

Martin Fransson
Johan Quist



FRI som en fågel

en studie av återprofessionalisering inom Försäkringskassan

© 2018 Martin Fransson & Johan Quist

Grafisk form och sättning: Josefine Aspenstrand

ISBN: 978-91-7063-990-6

Sammanfattning

I föreliggande rapport slutredovisas ett samarbete mellan Försäkringskassan och Centrum för tjänsteforskning (CTF) vid Karlstads universitet. I en tidigare studie (ISF 2015) har det konstaterats att chefernas bristande tillit till medarbetarna inom myndigheten, i form av detaljstyrning och splittrade arbetsuppgifter, ger anmärkningsvärt dåliga resultat.

Problemet är inte ovanligt. I många år har granskningsorgan, forskare, fackförbund och media kritiserat den managementbyråkratiska och NPM-inspirerade styrning som idag dominerar i svensk offentlig sektor. Vinden tycks nu ha vänt och jakten på något bättre har inletts. Som ett led i det inrättade regeringen 2016 den så kallade Tillitsdelegationen som bland annat konstaterat att välfärdstjänsterna kan utvecklas om medarbetarna ges större handlingsutrymme.

Sedan länge är det väl utrett av forskare att detaljstyrning inte fungerar. Bättre resultat kan uppnås med professionalism, det vill säga med ett mer självstyrt och kunskapsbaserat beslutsfattande av medarbetare med gemensam värdegrund och utbildning. Problemen är alltså mest att betrakta som en följdriktig konsekvens av dåligt ledarskap. I en tid med alltmer otillräckliga resurser gör den illa avvägda styrningen att skattemedel förslösas och välfärden försvagas.

Kunskapsläget om professionalism är gott men studierna av återprofessionalisering få. Under närmare ett och ett halvt år avskärmades därför två enheter inom Försäkringskassan från detaljstyrningen. Med nyvunnen frihet skulle medarbetarna istället finna sina egna arbetssätt och utforma en alltmer professionell verksamhet.

Det var som att öppna dörren till en fågelbur: fågeln satt kvar utan att flyga ut. Längre utforskades verkligheten från burens insida. Vad stod det egentligen i lagtexten? Vad gick att lära av de sjukskrivna och andra intressenter? Hur lång tid tog det från att en ansökan kommit in till att den hade behandlats? Men allteftersom de professionella samtalen fick verka ökade fågelns vilja att testa sina vingar.

I allt högre grad började medarbetarna söka och åtgärda orsaker inom enheten, istället för att peka på ledning och givna förutsättningar. Lärandet ökade när de kände ansvar och behov av fakta. Den nyvunna kunskapen gjorde att engagemanget och det upplevda ansvarsområdet vidgades, från den egna, snäva arbetsuppgiften till att oftare omfatta enhetens sammantagna funktion i en större helhet. Samtalen inom enheterna, som tidigare kunde vara konfliktfyllda och resultatlösa, blev mer konstruktiva och slutade allt oftare i konsensus och gemensam handling. Och trots att medarbetarna under försöksperioden kunde välja att bortse från centrala krav tycks de ha varit stolta över att bejaka, införa och tillgodose kraven, åtminstone dem som de tyckte var rimliga och legitima.

Resultaten var väntade. Det forskarna ville veta var istället vad som hindrar återprofessionalisering. Hur agerar medarbetare som ges större friheter och vilka föreställningar hindras de av?

Trots friheten och iver att förändra hindrades de länge av sina egna, ofta managementbyråkratiska, föreställningar, exempelvis om chefer och styrkedjor. De hyste låg tilltro till sin egen och kollegornas förmåga och sökte gärna svaren utanför den egna enheten. Ännu vid försökens slut hindrades de exempelvis av drömmen om att någon utanför gruppen, som bättre förstod, skulle komma och rädda dem genom att styra upp tillvaron och minska deras vilsenhet.

Inom den omgivande verksamheten var styrningen oförändrad, vilket gav möjlighet att också studera hur befintliga styrsystem försvarar sig. Vad är det med professionalismen som managementbyråkratin upplever som ett hot? Försöken provocerade fram beteenden utanför enheterna som, åtminstone i praktiken, var ett försvar av den befintliga styrning som många ifrågasätter. Det gick att avtäcka något av det

motstånd som med stor sannolikhet kommer att dyka upp även vid mer fullskalig återprofessionalisering.

Vad som framförallt tycks vara svårt att acceptera inom managementbyråkratin är värdet av professionalismens lokala samtal, där kunskap uppstår och lösningar formas. De friare tyglarna är oförenliga med idén om ett enda bästa arbetssätt som kan identifieras för att tillämpas i standardiserad form överallt och alltid. Det gillas inte att arbetssätten måste utarbetas, beslutas och fritt kunna förändras av precis samma individer som utför arbetet, det vill säga att hjulet i någon mening måste uppfinnas på varje arbetsplats. Få tycks tro att den tid det tar, särskilt i början, betalar sig, att det kan vara värt den långa tid som uppfinnandet, pratet, lärandet och utvecklingen förbrukar.

Efter decennier av managementbyråkrati utgörs det tydligaste hindret mot återprofessionalisering av de väldrillade chefer och stabspersoner som reproducerar dagens styrning. Vill regeringen återprofessionalisera offentlig sektor måste rekryteringsprofilen vid tillsättandet av myndighetschefer ses över.

Innehåll

1. Inledning	8
1.1 Studiens syfte	10
1.2 Disposition	11
2. Professionalism och återprofessionalisering	12
2.1 Pendeln svänger mot professionalism	15
2.2 Professionalism som styrform	16
2.3 Återprofessionalisering – farhågor och invändningar	25
2.4 Premisser och underhåll	29
2.5 Vägledande forskningsfrågor	33
3. Managementbyråkratins stålbur	36
3.1 Vad gör en handläggare av sjukförsäkringsärenden på jobbet? ..	37
3.2 Vad styr en handläggare av sjukförsäkringsärenden?	47
3.3 Livet på en pinne	53
3.4 Sammanfattning	68
4. Buren öppnas	70
4.1 Fribrevet	71
4.2 Frigjord tid och ett annorlunda ledarskap	73
4.3 Försöksverksamheterna initieras	74
4.4 Sammanfattning	76

5. Fågeln tvekar men flyger ut.....	77
5.1 Att finna former för det nya.....	78
5.2 Utvecklingsområden	82
5.3 Enheternas förutsättningar.....	88
5.4 Sammanfattning	100
6. Fågeln skådas i Torsby.....	102
6.1 Omfattande arbetsorganisatorisk förändring	102
6.2 Ett försök att förstå den sjukskrivna	127
6.3 Återkoppling till forskningsfrågorna	131
7. Fågeln skådas i Göteborg.....	133
7.1 Att effektivisera IBB.....	133
7.2 Komplettering av läkarintyg.....	144
7.3 Prat om möten i två olika omgångar	152
7.4 Återkoppling till forskningsfrågorna.....	157
8. Buren stängs.....	159
9. Diskussion.....	166
9.1 Medarbetarnas föreställningar och agerande.....	168
9.2 Managementbyråkratins rädslor och försvar	187
9.3 Sammanfattning	197
10. Hinder vid återprofessionalisering	198
10.1 Medarbetarnas föreställningar och agerande	200
10.2 Managementbyråkratins rädslor och försvar	204
10.3 Praktiska implikationer för regering och myndigheter.....	206
Litteratur.....	210
Bilaga 1: Empiriska detaljer.....	214

Inledning

I den bakom den föreliggande studien tillkom mot bakgrund av att svenska myndigheter under många år har varit under starkt inflytande av New Public Management (NPM). Dagens styrning utgörs av två ovanpå varandra liggande lager av byråkrati och management. Den byråkratiska styrningen med kännetecken som specialisering, hierarkier och meritokrati har under flera årtionden kompletterats med mål- och resultatstyrning, dokumentbaserade lednings- och produktionssystem samt andra företagsinspirerade styrideal.

I rapporten används det sammanslagna begreppet managementbyråkrati¹ när den styrning av offentliga organisationer som idag dominerar kommer på tal. Vad det handlar om är en styrfilosofi där medarbetare premieras för sin följsamhet, snarare än för sitt kunnande och sin kreativitet. Arbetsuppgifter standardiseras och idealet tycks vara ett snabbt och oreflekterat utförande av uppgifter som mer eller mindre har mekaniserats. Fokus på produktivitet och kvantitativa måttal är en annan del av problematiken. Mätssystemen fångar kvantiteter men sällan kvalitet och det värde som myndigheten ska skapa, vilket därför blir eftersatt. I en studie av Försäkringskassans kundcenter konstateras att sådan styrning är den huvudsakliga orsaken till att så mycket som 70 procent av resurserna ödslas på att åtgärda fel (ISF 2015).

En vanlig konsekvens av dagens styrning är att medarbetarna förväntas vända sig uppåt i styrkedjan så fort något är oklart eller närhelst

.....
1 För en mer omfattande diskussion om begreppet managementbyråkrati hänvisas till Hall (2012).

givna instruktioner krockar med verkligheten. Förmågan till egna initiativ och pragmatiska lösningar trycks tillbaka. Cheferna, som i allmänhet saknar egen erfarenhet av arbetet, överlastas med den själv-påtagna uppgiften att förse alla de frågande med svar. Förutom frågemängden är det ett bekymmer att beskederna används i vitt skilda delar av verksamheten och under varierande förutsättningar. Svaren har naturligtvis dröjt eller uteblivit, de har saknat lokal anpassning och ofta varit svåra att tillämpa. Uppgiften har blivit cheferna övermäktig.

Myndigheter såsom Försäkringskassan kritiseras regelbundet för allehanda brister. Därför ter det sig besynnerligt med en ordning där bara en bråkdel av de anställda, det vill säga de högre cheferna, ska komma med lösningar på alla problem. Till skillnad från forskare tycks cheferna tro att framgångsrika arbetssätt kan utformas i tjänsterummets avskildhet (jfr Mintzberg 1987). De inser inte att de saknar kapacitet att förutse allt som sker. Inte heller förefaller de begripa att de knappast kan förstå alla konsekvenser av de tidplaner, mål och metoder som de utarbetar och beslutar om (jfr Wilson 1992). De tycks kort sagt inte klara ledarskapets klassiska prövosten och mästarprov, nämligen att skilja på vad som måste styras och vad som med fördel kan lämnas till medarbetarna att avgöra.

Trots att det rör sig om ett omfattande och utbrett slöseri med alltmer knappa skattemedel och trots långvarig och omfattande kritik från såväl medborgare som medarbetare och forskare, har intresset från politiker och det omgivande samhället länge varit svalt. En legitim invändning är förstås att det historiskt funnits problem med professionerna och goda skäl till varför styrsättet en gång infördes. Ändå är det anmärkningsvärt att det krävdes en uppmärksammas artikelserie i Dagens Nyheter (2013) för att Socialdemokraterna i valrörelsen 2014 skulle uttrycka: ”låt proffsen vara proffs!” Sedan dröjde det till juni 2016 innan regeringen beslöt att utreda saken och bland annat inrätta en ”tillitsdelegation”.

Ur ett organisations- och tjänsteteoretiskt perspektiv är utredningsbehovet dock begränsat. Det föreligger inget kunskapsglapp eller någon akademisk skiljelinje i frågan om överdriven detaljstyrning. Det

råder bred konsensus om att handlingsutrymme och ömsesidig tillit är grundförutsättningar inte bara för effektivt värdeskapande utan för all mänsklig interaktion.

Det alternativ till dagens managementbyråkratiska styrning som framhålls i litteraturen är vad som ofta kallas professionalism. Professionalismen kan ta sig olika former (Evetts 2011), men vad som avses i denna rapport är ett mer självstyrkt och kunskapsbaserat beslutsfattande av medarbetare med gemensam värdegrund och utbildning. Vad som studeras är den återprofessionalisering som sker när en organisation tar steg från managementbyråkrati i riktning mot professionalism.

1.1 Studiens syfte

I de flesta myndigheter är managementbyråkratin så väletablerad att den ”sitter i väggarna”. Befintliga chefer har skolats in i detta förhållningssätt och i skrivande stund är många av dem i full färd med att, utan insikt, reproducera problemet. De historiska erfarenheterna av organisationer som försatt sig i samma prekära situation är få och kunskapen är begränsad. Utmaningarna vid en återprofessionalisering, som alltså ger tillbaka handlingsutrymme till medarbetarna, är svåra att förutse och vägen mot någonting bättre kan komma att kantas av misslyckanden. Därför är det av stor teoretisk och praktisk betydelse att söka upp och dokumentera olika hinder.

