy, *Sociologisk forskning*, 58(3): 243-265. <https://doi.org/10.37062/sf.58.22890>.
- Jacobsson, K., Y. Wallinder, & I. Seing (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*, 7: 313-333. <https://doi.org/10.1093/jpo/joaa015>.
- Kunda, G. (1992). *Engineering Culture: Control and Commitment in a High-Tech Corporation*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Melander, S. (2013). *Kassakultur i förändring: Samspelet mellan organisationskultur och administrativa reformer på Försäkringskassan*. Lund: Lunds universitet.
- Miller, G. (1994). Towards Ethnographies of Institutional Discourse, *Journal of Contemporary Ethnography*, 23(3): 280-306. doi.org/10.1177/089124194023003002.
- Regeringen (2021) Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Försäkringskassan, Ändringsbeslut 2021-04-08. Stockholm: Socialdepartementet.
- Seing, I. (2014). *Activating the Sick-listed: Policy and Practice of Return to Work in Swedish Sickness Insurance and Working Life*. Linköping: Department of Medical and Health Sciences.
- Socialdepartementet (2015). Uppdrag att stärka sjukförsäkringshandläggningen för att åstadkomma en välfungerande sjukskrivningsprocess. Regeringsbeslut 2015-11-12.
- Socialdepartementet (2016). Regleringsbrevet för budgetåret 2017 avseende Försäkringskassan. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=17717>.
- Socialförsäkringsbalken 2010:10. Stockholm: Socialdepartementet.
- Ståhl, C. & F. Andersson (2018) Shifting to value-based principles in sickness insurance: Challenges in changing roles and culture. *Journal of Occupational Rehabilitation*. 28/4: 730-739. [doi: 10.1007/s10926-018-9759-9](https://doi.org/10.1007/s10926-018-9759-9).
- Sunnerfjell, J. (2020). Rendering the hidden visible: subjected to "work on the self" in a local labour market measure, *Journal of Organizational Ethnography*. <https://doi.org/10.1108/JOE-04-2020-0012>.

ABSTRACT:

The article investigates the role of organizational narratives and story-telling in the normative governance of staff at the Swedish Social Insurance Agency (SIA), more precisely in the normative shaping of caseworkers as desirable subjects. The organizational narratives are instrumental both in de-stabilizing present role-identities and self-understanding, and in providing script and templates for the (presently) legitimate ways of thinking and being as caseworkers in the sickness insurance. By re-telling the organizational narratives, the caseworkers co-create the normative order. The analysis combines narrative ethnography and governmentality-analysis based on qualitative interviews and ethnographic observations in five local offices.

Keywords: caseworkers, governmentality, narrative ethnography, organizational narratives, sickness insurance