Syftet med studien är att med fokus på hinder beskriva återprofessionalisering i en managementbyråkratisk kontext. Vad som primärt studeras är arbetsgrupper med nyvunnen frihet att finna sina egna arbetssätt. Intresse riktas också mot de institutioner som säkerställer eller inskränker denna frihet.

1.2 Disposition

I nästa kapitel fortsätter diskussionen om styrning. Med utgångspunkt i studiens syfte och med ledning av relevant teori preciseras tre vägledande forskningsfrågor. Därefter, i kapitel 3, står Försäkringskassans verksamhet så som den såg ut vid studiens början i fokus. Studiens centrala element är de två försöksverksamheter som under studiens gång bedrivits i nära samverkan med Försäkringskassan. Genom att konstruera en situation med begränsad styrning har professionalism simulerats mitt i en managementbyråkratisk kontext. Kapitel 4 beskriver hur denna design skapats.

I kapitel 5 beskrivs det initiala arbetet inom de två försöksverksamheterna. Där presenteras också en översiktlig bild av de olika utvecklingsinsatser som medarbetarna initierat och bedrivit under försöksperioden. Kapitlet innehåller därutöver en kritisk reflektion rörande de faktiska förutsättningarna för medarbetarna. Därefter följer två kapitel (6 och 7) där mer detaljerade berättelser från respektive försök återges.

I en avslutande del av rapporten beskrivs först hur försöksverksamheterna avslutades (kapitel 8). Därefter följer ett kapitel (9) där erfarenheterna från de båda försöken diskuteras mer tematiskt och i ett lite större sammanhang. I fokus står vad som underlättat respektive hämmat utvecklingen. I rapportens sista kapitel (10) summeras studiens bidrag i relation till forskningsfrågor och syfte.

Tillvägagångssätten redovisas löpande i texten. Läsare med intresse för fler detaljer om hur data samlats in hänvisas till bilaga 1.

Professionalism och återprofessionalisering

Inför valet 2014 uttryckte Socialdemokraterna en önskan: ”låt proffsen vara proffs!” De menade att genom införandet av New Public Management (NPM) hade det skett en avprofessionalisering inom svensk offentlig sektor. Vilka professioner som åsyftas uttalades inte. När det hundra år tidigare, i början av 1900-talet, talades om professioner var det i första hand präster, jurister och läkare som avsågs. Socialdemokraternas upprop kan delvis ha syftat på läkarkåren, men uppenbarligen har det skett en utveckling av begreppet profession och en breddning av dess innebörd.

I tidiga sociologiska studier intresserade sig forskarna för det professionella förhållningssättet och samarbetet inom professionerna. Det studerades hur kollegorna värnade och sörjde för varandras sysselsättning och den tillit som följde av vetenskapen om den professionella kollegans kompetens observerades. Professionerna sågs som en viktig del av den sociala ordningen och det uppmärksammades hur de faktiskt delade många av de egenskaper som nationalekonomen och sociologen Max Weber framfört som kännetecken på byråkrati. Gemensamt var den funktionella specialiseringen, den tydliga maktfördelningen och tillämpningen av tillvägagångssätt som var universella och oberoende av utföraren. Kollegialiteten inom professionerna innebar dock en betydelsefull skillnad i jämförelse med en byråkratisk organisation. Normativa idéer om rätt och fel fanns i båda formerna, men inom professionerna byggde styrningen på förtroende för kunskap snarare än på hierarkisk makt (Parsons 1951).

Efterhand som fler yrkesgrupper gjorde anspråk på att vara profes-

sionella kom professionerna mer att betraktas som en särskild typ av yrken och av sociologerna som en institution med särskilda egenskaper. Forskarna som följde utvecklingen föreslog att professioner kunde definieras genom kännetecknen såsom att:

- professionellt arbete kräver lång tid av utbildning och praktik
- de professionella är självständiga
- deras tjänster riktar sig mot allmänheten
- de styrs i sin yrkesutövning av en professionell etik eller uppförandekod samt att
- deras relation till klienter, chefer och kollegor bygger på förtroende.

Dock uppvisade få om ens några yrken alla dessa kännetecknen och forskarna fick svårt att fastslå vad som var professioner och vad som var vanliga jobb. Distinktionen mellan professionella och andra yrken förblev oklar och sedan dess har professionsbegreppet nog främst haft en politisk funktion när det gäller att tillskansa sig lön, makt och andra förmåner (se Johnson 1972). På senare tid har begreppet också fungerat som ett slagträ för att skydda olika offentliga yrken från idéerna bakom NPM. Att kraven på legitimation borde omfatta fler verksamheter är ett exempel på det, då ackreditering är ännu ett kännetecken för professioner (se ex. Holdaway 2017).

Hanlon (1999) menar att NPM har varit ett sätt för cheferna att omdefiniera professionalism till ett slags organisationsprofessionalism där det istället framhålls som professionellt att vara foglig, kommersiellt medveten, budgetfokuserad och så vidare. Cheferna ska ha övertagit, omdefinierat och använt begreppet för att splittra de anställda och bryta deras makt. Därmed har de dels kunnat genomdriva vad de själva uppfattar som rationalisering, dels kunnat förändra de anställdas egna uppfattningar av och normer för självkontroll i arbetet.

Argumentationen innebär att principen om ansvarighet inom

NPM har ersatt det förtroende som professionerna tidigare åtnjöt från ledningen. Ansvarigheten har i sin tur frammanat standardiserade arbetssätt med manualer som i förlängningen har undergrävt professionens kompetens och den auktoritet som följer av denna. Ur rekryteringssynpunkt och med tanke på personalkostnader är det attraktivt då de flesta kan antas kapabla att följa en instruktion. Det kan också enkelt konstateras att den som avviker från instruktionen är oansvarig. I denna mening har de standardiserade arbetssätten bidragit till en avprofessionalisering inom offentlig sektor (se Agevall & Jonnergård 2007).

Avprofessionaliseringen kan i sin tur vara en del av förklaringen till medborgarnas relativt svaga förtroende för myndigheter och för offentlig förvaltning som helhet. Det är i mötet med myndighetens personal som medborgarförtroendet skapas, återskapas och ständigt omprövas. Den medborgare som tidigare kunde möta en person med auktoritet av det slag som följer av utbildning och erfarenhet kan idag komma att möta en nyanställd som gått en tredagars handläggningskurs och som kan behöva fråga en kollega så fort instruktionen är oklar. Med avprofessionaliserad och oerfaren personal är det förklarligt om fokus hamnar på efterlevnaden av givna instruktioner. Trots mycket tal om kundorientering kan värdeskapandet i medborgarmötet därmed bli sekundärt. Det kan tyckas viktigare att göra på rätt sätt än att tänka efter och göra rätt saker (se Quist & Fransson 2014; Stigendal 2018). Istället för att se till klientens bästa omdefinieras professionalism till att följa och tillgodose styr- och kontrollsystemen och att mata funktioner på överordnad nivå med vad dessa efterfrågar. Det undgår inte medborgarna, varpå deras förtroende riskerar att minska.

Medan många chefer tycks anse att omfattande styrsystem av denna typ kännetecknar en professionell organisation, menar många anställda att det inte är ett professionellt sätt att arbeta. De känner sig ofta misstrodda och menar att mycket av den tid som annars hade varit värdeproducerande nu måste gå till meningslös mätning, rapportering och högar av blanketter att fylla i. Parollen ”låt proffsen vara proffs!” riktar sig alltså direkt till ett växande muller från anställda i offentlig

förvaltning. Den politiska slutsatsen efter valet tycks ha blivit att ”vi måste, genom inrättandet av en tillitsdelegation, utarbeta en ny och mer tillitsbaserad styrning”.

2.1 Pendeln svänger mot professionalism

Trots att professionsbegreppet idag mest tycks fylla en politisk funktion, och forskningsmässigt är aningen passé, är det viktigt att studera återprofessionalisering. Många myndigheter befinner sig i en situation där effektivitetsbristerna har blivit besvärande tydliga med den avprofessionaliserade styrning som de infört. Därmed föreligger det ett betydande praktiskt behov av kunskap om hur dessa organisationer kan gå mot en mindre resursödande och mer värdeskapande styrlogik.

Vidare har forskare uppmärksammat de många fördelar som tycks föreligga med det traditionella sättet att styra professionella organisationer (se ex. Evetts 2011). Det rör sig om en styrning med färre dokument, som inte syns så mycket på ytan och som mer sällan sker genom centrala beslut och kommandon. Det handlar mer om ett lokalt och ständig pågående professionellt och kunskapsbaserat samtal, exempelvis om under vilka förutsättningar det är mer eller mindre fördelaktigt att använda en viss metod, hur metoden skulle kunna förbättras eller i vilken ordning de inkommande ärendena bör hanteras (Freidson 1994, 2001)². Vad som eftertraktas är ett system där en stor del av dagens överbyggnad med resursförbrukande staber och chefsnivåer ersätts av medarbetare med handlingsutrymme att mycket mer självständigt styra och kontrollera sitt arbete. Tanken är att det vore bättre om de själva, utan chefs ”värdegrundsarbete” och klåfingriga interventio-

.....
2 Här, och i den fortsatta framställningen, finns paralleller till ”ständiga förbättringar” inom kvalitetsrörelsen. Det går att argumentera för att även ständiga förbättringar i många fall har annekterats och omdefinierats av chefsliga hierarkier för att berövas sin egentliga kärna och motor, nämligen ett betydande inslag av självstyre.

ner, kunde sätta en ära i att upprätthålla statstjänstemannarollens normer, värderingar, lojaliteter, etiska koder och logiker.

I kommande avsnitt i detta kapitel konstateras att professionalism kan ses som en egen styrlogik som bygger på sociologiska principer om hur självständiga individer fungerar och agerar inom en grupp (Freidson 2001; Sahlin & Eriksson-Zetterquist 2016). Det gör den till ett distinkt alternativ till den personoberoende och avprofessionaliserade kombination av management och byråkrati som gjort sig gällande inom stora delar av offentlig förvaltning. Men kunskapen om återprofessionalisering, det vill säga när managementbyråkrati till delar ersätts av professionalism, är ett till stor del utforskat område. Det är alltså detta kunskapsgap som föreliggande studie ska överbygga.

2.2 Professionalism som styrform

I föreliggande rapport diskuteras professionalism som styrform och, mer exakt, vad som krävs vid återprofessionalisering av offentliga organisationer. I framställningen så här långt kan det låta som att byråkrati och management är något dåligt medan professionalism är något gott. I praktiken förekommer det dock inte några organisationer utan inslag av samtliga tre, och kanske ännu fler, styrformer. Vad ordet styrform egentligen syftar på är teoretiska perspektiv som kan användas för att granska, förstå, beskriva och utforma styrningen inom en organisation. Med exempelvis de byråkratiska glasögonen upptäcks vissa saker, och det som faller bort kan kanske upptäckas med något av de två andra perspektiven. Onekligen hade det varit praktiskt med ett enda sätt att styra, ett som är det bästa oavsett när och var det används. Organisationer, människor, ärenden och arbetssätt är dock olika och de förändras hela tiden.

Tendensen i myndighetsverige tycks för ögonblicket vara att pendeln kommit till vägs ände vad gäller införandet av alltmer managementbyråkrati. Den som just nu tar på sig professionalismens glasögon kan upptäcka många brister. I pendelns nya riktning ligger förstås

faran att utvecklingen går så långt att resultatet blir en alltför tillitsbaserad och naiv styrning. Följaktligen är det viktigt att hålla fast vid vissa saker som kanske inte är så dåliga när allt kommer omkring. Men eftersom det bästa sättet att styra varierar är det inte görligt med ett generellt uttalande om vad detta goda kan vara. Varje verksamhet behöver sin egen väl avstämda blandning av olika styrformer. Vad som kan konstateras är att det på många håll i svensk förvaltning just nu styrs med för mycket byråkrati och management och för lite professionalism (figur 1).



Figur 1: På många håll i svensk förvaltning styrs det just nu med för mycket byråkrati och management och för lite professionalism.

I sitt huvudbetänkande för Tillitsdelegationen liknande³ resonemang om behovet av en annorlunda balanserad styrning (SOU 2018:47). En grundläggande utgångspunkt för delegationen har varit att ett starkare inslag av tillitsbaserad styrning och ledning kan utgöra en viktig del av lösningen på de olika problem och hinder som idag begränsar medarbetarens handlingsutrymme och verksamheternas utveckling, och därmed också kvaliteten på välfärdstjänsterna. Ett centralt inslag i betänkandet är att det behövs fler försök där nya lösningar testas i praktiken.

Den föreliggande studien motiveras till stor del av att inslaget av professionalism i svensk förvaltning sedan lång tid har tryckts tillbaka till vad många bedömer som en ohälsosamt låg nivå (se ex. Sahlin &

.....
3 I betänkandet används hierarki och marknad som idealtyper för att kontrastera en tillitsbaserad styrning och ledning.

Eriksson-Zetterquist 2016). Idag är det förmodligen få som ens känner igen professionalismen som ett alternativ.

Professionalismen utövas, utvecklas och förmedlas genom sin praktik. Snarare än utlärd är den nedärvd och tagen för given. Det innebär att den sällan uppmärksammas, förutom när den utsätts för sådan intervention som kännetecknar andra styrformer. Då beskrivs den vanligen som ett hinder och de professionella som konservativa och förändringsobenägna.

Det akademiska kunskapsläget är dock gott och i detta avsnitt görs en kort genomgång av professionalism som perspektiv på styrning. En väl avvägd styrning kan, som sagt, kräva inslag av både byråkrati och management, men för att tydliggöra perspektivet är det en avsiktligt lite naiv, extrem och renodlad professionalism som här skildras.

2.2.1 Organiserade samtal

Professionalismen bejaktar och drar fördel av att organisationers arbetsmetoder till stor del förvaltas som kunskap i det mänskliga medvetandet (Feldman 2000). Metoderna måste därför utvecklas genom prat och meningsutbyte. Forskare som intresserar sig för synsättet betraktar organisationer som en samling berättelser (Czarniawska 1997), som ett ständigt pågående samtal (Weick 2001) eller som organiserat prat (Rombach 1986). Professionens inre mekanism kan därmed sägas vara det ständigt pågående samtal där kunskap utvecklas, prövas och förmedlas. Samtalen pågår dels ostyrt och spontant i korridorer och kopiatorrum, dels mer formellt och efter särskilda mönster vid speciella tillfällen. Resonemangen föränleds och får sin näring av oväntade och avvikande händelser eller nyupptäckt kunskap och kan beskrivas som inriktade på hur och varför. Argumentation sker i en positiv anda med fokus på att utifrån fakta identifiera det bästa arbetssättet för en viss situation.

2.2.2 Samtalens styrande effekt

En betydande och väl dokumenterad fördel med detta sätt att utveckla verksamheten är att genomförandegraden för beslutade förändringar är nära 100 procent. Det ska jämföras med de andra styrformerna där runt sju av tio styrinitiativ misslyckas (se Grint & Willcox 1995; Balogun & Hope Hailey 2004). Fransson (2008) ger fem förklaringar till varför professionella samtal har en starkt styrande effekt.

För det *första* utvecklas och fördjupas kunskapen om hur arbetet utförs och hänger ihop. Deltagandet gör att medarbetarna förstår de egna beslutens syfte och praktiska innebörd.

För det *andra* gör den kunskap om orsak och verkan som utvecklas att gruppens inre koordinering blir god och dess kapacitet hög. Mer om det senare i texten.

För det *tredje* gör det egna deltagandet att medarbetarna blir socialt bundna till varandra och upplever en förväntan från kollegorna på att besluten följs. Acceptans uppstår och om besluten visar sig fungera blir de genomförda.

Eftersom medarbetarna deltar i besluten och inte blir påtvingade en viss ordning upplever de, för det *fjärde*, att det *inte* är viktigare att göra på rätt sätt än att göra rätt saker. Kunskapen om hur det egenkonstruerade systemet hänger ihop ger dem mod och omdöme nog för att göra avsteg från det sagda, när så krävs.

För det *femte*, och tvärtemot vad begreppet ”självstyrande” signalerar, förstärker samtalen gruppens vilja och förmåga att såväl beakta som tillgodose krav och önskemål från överordnad nivå. En professionellt styrd grupp är mer följsam och kan lättare än en detaljstyrd få att ändra sitt arbetssätt. Gruppen kan dock förväntas agera som en professionell aktör med en pragmatisk attityd och en egen åsikt (Minssen 2006). På ett konstruktivt sätt värderar den och bedömer, snarare än accepterar, de styrsignaler som ges. Vägran är alltid ett alternativ och gruppen kommer tydligt att uttrycka sina synpunkter på krav som är oförenliga med vad de upplever som rätt eller lokalt möjligt, eller som i onödig detalj anger hur lösningen ska se ut.

2.2.3 Auktoritet genom kunskap

Det som kanske tydligast skiljer professionalismen från andra styrformer är idén om att den bästa kunskapen om det värdeskapande som utförs finns hos dem som gör jobbet. Det finns inga andra och bättre experter än de reflekterande praktiker, med lång och aktuell erfarenhet, som dagligen arbetar med frågan. Det är ett av flera skäl till varför de själva bör styra och granska sitt arbete.

Autonomin är central inom professionalismen, men det ska vara kunskap och inte den enskildas eller gruppens intresse som styr. Allt annat än konsensus är ett misslyckande. Någon gång kan bedömningen av vad som är trovärdigt och logiskt variera och som sista utväg kan det då bli aktuellt med omröstning. Det innebär dock inte att professionalismen är ett demokratiskt system. Beslut ska baseras på fakta och logiska argument, snarare än på hänsyn och rättvisa. Strävan efter konsensus kan verka naiv, men som exempel kan nämnas att regeringen är en professionellt styrd verksamhet vars beslut fattas på det viset.

Inom professionalismen ges status, makt och inflytande till den med kunskap om förutsättningarna för det värdeskapande som pågår. I professionella sammanhang är det därför vanligt att medarbetarna själva utser en kollega till sin närmaste ledare. Dock ska det upprepas att det inte är ledarens utan det bästa av medarbetarnas samlade kunskap som ska styra. Ledaren ska inte i första hand fatta beslut, utan vägleda kollegornas samtal på ett sätt som gör att kunskapen kommer till ytan. Uppgiften är att driva och samordna diskussionen samt sammanfatta och dra ut essensen ur vad som sagts (jfr Bentley 1994; Bjerlov 1999; Fransson 2008; Phillips & Phillips 1993; Schwarz 1994). Den handlar också om att från överordnad nivå undanröja de strukturella hinder som är utom räckhåll för gruppen (se Wauters 2017).

Med andra styrformer är det vanligt att människor upphöjs till chef, expert eller specialist på heltid. Den professionella kunskap som kanske fanns kommer då snabbt att minska. Det nya sammanhanget gör att lärandet får en annan inriktning. Inte bara kunskapen utan även identiteten och tillhörigheten förändras. Efterhand kommer per-

sonen att ta till sig och värna de byråkrati- och managementideal som råder i den kontext där denna nu befinner sig. Personen blir en del av byråkratin och managementsamhället och kan komma att betrakta den nya rollen som en helt egen profession. Exempelvis tycks generaldirektör ha blivit en egen profession, med begränsade krav på kunskap om det värde som ska skapas. Mellan uppdragen går det att tryggt mellanlanda i regeringskansliet.

Även med professionell styrning är det ett problem att kunskapen om verksamhetens egentliga värdeskapande minskar hos den som utträtt ur arbetslaget för att bli del av en chefs- eller expertgrupp. Med tiden kommer kunskapen att bli alltmer olämplig för granskning och beslutsfattande. Därför måste uppdragen utanför verksamheten, som chef eller expert, begränsas i både tid och omfattning. En chef bör ha ett tidsbegränsat förordnande på deltid och samtidigt vara aktiv i sin ordinarie roll. För att underhålla kunskapen och upprätthålla auktoriteten bör merparten av arbetstiden ägnas åt eget deltagande i verksamheten.

2.2.4 Handlingsutrymme

Lipsky (1980) var bland de första att uppmärksamma behovet av lokala lösningar för en verksamhet.⁴ Han iakttog hur handlingsutrymmet ofta begränsas genom exempelvis it-system, regler och föreskrivna arbetssätt.

Ett av professionalismens kanske främsta användningsområden är när det inte duger med det regelstyrda och oreflekterade beslutsfattande som blir resultatet av att någon följer en manual. Mer finstämd bedömning kräver kunskap, omdöme och erfarenhet. Den professionella kompetensen kommer bäst till sin rätt i situationer där det krävs utrymme för kreativt och självständigt tänkande och agerande. En pro-

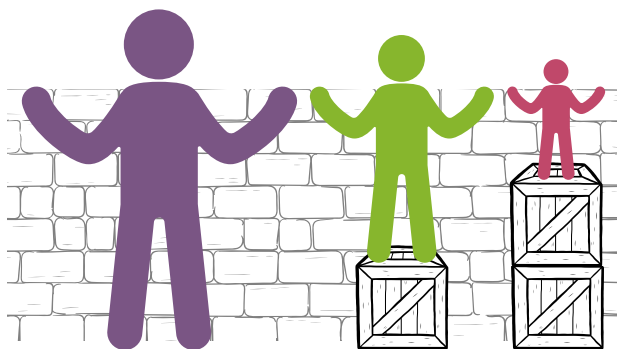
.....
4 I den refererade boken används "street-level bureaucrats" för att tala om anställda inom offentlig sektor som möter medborgaren. Det har på svenska omväxlande kommit att översättas som närbyråkrater eller gräsrotsbyråkrater.

professionell medarbetare måste kunna använda sina egna och organisationens resurser så fritt som möjligt.

Professionell bedömning kan inte alltid ske utifrån färdiga underlag. Ofta krävs sådan kvalitativ information som bara kan inhämtas direkt från källan. Därför sker värdeskapandet i interaktion och, mest fördelaktigt, i fysiska möten med motparten. Det kan med andra ord krävas en större lokal närvaro än vad flera av de statliga myndigheterna numera erbjuder.

Interaktionen, och de samtal som då uppstår, är i sin tur en rik källa till nya erfarenheter. Ovanliga fall och situationer som inte riktigt liknar de tidigare ger skäl till nya samtal med kollegorna och kan i förlängningen göra att befintliga arbetssätt omprövas.

Följaktligen utmanar den professionella styrningen många väl etablerade föreställningar i förvaltningen, exempelvis den om att rättsäkerhet uppstår genom likagörande och att alla ärenden hanteras på samma sätt. Styrformen är mer lämpad för omtänksam likvärdighet, det vill säga en rättssäkerhet som innebär att var och en får vad den behöver och enligt lagen har rätt till (figur 2). Styrformen utgår alltså från vad som egentligen gäller all styrning: att allt inte ryms i styrdokument och att förenklade beskrivningar, i de fall de är avsedda att följas, kan vara skadliga.



Figur 2: En rättssäkerhet som innebär att var och en får vad den behöver och enligt lagen har rätt till.

2.2.5 Lärande genom kollegial granskning

I sin roll som utvecklare och bärare av kunskap, och som ett viktigt led i kunskapsutvecklingen, anses de professionella också mest lämpade att värdera resultatet av sitt arbete. Kännetecknande för professionell och kollegial granskning är att det centrala inte är misstanken om fusk, jäv och tillkortakommanden. I en kunskapsorienterad verksamhet ses granskningen istället som en möjlighet till lärande och därmed som en förmån.

Vid professionell granskning är systemets funktion mer intressant än den enskildas prestation. Det tas vanligen för givet att alla gör sitt bästa och att ingen försöker maska. Istället gäller det att förstå vad det är i systemet som gör att det blir fel eller går sakta och varför den handling som utlöste ett fel uppfattades som rätt, där och då. Slutsatsen kan bli att en förbättring kräver förändring inte där felet skedde utan på andra håll i systemet.

En organisation som byggt hela verksamheten på kollegial granskning är socialförvaltningen i Amsterdam, vinnare av the European Public Sector Award 2015. Där utvecklas kunskapen systematiskt när arbetslaget varje vecka samlas för att gemensamt och med betoning på *varför* försöka fastställa orsaken till stagnationen i vissa klientfamiljers utveckling. Om det aktuella fallet inte liknar något tidigare inhämtas kunskap från utomstående med andra perspektiv och redskap (Wauters 2017). Dels får handläggaren på så sätt förslag till hur utvecklingen skulle kunna vändas, dels lär alla deltagarna av varandra.

Inom akademien är det standard att texter seminariebehandlas och granskas av kollegor före publicering genom ett så kallat peer review-förfarande. Även de kvalitetsgranskningar som managementstyrningen på senare tid har frammanat i grundutbildningen genomförs av kollegor, vilket kan ses som en eftergift till den professionella kulturen. Utanför akademien är dock de svenska exemplen på kollegial granskning numera få. Ett internationellt exempel, som tillämpas på sina håll även i Sverige, kan hämtas från Japan där ”lessons studies” ska vara förklaringen till skolbarnens internationellt erkända förmåga i matematik. Det innebär att kollegor iakttar undervisningen och efteråt

diskuterar vad som kan förbättras. Inom det svenska domstolsväsendet hanteras fortfarande överklaganden av erfarna och yrkesaktiva kollegor vid en annan instans. Ses politik som en profession går det även att argumentera för kommunal revision som ett exempel, men i praktiken är det ofta inte politiker utan inhyrda konsulter som granskar politikerna, vilket förstås är beklagligt med tanke på lärandet.

Rennstam (2007) menar att oavsett all managementbyråkrati och alla vertikala beslutsstrukturer så är komplex verksamhet alltid avhängig denna ömsesidiga och horisontella form av kollegial granskning och egenkontroll. Cheferna tror att de styr men inte mycket skulle fungera om det inte vore för medarbetarnas självorganiserade granskning och styrning.

För managementbyråkrater framstår dock den professionella granskningen som korrupt. De menar att granskning ska vara oberoende, att kunskap ska bäras av dokument och att fel ska leda till ansvar utkrävande. Den rädsla för att visa upp sina egna ärenden, med dess fel och brister, som då uppkommer står i skarp kontrast mot professionernas gemensamma glädje över möjligheten att ytterligare kunna förbättra verksamheten, över att det finns något nytt och viktigt att förstå och lära.

2.2.6 Utbildning

En annan lärandeprincip inom professionalismen är träning på jobbet och att det i första hand är professionen själv som sköter utbildning och inskolning av nya medarbetare. Skälet är förstås återigen att det är där den bästa kunskapen finns. En annan orsak är att många färdigheter inte kan läras på annat sätt än genom att delta och själv prova på, under en mer erfaren kollegas överinseende. Under pågående arbete kan lärare och adept prata om verkliga händelser i sina verkliga sammanhang. Adepten får då omedelbar respons på det den gör och lärandet blir ett mervärde till det ordinarie värdeskapandet (jfr Löfberg 1995). Möjlighet ges också till observation, imitation och övning, vilket kan vara det enda sättet att uppnå vissa förmågor (Nonaka 1994).

Såvitt känt är det idag bara inom akademien, sjukvården inräknad, som utbildning och framtida arbete ges av samma aktör. I utbildningen för typiska professioner, såsom pedagoger, psykologer, lantmätare och jurister, ingår dock praktik. På traditionellt manér benämns kandidaterna där för auskultanter. På sina håll i förvaltningen används auskultera även för att beteckna det en mindre erfaren men färdigutbildad medarbetare gör när den vägleds av en mer erfaren kollega.

2.3 Återprofessionalisering – farhågor och invändningar

Den som blir entusiastisk över den professionella styrningens fördelar ska komma ihåg att det även finns tydliga risker och nackdelar med den. Vissa är ofrånkomliga medan andra kan undvikas. I det här avsnittet presenteras först ett par farhågor i relation till återprofessionalisering samt argument mot dessa, och därefter följer ett stycke som pekar på mer tydliga risker och nackdelar.

2.3.1 Konsumerar tid

Som tidigare nämnts har professionalism en politisk dimension. Idéerna om inflytande och självbestämmande gör att den kan misstas för en HR-fråga. Exempelvis konstaterade Kotter och Schlesinger (1979) i samband med 1970-talets debatt om medarbetarens rätt till medbestämmande att aktivt deltagande förvisso ger delaktighet, men att det är en tidsödande och svår väg som kan ge bristfälliga lösningar. Det sistnämnda kan avfärdas eftersom svårigheten att styra är ett kännetecken för all sådan komplex verksamhet som här diskuteras. I komplex verksamhet är alla lösningar både provisoriska och bristfälliga. De som kan något om saken, och känner de lokala förhållandena, är då bäst skickade. Hanteringen av komplexitet är alltså tvärtom professionalismens styrka och de alternativa styrformernas svaghet.

I en komplex och föränderlig värld är argumentation och ompröv-

ning av sanningar nödvändig, men det ska inte förnekas att samtalandet tar tid. Dock bygger professionalism på självorganisering, vilket innebär, för det första, att mycket av den resurskrävande överbyggnad som andra styrformer förutsätter kan nedmonteras. Den sedan länge växande utgiftsposten ”overhead” ingår inte i myndigheternas uppdrag och med professionalism skulle mycket av den kunna avvecklas. För det andra ska det beaktas att även de alternativa styrformerna genererar en hel del prat. Som tidigare konstaterats förändras verkligheten och inte mycket skulle fungera utan medarbetarnas självorganiserade granskning och styrning. Att återprofessionalisera handlar kanske till stor del om att ta vara på det prat som redan pågår, att ge det rätt förutsättningar och den status det förtjänar. Vad som kan vara svårare att bemöta är, för det tredje, den upplevelse många bär med sig från de möten där professionella samtal förs. Möten tar tid och tanken på att upphöja prat till en styrform kan verka avskräckande. För att styrformen ska fungera måste alla ges tid att testa sina idéer och lufta sina invändningar. Utläggningarna kan ibland bli långrandiga varpå de mer handlingsinriktade kan uppleva att gruppen ”pratar och pratar utan att komma någon vart”. Avvägningen mellan att låta pratet fortgå och att sätta ned foten kan kräva chefslig fingertoppskänsla.

2.3.2 Svårt att kontrollera

Utifrån ett centralbyråkratiskt enmyndighetsperspektiv föreligger tydliga farhågor vad gäller den enhetlighet som många förespråkar. Professionalismens pluralism framstår rentav som hotfull. Tidigare i texten resonerades om oförenliga synsätt vad gäller likagörande och likvärdighet, men farhågan är större än så och långt mer skrämmande.

Uniforma enheter är lättare att både begripa och beskriva. Men hur sätter man samman en prydlig PowerPoint över en professionell organisation med många semiautonoma enheter? Det behov av överblick som följer av dagens kontrollmetoder är och förblir oförenlig med den grad av självstyre som professionalismen kräver. Hur ska det gå att ha koll när alla gör olika?

För det första är det ett kännetecken för komplex verksamhet att den är mångdimensionell, skiftande och svår att greppa. Managementbyråkratins krav på uniformism är avsedd för motsatsen, nämligen repetitiv hantering av likartade ting under kontrollerade former. För komplex verksamhet gör uniforma lösningar skada och ska därför undvikas. För det andra erbjuder professionalismen andra lösningar för kontroll, varav några redan har nämnts. Professionalismens kontrollmekanismer förutsätter inte samma överblick. De kommer aldrig att kunna tillgodose kritiker med den typen av kontrollbehov.

Lika lite som det går att styra ett barnkalas via sms går det att på avstånd utöva kontroll över en komplex verksamhet. Den chef (eller medarbetare) i en professionell organisation som vill ha koll måste därför själv vara på plats och delta, på lika villkor. Som tidigare nämnts väljer medarbetarna ofta själva sin närmaste chef, som sedan deltar i gruppens arbete. Chefer på topp- och mellannivå kan lämpligen ha sin hemvist i en enhet, men måste lägga en betydande del av sin tid på att delta i professionella samtal även vid andra enheter. Som senare diskuteras mer utförligt kan chefernas deltagande, och andra saker, ha en utjämnande effekt på skillnaderna mellan de lokala lösningarna. Lösningarna behöver inte bli så olika som många kanske befärrar.

2.3.3 Professionella grupper riskerar att välja fel väg

Den kanske mest uppenbara risken med professionalism är att den beror av gruppens inre sociala dynamik. Kulturen förändras och avarter kan uppkomma. Den ideala (och renodlade) kultur som hittills beskrivits är ingen självklarhet. Det finns risk att förlora viktiga normer, värderingar, lojaliteter, etiska koder och logiker. Starka individer som tappar sin moraliska kompass kan exempelvis tänkas driva och få gehör för en egen agenda. Likaså kan framgångar göra att kunskapsörsten och ödmjukheten inför den egna okunskapen övergår i en känsla av fullkomlighet. Sökandet efter ny kunskap kan då bli till navelskåderi, varpå utvecklingen stagnerar eller går tillbaka. Weick och Sutcliffe (2003) fann ett avskräckande fall vid en avdelning för

barns hjärtkirurgi i England. Under fjorton års tid uppvisade verksamheten dubbelt så hög dödlighet som jämförliga enheter. Inom avdelningen förklarades resultaten, trots bevis om motsatsen, med otur. Problemet var att kirurgerna hade intalat sig att det inte fanns skäl att lära av andra eftersom de själva var föregångare inom särskilt komplicerad kirurgi och att deras fall var speciella. Inte heller följde de upp resultaten eller diskuterade gjorda erfarenheter.

Exemplet från England är exceptionellt, men det illustrerar vad som åtminstone framstår som legitima skäl för uppstramning och införande av hårdare styrformer. Den våg av byråkrati och management som sköljt över svensk förvaltning har för det mesta haft goda skäl. Professionalismen kan onekligen vara lite introvert och etiken kan urholkas. Misskötta professioner kan behöva påminnas exempelvis om att verksamheten inte skulle existera utan de människor för vilka den finns till. Den professionella etiken innefattar förvisso ett slags kundfokus, men ofta med en avgränsning till professionens kunskapsområde. En del läkare kan exempelvis vara obenägna att uppmärksamma sjukdomstillstånd utanför deras eget avgränsade kunskapsområde, eller att beakta det värdeskapande inom vården som inte är ”medicinskt motiverat”.

För att nämna fler svagheter så finns det inga skäl att tro att professionens starka sammanhållning och grupp känsla skulle motverka stuprörsförvaltningen och problemen med funktionsegoism och bristande samordning. Om byråkrati ersätts av mer professionalism kan problemet kanske minska, men professionalism är ingen universalkur.

Tidigare i kapitlet talades om handlingsutrymme. Lipsky (1980) pekar på ett par i sammanhanget relevanta risker. I och med att handläggare i offentliga organisationer av naturliga skäl har begränsade resurser finns, i de fall medarbetarna har möjlighet att påverka det, risken att inflödet av ärenden anpassas så att arbetet ska gå jämnt upp. Det kan i sin tur innebära att medborgare med legitima behov inte får sin sak prövad. Handläggare arbetar dessutom ofta i direkt kontakt med medborgare, vilka kan beskrivas som den ”råvara” som med-

arbetaren har att hantera. Det finns risk att handläggare med stort handlingsutrymme utvecklar arbetssätt som passar dem själva snarare än medborgaren. ”Råvaran” riskerar alltså att formas efter vad handläggaren definierar som ”effektivt”.

Slutligen är det en odiskutabel nackdel vid återprofessionalisering att utvecklingen riskerar att ske i relativt små steg och inom befintliga ramar. Självinitierad organisatorisk förändring är sällan av det mer radikala slaget. Styrkan ligger i de ständiga och stadiga men relativt små stegen framåt. Men bara personer utanför gruppen tycks ha förmågan att se och ifrågasätta själva grunden för verksamheten och annat som tas för givet inom gruppen. Gruppens starka identitet och sammanhållning är dessutom försvårande för obekväma förändring, såsom reducerad bemanning. Ibland krävs ledarskap och beslut från överordnad nivå, exempelvis för att samordna flera självstyrande enheter i en gemensam riktning. Omvänt finns det något positivt i denna konservativa tröghet: den ger stabilitet och förhindrar snabba kast.

2.4 Premisser och underhåll

I föregående avsnitt diskuterades professionalismens avigsidor. En viktig fråga är hur dessa kan elimineras eller reduceras, utan att för den skull äventyra styrformens premisser.

Tidigare nämndes att professionalismen är lika ofullkomlig som sina alternativ. Det krävs en väl avvägd balans i mixen styrformerna emellan. Och för att fungera, undertrycka bristerna och minimera riskerna behöver alla styrformer både förutsättningar och löpande underhåll. Vissa upplevda nackdelar kanske inte har med styrformen i sig att göra, de kan vara resultat av en felaktig mix eller ett bristande underhåll.

2.4.1 Ledarens roll i en professionell miljö

Det är ledarens uppgift att vårda, underhålla och följa upp det inre utvecklingsarbetet. Det handlar inte om att mäta resultat och diktera

tillvägagångssätt, utan om att själv delta i det professionella samtalet. Fokus i samtalen, och likaså ledarskapets primära fokus, är myndighetens interaktion med motparten och det praktiska värdeskapande som sker i samspelet. Överordnade nivåer ska på alla sätt hjälpa men inte störa medarbetarna i deras strävan att, inom givna ramar, själva se till att värdeskapandet sker så förnuftigt som möjligt.

Den kommunikation som uppstår vid överordnades deltagande, i både arbete och samtal, är dubbelriktad. Chefen bidrar med perspektiv och erfarenheter från andra enheter och får samtidigt kunskap om vari förutsättningarna för värdeskapandet kanske brister. Det gäller att identifiera och undanröja sådana hinder som ligger utanför medarbetarnas synfält eller inflytande.

De skilda tolkningar och lösningar som uppstår mellan enheter är en nödvändig konsekvens för att uppnå det kunskapssökande, det ansvarstagande och den motivation som är professionalismens styrka. Skillnaderna utgör dessutom en mylla för innovation. Det vore helt oförenligt med professionalismens logik att från centralt håll införa den ”bästa” lösningen, men mycket finns att lära genom att ställa skilda lösningar mot varandra. Den information som chefer för med sig från andra enheter är central för att sprida kunskap om framgångsrika arbetssätt, och därmed för att utjämna och reducera onödiga skillnader enheterna emellan.

För att ytterligare berika de professionella samtalen med andra aktörers erfarenheter och perspektiv går det att bjuda in andra enheter till gemensamma samtal. Ett sätt är att organisera den kollegiala granskningen (se 2.2.5) gemensamt så att en enhet granskar en annan, och meddelar sina iakttagelser och synpunkter i ett professionellt samtal enheterna emellan. På så vis kan brister i ärendet rättas till, men framförallt uppstår ett lärande som förbättrar hanteringen av framtida ärenden. Dessutom uppnås något av den opartiskhet som förespråkas inom andra styrformer. Det blir kunskapen som styr.

Lärandet kan också berikas genom studiebesök i andra, likartade miljöer på andra myndigheter eller inom näringslivet. Det går även att involvera medborgare på olika sätt för att ta del av deras erfarenheter.

I en väl fungerande professionell kultur har enheten, det vill säga varje medarbetare, en inre drivkraft att dela med sig av sina kunskaper och ta del av andras. Ytterst är det dock ledarskapets uppgift att se till så att den professionella kulturen exponeras för omvärlden och inte isoleras i en ”filterbubbla”. Därigenom drivs utvecklingen inte bara framåt, den blir också mer likartad enheterna emellan.

En förebild när det gäller ledarens roll kan vara de svenska universiteten, trots att de på en övergripande nivå styrs efter gängse förvaltningsideal⁵. I många fall väljs prefekten ändå av kollegiet. I hög grad planerar och lägger kollegiet även upp sitt eget arbete. Till skillnad från i många andra verksamheter lovordas det kollegiala och akademiska samtalet av många medarbetare, och helt säkert är styrsättet ett skäl till varför universitetsanställda varit bland de mest högljudda opponenterna mot ovan nämnda managementbyråkratiska modeller.

2.4.2 Professionella samtal

När kunskap styr är kunskapssökandet centralt. Den professionella kulturen innefattar vad som kan beskrivas som en kollektiv nyfikenhet. Kunskap betraktas alltid som provisorisk och nyfikenheten tar sig uttryck i ett ständigt sökande efter ny, annorlunda, mer ändamålsenlig och mer ”sann” kunskap. Den innefattar också ett kritiskt ifrågasättande av om befintlig kunskap verkligen är ”sann” samt tillräckligt bred och djup. Det är viktigt att aktivt försöka identifiera och ifrågasätta de omedvetna och förgivettagna förutsättningar på vilka kunskapen vilar. Som flera gånger påpekats utgörs professionalismens kärna av det ständiga kunskapssökande som sker genom professionella samtal.

Professionella samtal har under lite olika benämningar studerats av bland andra Räftegård (1998), Döös et al. (2001), Bjerlöv och Docherty (2005) och Fransson (2008). Samtalen behöver organiseras så att det

.....
5 I mångt och mycket har universiteten till och med varit föregångare vad gäller införandet av tidstypiska, managementbyråkratiska modeller (Ramirez 2010).

säkerställs att varje medarbetare regelbundet deltar. De bör också följa sådana principer att lärandet maximeras.

En viktig förutsättning för samtalen är att deltagarna förstår hur de själva och andra tänker. På ett eller annat sätt behöver kunskapen visas upp. Att exempelvis rita upp olika orsakssamband kan skapa medvetenhet om såväl tyst⁶ kunskap som förgivettagna orsakssamband. Därigenom kan alternativa synsätt och okända samband spåras upp. Då nya möjligheter och hot blir kända uppstår också insikt om nödvändiga åtgärder (Ford & Ford 1995). Deltagarna blir, som de upplever det, medvetna inte bara om andras utan också om sina egna tänkesätt, deras språkliga och kontextberoende konstruktion och de begränsningar som därav följer (Schein 1993). Ofta upptäcks brister i egna grundläggande antaganden (Ford & Ford 1995), vilket skapar påtaglig förvåning (Isaacs 1999).

Samtalen förutsätter en ”uppskattning av kollegan som en specialist man konsulterar, talar med, får kritik av och ger kritik till” (Sundqvist 2010). De måste föras under så fria former att såväl befintlig kunskap som makt och strukturer kan utmanas. Det ska gå att ”tala sanning till makten” (Ahlbäck Öberg et al. 2014).

Samtidigt som samtalen ska vara inriktade på förståelse måste de präglas av respekt för alternativa synsätt. För att kunna klargöra sina antaganden, avsikter och förväntningar måste deltagarna stå fast vid sina åsikter, men också anföra bevis, rannsaka sina antaganden och utforska sina känslor (Ford & Ford 1995). Tänkesättet hos den som blir tilltalad, får svara och blir lyssnad på förändras (Weick 2001) och sådan interaktion ger positiv energi till förändringsarbetet (Liedtka & Rosenblum 1996).

Förmågan att pröva varandras argument förutsätter en rikligt gemensam kunskapsbas och bild av verkligheten. Kunskapsbasen kan delvis uppnås genom gemensam utbildning, exempelvis om den lag-

.....
6 Kunskap som man själv nästan inte vet att man har och som därför är svårt att sätta ord på. Den är ofta svårt att förmedla på annat sätt än genom observation, imitation och praktisk övning.

stiftning som styr arbetet, men den uppstår också genom den ständiga prövning och omprövning som sker i det professionella samtalet, där fakta och argument ställs mot varandra. Utbildning bidrar ofta tydligast till den del av kunskapsbasen som avser yrkeskompetensen. I det professionella samtalet vidareutvecklas yrkeskompetensen, men däri utvecklas också kunskapen om hur saker bäst hanteras på den lokala arbetsplatsen.

Är kunskapsbasen, å ena sidan, alltför disparat uppstår inget lärande. Samtalet blir mindre inriktat på fakta och logik och mer på försvar av skilda ståndpunkter. Det kan förväntas i grupper som tidigare styrts på andra sätt än genom professionalism (Fransson 2008) och blir alltså ett reellt problem vid återprofessionalisering. Det är också ett vanligt fenomen när skilda grupper ska skapa något gemensamt, exempelvis vid myndighetssamverkan (se Fransson & Quist 2010). Att få kunskapsbasen så pass gemensam att det leder till förenad handling kräver relativt lång tid av förhandlingar, där verkligheten prövas och omprövas och där fakta ställs mot varandra (Fransson 2008).

Är kunskapen, å andra sidan, alltför likartad finns det inget att tala om och då uppstår heller inget lärande. Botemedlet mot det är, som tidigare nämnts, ett aktivt och medvetet inhämtande av ny kunskap från andra miljöer och sammanhang.

2.5 Vägledande forskningsfrågor

I detta kapitel har professionalism och återprofessionalisering introducerats och en bild har målats av den mer professionella organisation som väntar i återprofessionaliseringens riktning. Vad som eftersträvas är en professionell kultur och det kanske främsta kännetecknet för en sådan är det ständiga sökandet efter ny, annorlunda, mer ändamålsenlig och mer ”sann” kunskap. Medarbetarna i en professionell organisation förväntas:

- ta ansvar i enlighet med det relativt generösa handlings- och beslutsutrymme som ges
- uppskatta kollegan som en specialist de konsulterar, talar med, gärna får kritik av och kan ge kritik till
- stå fast vid sin åsikt, men också anföra bevis, rannsaka sina antaganden och utforska sina känslor
- ha en egen inre drivkraft att dela med sig av sina kunskaper och ta del av andras
- ha ett kritiskt tänkande som innebär att de aktivt försöker identifiera:
 - de omedvetna och förgivettagna förutsättningar på vilka kunskapen vilar
 - såväl tyst kunskap som förgivettagna orsakssamband
 - brister i egna grundläggande antaganden.
 - andras men även sina egna tänkesätt, deras språkliga och kontextberoende konstruktion och de begränsningar som därav följer
 - alternativa synsätt och okända samband
 - nya möjligheter, hot och nödvändiga åtgärder
- ständigt visualisera tänkta och befintliga arbetsätt och orsakssamband.

I föregående kapitel introducerades studiens syfte, vilket nu går att spegla i föreliggande kapitel om professionalism och återprofessionalisering:

Syftet med studien är att med fokus på hinder beskriva återprofessionalisering i en managementbyråkratisk kontext. Vad som primärt studeras är arbetsgrupper med nyvunnen frihet att finna sina egna arbetsätt. Intresse riktas också mot de institutioner som säkerställer eller inskränker denna frihet.

Studiens kärna utgörs av de två försöksverksamheter som forskarna designat som öar av professionalism mitt i ett hav av managementbyråkrati. De två första forskningsfrågorna riktas direkt mot dessa öar:

1. Hur agerar medarbetare i arbetsgrupper som ges friheten att finna egna arbetssätt?
2. Vilka är de egna föreställningar som hindrar medarbetare vid återprofessionalisering?

Fråga två motiveras av det faktum att medarbetare som under många år skolats in som goda arbetare i en kontrollerad och detaljstyrd verksamhet här förväntas växla sätt att tänka och vara. Rimligtvis finns det en utmaning i det.

Samtidigt kan det förväntas finnas en annan form av hinder eller motstånd mot det nya. Dagens snedvridna styrning i offentliga organisationer har tidigare i denna rapport beskrivits som att den ”sitter i väggarna”. Det innebär att illa fungerande styrideal reproduceras, mer eller mindre omedvetet, av chefer och stabspersonal. Den tredje forskningsfrågan ställs mot bakgrund av att det tycks finnas ett inbyggt spänningsförhållande mellan managementbyråkrati och professionalism:

3. Vad är det i professionalismen som managementbyråkratin upplever som ett hot och hur försvarar den sig?

Dessa tre forskningsfrågor återkommer som en struktur för framställningen i kapitel 9. Ett mer tydligt försök att besvara de tre frågorna görs i kapitel 10.

I nästa kapitel presenteras den förstudie som ligger till grund för studiens design. Kapitlet beskriver också den managementbyråkratiska verklighet som myndighetens medarbetare befann sig i före studiens början. Såväl medarbetarens arbetsuppgifter som styrande faktorer introduceras.

Managementbyråkratins stålbur

S om föreliggande kapitel ska komma att visa är Försäkringskassan tydligt präglad av managementbyråkratiska styrideal. Myndigheten är därför lämpad för studier av återprofessionalisering i en managementbyråkratisk kontext. Valet av studieobjekt förklaras även av förekomsten av kontaktpersoner med intresse och samarbetsvilja. Det var viktigt, såväl för finansieringen och accessen som för studiens experimentella design.

Under våren 2016 genomfördes en förstudie vid två enheter, en i Torsby och en i Göteborg. Syftet var att lära känna verksamheten och förstå handläggningen av sjukförsäkringsärenden. Frågan om vilka enheter som skulle studeras styrdes dels av kontaktnätet inom myndigheten, dels av att det skulle kunna föreligga praktiska skillnader i arbetssätten mellan stad och landsbygd. Valet föll på två enheter inom två skilda organisatoriska regioner.

Mycket riktigt förelåg praktiska skillnader mellan enheterna och under förstudien uppdagades även en liten men betydelsefull skillnad i organisationskultur. Det var lyckosamt då det påverkade händelseutvecklingen och möjliggjorde upptäckter som presenteras i rapportens senare delar.

I detta och kommande kapitel citeras handläggare och andra. Med tanke på medarbetarnas integritet används inga namn och exakta datum. För att ändå guida läsaren används två olika benämningar: intern och extern. Med ”intern” avses de handläggare som befolkar enheterna i Torsby respektive Göteborg. ”Extern” används som beteckning för alla andra kategorier såsom chefer, controllers och specialister.

Varje citat dateras med månad och år. En chef inom respektive region har läst och validerat både detta och rapportens övriga empiriska kapitel.

Under förstudien studerades allehanda styrdokument varpå medarbetare intervjuades. De två dominerande frågeställningarna var: ”Vad gör de på jobbet?” och ”Varför gör de som de gör?” Svaren redovisas i de två följande avsnitten. I ett tredje avsnitt, *Livet på en pinne*, berättar medarbetarna hur det ter sig att arbeta i en utpräglad managementbyråkrati. De beskriver att de är stressade och osäkra på sin förmåga och att de känner sig ifrågasatta. De störs av ständiga möten, telefonsamtal och vad de upplever som tillkrånglade rutiner. Intrycket är att förutsättningarna för värdeskapande inte är optimala. Managementbyråkratin tycks ha fritt spelrum och medarbetarna verkar fångna likt fåglar i något lika starkt och begränsande som en stålbur⁷.

3.1 Vad gör en handläggare av sjukförsäkringsärenden på jobbet?

I detta avsnitt beskrivs det arbete som utförs av så kallade personliga handläggare av sjukförsäkringsärenden. På ett övergripande plan kan arbetet beskrivas som bestående av två delar. Den primära och mest självklara delen är att handlägga inkommande sjukskrivningsärenden. Däri ingår sådant som att komplettera ofullständiga ärenden, bedöma rätten till ersättning, kommunicera beslut och journalföra. Då myndigheten har ett samordningsuppdrag ska handläggarna dessutom samordna de aktörer som kan bidra när långtidssjuka rehabiliteras tillbaka till egen försörjning. I denna del av handläggarnas arbete är mötet med andra aktörer det vanligast förekommande momentet.

.....
7 Ett särskilt tack riktas till den danska forskaren Tina Øllgaard Bentzen som i sina studier av liknande fenomen i Köpenhamn använt liknelsen av en kanariefågel. Det har inspirerat till såväl rapportens titel som den återkommande analogin om burfåglar.

Beskrivningen nedan grundar sig på situationen så som den såg ut vid tiden strax före försöken med återprofessionalisering. Den är inriktad på de övergripande dragen samt detaljer av betydelse för senare resonemang. En första del skildrar ärendets väg genom systemet, därefter redovisas handläggarnas primära arbetsuppgifter och sist kartläggs de kontakter som handläggarna har med andra aktörer.

3.1.1 Ärendets tänkta väg genom systemet

Sjukförsäkringen är en central del i det svenska socialförsäkringssystemet. När medborgaren på grund av sjukdom eller skada saknar förmåga att arbeta ska försäkringen täcka inkomstbortfallet. Varje år använder cirka 650 000 svenskar sjukförsäkringen och Försäkringskassan betalar årligen ut 37 miljarder kronor i sjukpenning (Försäkringskassan 2017).

Ett typiskt ärende startar med att en medborgare som är sjuk går till vården för att få hjälp. Läkaren skriver ett sjukintyg som tillsammans med en ansökan om sjukpenning sänds till Försäkringskassan.

Alla ärenden hamnar i en elektronisk korg och sorteras sedan automatiskt till rätt kontor och vidare till rätt enhet. Sjukförsäkringen hanteras av olika verksamhetsområden i landet, så en första sortering sker utifrån geografi. Enheten i Göteborg tillhör område Väst och den i Torsby finns i område Mitt. Den som bor i exempelvis Munkfors tillhör Mitt och kontoret i Torsby. Den som bor på Öckerö tillhör Väst och kontoret i Göteborg. Där finns också en ytterligare sorteringsnivå. Såväl olika arbetsgivare som olika sjukskrivande vårdenheter leder till en viss enhet. Den aktuella enheten i Göteborg hanterar till exempel många sjukfall för anställda vid Volvo personvagnar.

Ärendet sorteras till en personlig handläggare

Respektive enhet får på detta sätt ett antal nya ärenden varje dag. De landar i enhetens korg i ärendehanteringssystemet. Regelbundet genomförs initiala behovsbedömningar (IBB) i en första manuell station inom enheten. Två handläggare öppnar då de nya ärendena till-

sammans och genom att studera ansökan och sjukintyg skapar de sig en första bild av varje ärende. Uppgiften är att enas om det troliga framtida behovet för varje aktuell medborgare och välja vilket spår som ärendet bör följa framöver.

Ärendet kan följa tre olika spår. Det första (K1), som avser korta och mycket enkla sjukfall, hanteras inte av enheterna i Torsby och Göteborg.

I det andra spåret möter medborgaren en K2-handläggare. Här förväntas återgången till arbete vara okomplicerad och den förväntade insatsen från Försäkringskassan bedöms som relativt liten. Spåret följer en logik som innebär kontakt via telefon och mejl och företrädesvis enbart direkt med medborgaren. Ett typiskt sådant fall kan gälla en butiksanställd som brutit benet och behöver vara sjukskriven under rehabiliteringen. När benet väl läkt sker i regel en ganska okomplicerad återgång till arbetet.

I det tredje spåret arbetar K3-handläggare. Den medborgare som sorteras under denna kategori har ofta en mer komplex sjukdomsbild. Inte sällan har den sjuka flera olika diagnoser och/eller en kombination av såväl fysiska som psykiska besvär. Försäkringskassans bedömning är att dessa individer kräver en annan hantering där fysiska möten är en central ingrediens. Sådana möten kan ibland ske enbart med medborgaren men innebär oftare olika möteskonstellationer där också vården, arbetsgivaren och Arbetsförmedlingen kan delta.

Denna sortering, som alltså utgör det centrala momentet i IBB, resulterar i att ärendet placeras i ytterligare en ny korg. Denna gång är det slutstationen i form av en personlig handläggares korg. Vem i gruppen av K2- respektive K3-handläggare som får ärendet avgörs i många fall enbart av vem som väntat längst på att få ett nytt ärende. Om det exempelvis finns tolv nya K2-ärenden och fyra K2-handläggare får varje handläggare tre nya ärenden i sin korg i samband med en IBB. I andra fall kan till exempel den sjukskrivnas bostadsort avgöra vilken handläggare som får ärendet. Torsby har en sådan geografisk indelning för sina K3-handläggare. Ärendet flaggas upp som ett nytt ärende så att handläggaren tydligt kan se det i ärendehanteringssystemet.

Oavsett vilket spår ärendet hamnat i är ett antal moment och tidsgränser gemensamma. Dessa beskrivs nedan. Självklart finns det längs vägen också flera utgångar som innebär att ärendet avslutas. Men så länge ärendet lever och nya intyg inkommer från läkare kommer sjukpenning att utbetalas till medborgaren, under förutsättning att rätten till ersättning bedöms föreligga.

Telefonutredning

Så tidigt som möjligt ska handläggaren kontakta medborgaren för en telefonutredning. I samtalet får handläggaren möjlighet att förklara regelverk och tidsgränser samt förhöra sig om hur hälsoläget är och om medborgaren har någon egen idé om hur den närmaste framtiden kommer att se ut. Samtalet innebär också en möjlighet för medborgaren att ställa frågor och förhoppningsvis bli av med eventuell oro kopplad till sin sjukskrivning.

Dag 90

Den första tidsgränsen, vid 90 dagar, har stor betydelse för den sjukskrivna. När dag 90 passerar ska sjukpenning inte längre betalas ut om arbetsgivaren bedöms kunna erbjuda alternativa arbetsuppgifter. Det kan till exempel handla om någon med ryggbesvär som normalt har tunga lyft i sin tjänst och som nu kan erbjudas ett lättare arbete inom samma företag. I god tid före denna dag ska handläggaren utreda möjligheterna och kommunicera sitt ställningstagande med såväl arbetsgivare som den som är sjukskriven. Det sistnämnda gäller för samtliga tidsgränser som beskrivs nedan.

Dag 180

Inför tidsgränsen på 180 dagar görs en utredning som syftar till att pröva den sjukskrivnas förmåga att arbeta mot hela den ordinarie arbetsmarknaden. Om handläggaren gör bedömningen att det finns andra jobb som skulle kunna vara möjliga avslutas ärendet hos Försäkringskassan. I många fall övergår den sjukskrivna då till Arbetsförmedlingen och blir så att säga ett nytt ärende där istället. Om handläggaren gör

bedömningen att det finns en tydlig medicinsk prognos som säger att den sjukskrivna ska kunna återgå till sitt ordinarie arbete inom ytterligare sex månader omfattas personen dock fortsatt av försäkringen.

Dag 365

Avstämningen inför dag 365 rör framförallt sådana fall som beskrevs i föregående stycke, det vill säga de som förväntats kunna återgå till arbete någonstans mellan dag 181 och 365. Prövningen görs fortsatt mot hela arbetsmarknaden och inga undantag för möjligheten att återgå till den ordinarie arbetsgivaren lämnas. Det innebär att de ärenden som blir kvar inom försäkringen efter ett år normalt rör personer med allvarlig sjukdom.

3.1.2 Handläggarens primära arbetsuppgifter

I föregående avsnitt beskrevs ärendets väg genom systemet. I detta avsnitt beskrivs samma sak, men med tydligare fokus på handläggarens arbetssituation. Självklart finns en mängd mindre arbetsuppgifter av sällankaraktär som utförs då och då. Men i stora drag följer en medarbetares vardag beskrivningen nedan.

Ärendehanteringssystemet som en sjö

Ett sätt att beskriva arbetet som personlig handläggare av sjukförsäkringsärenden är att likna ärendehanteringssystemet (ÄHS) vid en sjö. I sjön finns ett hundratal ärenden som då och då flyter upp till ytan för aktiv åtgärd. Ibland är det en medborgare som har ringt till kundcenter och vill bli kontaktad. En annan flytboj innebär att det inkommit ett nytt sjukintyg från vården som behöver bedömas. Ärendena dyker upp i ÄHS i form av klockor eller pilar som indikerar att aktivitet i ärendet krävs. Efter genomförd aktivitet kan handläggaren putta tillbaka ärendet ned mot botten och ta tag i nästa flytande objekt. Vardagen går i mångt och mycket ut på att hålla ytan ren. I perioder fungerar det, men ibland tycks det flyta upp väldigt många ärenden på en gång.

Ärendena i sjön är av olika karaktär och kommer till ytan med olika intervall. Nya ärenden innebär ofta fler aktiviteter att ta tag i och de återvänder snart till ytan igen. Längst ned i bottenlammet finns några gammalgäddor som däremot sällan eller aldrig syns till. Det är ärenden som kanske funnits i den aktuella korgen i flera år och handläggarna fiskar sällan eller aldrig i dessa vatten. Åtgärderna är uttömda och utbetalningarna tickar på utan att det finns en tydlig plan för hur ärendet ska kunna avslutas.

Det finns alltid arbete att utföra för en personlig handläggare. Även om man lyckats mota ned alla ärenden under ytan går det alltid att göra mer i ärenden som funnits länge i korgen. Så sett kan arbetet beskrivas som outsinligt.

Nedan beskrivs mer detaljerat några av de vanligast förekommande arbetsmomenten.

Att beräkna sjukpenningsgrundande inkomst (SGI)

Sjukförsäkringen grundar sig på varje medborgares sjukpenningsgrundande inkomst (SGI). För att kunna ta ställning till om en medborgare har rätt till sjukpenning och ordna med en utbetalning behöver en handläggare först fastställa SGI. För merparten av ärendena besitter handläggaren själv kompetensen att fastställa SGI, men det kan vara mer eller mindre komplicerat på grund av till exempel deltidsarbete. I de mest komplicerade fallen lyfts ärendet från ordinarie kontor och får en extra sväng till specialister på SGI. Det kan gälla personer med varierande arbetstid eller egna företagare. Efter fastställande av SGI återbördas i sådana fall ärendet till den personliga handläggaren för fortsatt hantering.

Att bedöma rätten till sjukpenning

Det här momentet kan sägas utgöra kärnan i uppdraget som personlig handläggare av sjukförsäkringsärenden. Här bedöms sjukintyget, då det är det som avgör rätten till ersättning. Beslutet som handläggaren fattar utgör en vattendelare där ett positivt utfall innebär att ärendet släpps på och går vidare för utbetalning. Ett negativt utfall innebär att

ärendet avslås. Oavsett beslut ska givetvis medborgaren informeras. Ett avslag kräver i regel mer omfattande dokumentation och anses mer tidskrävande. Ofta är det också en emotionell belastning för handläggaren att meddela avslag.

Rätten till ersättning relaterar också tydligt till de tidsgränser i den så kallade rehabiliteringskedjan som beskrivits tidigare, med tidsgränser i form av 90, 180 respektive 365 dagar. Det är alltså olika kriterier som gäller för bedömningen beroende på hur långt den sjukskrivna har kommit i kedjan. Det innebär att den som beviljats sjukpenning för perioden fram till dag 180 inte nödvändigtvis bedöms ha rätt till ersättning från dag 181.

Att betala ut sjukpenning

För ärenden som släpps på följer ett moment där utbetalning ska förberedas. Arbetsuppgiften består av att mata in dagar och procentsatser (hel- eller deltidssjukskrivning) som tillsammans med SGI leder fram till det belopp som ska utbetalas. I och med att utbetalningarna ligger vid vissa dagar i månaden är detta ett arbetsmoment som ofta bedrivs relativt koncentrerat. Handläggarna talar själva om ”brytdagar” i detta sammanhang.

Att kommunicera och begära kompletteringar

Som framgått av ovanstående avsnitt kommunicerar handläggaren sina beslut till medborgare och andra. Men kommunikation med andra aktörer rör inte bara fattade beslut. Många gånger misslyckas andra aktörer med sina delar av arbetet. Det kan handla om en medborgare som inte fyllt i ansökan på ett korrekt sätt. Lika ofta kan det vara en läkare som skrivit ett ofullständigt sjukintyg eller en arbetsgivare som inte inkommit med rätt information. I sådana fall får handläggaren begära komplettering. Det kan ske såväl muntligt som skriftligt. I väntan på att skriftlig komplettering ska inkomma kan handläggaren lägga ärendet åt sidan och sätta en bevakning i ÄHS så att den andra parten påminns om kompletteringen inte inkommer enligt plan.

Att upprätta en plan för återgång till arbete

För alla ärenden i korgen ska det finnas en plan för återgång till arbete. Den här delen av arbetet skiljer sig från den mer administrativa hantering av ansökningar, sjukintyg, kompletteringar och utbetalningar som beskrivits ovan. Praxis inom området visar att en aktiv sjukskrivning där blicken är fäst framåt och mot återgång till arbete blir kortare än en passiv. På olika sätt försöker den personliga handläggaren därför stimulera och peppa den sjukskrivna, inte sällan tillsammans med andra aktörer i olika mötesformer. Aktiviteterna ska finnas beskrivna i en handlingsplan. Exempel på innehåll i en sådan plan kan vara att den sjukskrivna i ett första steg ska testa att arbeta 25 procent av en heltid. Detta steg utvärderas sedan av parterna tillsammans och om allt fungerar kan man öka till 50 procent och sedan till full tid.

Att planera och genomföra möten

Möten i olika former är som sagt en vanligt återkommande del av det framåtriktade arbete som handläggarna bedriver inom samordningsuppdraget. Mötena kan vara av olika karaktär och med olika parter. Inte sällan kan ett möte samla handläggaren, den sjukskrivna, arbetsgivaren, vården och Arbetsförmedlingen i ett och samma rum. Det säger sig självt att sådana samordningsmöten kräver tid för bokning, och ombokning då någon part får förhinder. Denna del av arbetet är det som främst skiljer en K3-handläggare från en K2-handläggare. K2-handläggare ska föra över ärendet till någon i K3-gruppen om behovet av möten uppstår, det vill säga om ärendet blivit felklassificerat i samband med IBB.

Att journalföra och registrera

För alla aktiviteter som beskrivits ovan gäller att ärendet ska journalföras löpande. Kvaliteten i journalföringen är viktig, inte minst med tanke på att andra handläggare ska kunna gå in och ta vid i ärendet vid semester eller annan frånvaro. Handläggaren själv måste också kunna återuppta ärendet snabbt efter en tid av inaktivitet och medborgare som så önskar ska kunna ta del av vad som journalförts i det egna

ärendet. En god journalföring är helt enkelt en grundsten för god rätts-säkerhet.

Handläggarna förväntas också på ett standardiserat sätt registrera sina arbetsmoment för att bidra till den verksamhetsstatistik som myndighetens chefer och controllers behöver för uppföljning. När exempelvis en 180-dagars bedömning är gjord ska det alltså registreras. Detta kallas av handläggarna för ”att doa”.

3.1.3 Handläggaren och övriga aktörer

Att arbeta som personlig handläggare innebär kontakter med många andra. I detta avsnitt målas bilden av handläggaren som en central nod i ett nätverk av betydelse för den svenska sjukförsäkringen. Några av arbetsuppgifterna som beskrivits ovan kan utföras isolerat, men för många krävs samverkan med andra aktörer såväl inom som utanför Försäkringskassan.

Interna aktörer

Arbetet som personlig handläggare är enligt Försäkringskassan team-baserat. En enhet består av två team med cirka tio handläggare i varje. I alla team finns både K2- och K3-handläggare. Den senare kategorin är flest till antalet. Teamens arbete leds ytterst av enhetschefen, men varje team har också en teamkoordinator som är viktig i det operativa arbetet. Teamet träffas regelbundet för att stämma av arbetssituationen och planera den kommande veckan. Att träffa sitt team innebär också en möjlighet att stämma av eventuella tveksamheter i ett ärende och att ventilerar mer vardagliga ting som vad nästa gemensamma personal-aktivitet ska ta för former.

I sin närhet har varje team två aktörer av betydelse. För det första finns en *specialist* som kan rådfrågas vid särskilt svåra bedömningar. Samma person ägnar sig också åt att kvalitetssäkra olika former av beslut. Specialisten är i första hand kunnig inom regelverket rörande sjukförsäkringen. För det andra finns en försäkringsmedicinsk rådgivare (FMR) som också är kunnig inom regelverket, men med tyngdpunkt

åt det medicinska hållet. Teamet kan med denna person ingående diskutera olika sjukdomsdiagnoser och vad dessa får för konsekvenser för möjligheten att arbeta.

Externa aktörer

Utöver medborgaren kommunicerar handläggaren varje vecka med många olika aktörer utanför Försäkringskassan. Det är framförallt K3-handläggare som exponeras för dessa grupper, men också en K2-handläggare har externa kontaktytor.

I de fall medborgaren är sjukskriven från en specifik arbetsplats är arbetsgivaren viktig för Försäkringskassans handläggare. Tidigt i en process kan det handla om behovet av uppgifter rörande lön och hur länge personen varit anställd för att kunna beräkna SGI. Inte sällan behöver uppgifterna som lämnats av medborgaren kompletteras längs vägen. Men arbetsgivaren spelar också en central roll när det kommer till möjligheten att anpassa arbetsuppgifter för att möjliggöra en så tidig återgång till arbete som möjligt. Arbetsgivaren är en naturlig part på många möten och när det handlar om stora arbetsgivare finns också företagshälsovården med som en delmängd.

Den läkare som skriver sjukintyg är en annan betydelsefull spelare i sammanhanget. Det kan finnas anledning att kommunicera direkt med läkaren om själva intyget, men ofta är denna också närvarande som en part på de möten som hålls runt den sjukskrivna.

Handläggare på Arbetsförmedlingen är en annan aktör som ofta finns med på möten som handlar om rehabilitering tillbaka till arbete. Som beskrivits tidigare kan återgång till arbete betyda återgång till ett *annat* arbete, ibland efter omskolning, och i alla sådana processer spelar Arbetsförmedlingen en viktig roll.

3.2 Vad styr en handläggare av sjukförsäkringsärenden?

Forskningsprojektet handlar om styrning i bred bemärkelse. I syfte att bättre förstå handläggarnas sätt att arbeta kartlades inom projektet de faktorer som styr beteende (utöver uppdraget som det formuleras i lagen). Kartläggningen genomfördes under våren 2016 och bör således ses som ett tidstypiskt uttryck för Försäkringskassan. Dess resultat är kommunicerat med och verifierat av medarbetare och chefer inom organisationen.

Faktorerna som styr beteende klassificeras i sex huvudkategorier: arbetsorganisation, föreskrivna arbetssätt, it-system, uppföljning, andra aktörer i systemet samt övrigt. Dessa presenteras och diskuteras översiktligt nedan. Om inget annat anges gäller att såväl enheten i Torsby som den i Göteborg omfattades av styrningen.

3.2.1 Arbetsorganisation

Sättet att organisera arbetet inom enheterna påverkar medarbetarnas arbetssätt på flera vis. Bland annat ska arbetet ske teambaserat. Föreställningen om vad ett team är och vad man kan och bör hjälpa varandra med påverkar vardagen. Det är till exempel tydligt att det finns en idé om att svåra ärenden i första hand ska hanteras inom teamet. Först när teamet misslyckats kan man gå vidare till nästa instans i form av specialisten.

Den funktion som specialister och försäkringsmedicinska rådgivare spelar för handläggaren är en del av arbetsorganisationen. Funktionen finns dock inte naturligt tillgänglig i vardagen, vilket hade varit ett alternativ. Istället måste handläggaren invänta speciella tidpunkter för att kunna interagera. Känslan av att handläggaren stör de övriga funktionerna med sina frågor är påtaglig i våra intervjuer.

En annan arbetsorganisatorisk fråga som påverkar sättet att arbeta är uppdelningen i de två spåren som befolkas av K2- respektive K3-handläggare. Ärenden som är relativt lika kan hamna på olika sidor i

den vattendelare som IBB utgör. Hur ärendet är klassificerat styr sedan handläggarnas beteendemönster. En K3-handläggare ser till exempel sannolikt fler öppningar för möten än vad en K2-handläggare skulle ha gjort i samma fall.

Rollen som personlig handläggare är tydligt definierad i olika dokument. Helt naturligt varierar kompetensen inom exempelvis gruppen av K3-handläggare, men i och med den tydliga beskrivningen förväntas medarbetaren klara alla de moment som ingår i rollen. Det får som konsekvens att individer som har svårt att hantera till exempel SGI-uträkningar ändå sliter med den arbetsuppgiften.

3.2.2 Föreskrivna arbetsätt

Det är inte bara handläggarnas roll som är tydlig, också de mer detaljerade arbetsätten är fördefinierade. I vissa fall finns det en tydlig koppling till hur lagen är utformad. Men i andra fall är det fastslaget högre upp i myndigheten hur den enskilda medarbetaren ska utföra sitt arbete.

Under en period före det aktuella forskningsprojektet styrdes arbetet av den detaljerade processbeskrivning som gick under namnet Ensa. Processerna växte fram som en direkt konsekvens av de mer spretiga arbetsätt som fanns i den tidigare länsbaserade organiseringen av sjukförsäkringen. Ensa-processerna blev ett tydligt inslag när myndigheten Försäkringskassan skulle finna sina former, men de detaljerade beskrivningarna av hur typfall skulle hanteras har kritiserats av många. Inte minst det faktum att processbeskrivningarna också användes för resurstilldelning ställde till problem inom myndigheten. När det aktuella projektet påbörjas är retoriken sådan att Ensa-processerna har ersatts av den så kallade Grundbulten, som ger ett något större handlingsutrymme. Uppfattningen om att det finns mer eller mindre rätt sätt att jobba på är dock fortsatt påtaglig och Grundbulten syftar tydligt till ett fortsatt standardiserat arbetsätt.

I intervjuerna beskrivs en specifik mall som telefonutredningen i alla nya ärenden, oavsett K2 eller K3, förväntas följa. På samma sätt är

det viktigt att ”doa”-registreringen sker enhetligt och i varje ärende ska det finnas en plan för återgång till arbete. Om en sådan plan inte kan upprättas ska det åtminstone fastställas vad som saknas.

Specialisterna kommunicerar regelbundet hur handläggningen ska göras och hur god kommunikation ska se ut. I vissa fall, som till exempel vid avslag, förväntas specialisterna kontrollera och kvalitetssäkra handläggarnas arbete. De följer också upp de förvaltningsrättsliga kraven på dokumentation i ärendena. På så sätt utgör specialisterna en nivå utöver skriftliga direktiv när det gäller likriktningen av medarbetarnas arbetssätt.

Lokalt på respektive ort finns också överenskomna arbetssätt som styr medarbetaren. Det tydligaste exemplet är alla de möten som hålls under en vecka. Handläggarna förväntas delta på pulsmöten, teammöten, möten med FMR och förbättringsmöten. Mötena utgör i sin tur exempel på föreskrivna arbetssätt där samtalen ska följa vissa mönster. Ett förbättringsmöte följer till exempel den ordning som myndighetens centrala lean-arbete föreskriver.

3.2.3 It-system

En stor del av arbetsdagen tillbringas framför en datorskärm. Handläggarna växlar mellan olika system, till exempel ärendehanteringssystemet och systemet för utbetalningar, och använder många textmallar för att snabba på den skriftliga kommunikationen med andra aktörer.

I vissa fall är styrningen mycket påtaglig. Klockor och röda pilar som dyker upp i ärendehanteringssystemet påkallar uppmärksamhet. Den handläggare som inte möter dessa med aktivitet får nya påminnelser i andra färger och former. I andra fall är styrningen mer subtil. Det kan handla om en föreslagen textmall som kan användas eller förkastas, men om handläggaren förkastat mallen och författat en egen text ökar sannolikt risken för anmärkning vid en eventuell kvalitetskontroll.

It-systemen ger en tydlig spårbarhet och transparens så att chefer

och specialister kan gå in och kontrollera handläggarnas arbete. Vissa handläggare känner sig alltid mer eller mindre övervakade, vilket leder till en hög ambition när det gäller efterlevnad av föreskrivna arbetssätt.

Sammantaget utgör den elektroniska arbetsmiljön ett stort stöd i vardagen och samtidigt en inskränkning av medarbetarens autonomi.

3.2.4 Uppföljning

Det finns en stor mängd verksamhetsstatistik som mer eller mindre tydligt styr handläggarnas beteende. Projektet påbörjades vid en tidpunkt där de mest uppenbara formerna av pinnjakt⁸ och styrning på individnivå formellt hade avslutats inom Försäkringskassan, men sådant försvinner inte över en dag och förtroendet för cheferna är fortsatt bristfälligt i detta avseende. Handläggarna misstänker i många fall att den egna produktionsstatistiken fortsatt kan visa sig betydelsefull.

I Torsby ska varje medarbetare börja dagen med att klassificera läget i den egna korgen med hjälp av en färg. Röd innebär att man behöver hjälp, gul att man har kontroll på sin egen korg men inte mer än så och grön att man både har koll på den egna korgen och kan hjälpa andra. Färgkodningen används i första hand för att jämma ut arbetet inom det egna teamet, men också för att jämma ut mellan teamen på enheten i Torsby och mellan enheterna i Värmland.

Målvärden är kommunicerade för bedömningar vid dag 90 och dag 180. Målet är att 85 procent av dessa ska vara gjorda i rätt tid. Lite underligt kan tyckas, det rimliga är ju att alla bedömningar görs i rätt tid. Målvärdet signalerar snarare att det är okej att inte alltid följa lagen. Det kan förklaras av att vissa bedömningar är avhängiga andra aktörer i systemet – för att inte sätta handläggarna i en orimlig situation har målvärdet skruvats ned något. Handläggarna är medvetna om målen och utfallet påverkar deras prioriteringar i vardagen.

Det går att se hur många öppnade ärenden var och en har i sin

.....
8 Se Quist och Fransson (2014, s 129)

korg och måttet kan följas på teamnivå. Det handlar alltså om nya ärenden som inkommit från IBB. Måttet kan manipuleras genom att handläggarna regelmässigt öppnar nya ärenden men i övrigt lämnar dem orörda. Men signalen till handläggarna är tydlig: det är viktigt att komma igång med nya ärenden.

En annan, mer vag styrning utgör antalet ärenden i handläggarnas korgar. Tidigare fanns en tydligare styrning på detta mått, men inte längre. Dock lever pratet kvar. ”Jag har ju fler ärenden än många av de andra” är en ganska vanlig kommentar i umgänget med handläggarna. Med tanke på att man inte kan styra inflödet, men däremot utflödet, öppnar måttet upp för intressanta diskussioner. Finns det till och med handläggare som drar sig för att avsluta långa ärenden? Ett avslutat ärende försvinner ur korgen och därmed minskar den arbetsbörda som signaleras utåt.

En annan iakttagelse är att myndigheten i sin uppföljning har större fokus på ärenden med så kallade negativa beslut. Exempelvis följs andelen avslag med stort intresse. Ärenden som innehåller avslag eller där man konstaterat att det inte finns någon SGI (”SGI noll” är det uttryck som används) måste dessutom ”kvalitetssäkras”, det vill säga kontrolleras av en specialist. Det innebär att handläggarna arbetar omsorgsfullt med dessa ärenden, vilket gör att de tar mycket tid. Det går med fog att påstå att det är mycket lättare för en medarbetare att fatta positiva beslut och släppa på till utbetalning. Utan att det finns en sådan uttalad vilja så påverkar denna ordning rimligtvis beviljandegraden.

Samtidigt är det en annan vind på väg in. I regleringsbrevet för 2016 har myndigheten av regeringen fått det tydliga målet att sjukpenningtalet ska vara nere på 9,0 vid utgången av 2020. Siffran anger hur många dagar med sjukpenning och rehabiliteringspenning som betalas ut per försäkrad i Sverige under ett år. Målet kräver en rejäl sänkning och utgör i sig en ny styrsignal för handläggarna.

Sammanfattningsvis finns det mycket som tyder på att uppföljning i olika former styr handläggarna. Styrningen tycks bestå av en blandning av medvetna och omedvetna signaler. Det är också uppenbart att

det finns en historisk aspekt: trots att vissa styrsignaler är bortplockade lever arvet kvar.

3.2.5 Andra aktörer i systemet

Tidigare har handläggaren beskrivits som en central nod i ett aktörsnätverk. Av det följer ett beroende av andra aktörer som i sin tur påverkar handläggarnas beteende.

Andra aktörer kan ha uttalade eller outtalade förväntningar på handläggaren. Vid till exempel ett kartläggningssmöte med vården och arbetsgivaren förväntas handläggaren både närvara och vara ledande i samtalet. Att prioritera bort ett sådant möte är därmed inte helt enkelt.

Andra aktörers förväntningar skapar ett mer eller mindre begränsat handlingsutrymme. Vidare kan andra påverka genom begränsningar i tid eller förmåga. Läkare som prioriterar bort möten, arbetsgivare utan större vilja att anpassa arbetsuppgifter och medborgare som saknar förmåga att passa tider är exempel på hinder i handläggarnas arbete.

3.2.6 Övrigt

Tidigare har arbetets ousinliga karaktär berörts. Att det alltid tycks gå att göra lite till i ett ärende och att den tillgängliga tiden är begränsad tvingar handläggarna att prioritera mellan olika ärenden. I perioder av hög belastning prioriteras vissa ärenden ned till förmån för andra, vilket innebär att mängden tillgänglig tid och tillfällig belastning påverkar handläggarnas sätt att arbeta. Att ett möte prioriteras bort för att utbetalningar eller en sjuk kollegas korg ska hinnas med kan bli ett oönskat resultat.

Med samma argumentation är det rimligt att påstå att inflödet av ärenden påverkar handläggarnas arbete och prioriteringar. Handläggarna påverkas dessutom av vilken dag i månaden det är. När exempelvis brytpunkten för utbetalningar närmar sig prioriteras arbetet med utbetalningar upp.

3.3 Livet på en pinne

Den första frågan i förstudien rör vad medarbetarna i Torsby och Göteborg gör på jobbet och den andra varför de gör som de gör. Medan svaren i de två föregående avsnitten till stora delar redovisades med lite distans till medarbetarna, ska de två frågorna här besvaras med medarbetarnas sätt att prata och tänka.

Som bakgrund ska det påminnas om att Försäkringskassan i föreliggande studie beskrivs som en utpräglad managementbyråkrati. Det hade forskarna kritiskt konstaterat i den tidigare nämnda rapport som publicerats av Inspektionen för socialförsäkringen (ISF 2015). Under förstudien ifrågasätts dock detta av flera chefer. De framför att processstyrningen nu har tonats ned, att kvantitetstänkande har ersatts av fokus på kvalitet och att medarbetarna numera inte behöver känna sig övervakade, eftersom de inte längre följs upp på individnivå.

Försäkringskassans varierande styrideal utreds utförligt av Inspektionen för socialförsäkringen (ISF 2018b, 2018d). Av rapporterna förstås att bilden av hur myndigheten styrs, och den faktiska styrningen, har förändrats över tid och varierar mellan såväl enheter som ledningsnivåer. Att beskriva Försäkringskassans styrning och ledning är med andra ord som att skjuta på ett rörligt mål. Styrideal är dock trögörliga och de ständiga förändringarna märks ofta tydligast på den strategiska nivån medan stabiliteten vanligen är större på den taktiska mellannivån, och därmed också på den operativa nivån.

Svårigheten att få genomslag för nya ideal innebär inte nödvändigtvis att signalerna om förändrad styrning inte går fram. Det handlar mer om hur de uppfattas och omsätts i praktisk handling. Som diskuteras i föreliggande rapport så lever managementbyråkratin sitt eget liv, den sitter i väggarna och den försvarar sig. Exempelvis hade en generaldirektör vid tiden före studien närt idéer om teamarbete och även talat om professionalism. Enhetscheferna skulle i högre grad arbeta som ”coacher”, vilket överensstämmer med vad som tidigare i rapporten sagts om den professionella chefens roll. Team hade förvisso bildats men som ISF (2018b, s 47) konstaterar så innebär det inte alltid att med-

arbetarna arbetar på ett nytt sätt. Idén om professionalism var dessutom oförenlig, men samexisterade, med de föreskrivna arbetsätten i föregående avsnitt. Managementbyråkratin var svårgenomtränglig. Nu hade myndigheten dessutom fått en ny generaldirektör som istället pratade om rättssäkerhet och var uttalat tveksam till regeringens tillitsreform. Under en föredragning vid Karlstads universitet i januari 2015 gav sig direktören till känna inför bland andra civilministern som en förespråkare av New Public Management. Mer om den saken diskuteras i kapitel 8.

Vad forskarna möter vid tiden för förstudien under våren 2016 är en organisation med chefer som, efter diverse kritik, är lite osäkra på hur verksamheten bäst ska styras. Kritiken mot pinnjakt har exempelvis medfört att de kvantitativa kriterierna vid lönesamtal just tagits bort.

Vid det första besöket på en av enheterna hamnar forskarna mitt i en pågående konflikt. Det hade kommit fram att en chef hade tittat i en medarbetares korg och lämnat beröm via mejl. Beteendet väckte ont blod hos andra som inte fått samma beröm, och chefen var numera ”uteläst” från teamets möten och hade fått lova att inte titta i någons ärendekorg.

[Chefen] har varit i min korg och tittat och jag förstår inte varför, vi är ju vuxna människor. (Intern mars 2016)

Att managementbyråkratin anses passé kan tyckas bekräftat av att den föreliggande studien om återprofessionalisering finansierats av myndigheten. Idén föredrogs av forskarna på ett av den nya generaldirektörens allra första möten med ledningsgruppen. Dragningen föregicks av betänkligheter eftersom direktören, som sagt, var tveksam till regeringens tillitsreform. Studien fick klartecken men det fanns alltså skäl att inom myndigheten förhålla sig avvaktande till professionalismens framtid.

Utan att gå händelseutvecklingen i förväg kan det konstateras att det under hela studietiden pågått en ojämn och tynande kamp mellan dem som med makten i ryggen suttit nöjda med befintlig styrning och de chefer och controllers som velat införa vad de hoppades skulle

bli ett mer ändamålsenligt, mer tillitsfullt och mer mänskligt sätt att styra. Det vore dock för mycket sagt att det var just professionalism de senare ville införa. Vad det nya skulle bestå i var oklart, därav intresset för studien.

Då det är individuella uppfattningar som redovisas nedan kan vissa uttalanden uppfattas som orimliga eller oförenliga med andra. Ändå korresponderar den övergripande bilden helt säkert väl med verkligheten.

3.3.1 Kunskap om befintliga arbetsätt

Att beskriva arbetsättet i en processtyrd organisation borde vara enkelt. Det borde bara vara att, som till stor del gjordes i de föregående avsnitten, återge innehållet i diverse styrdokument. Men som tidigare diskuterats skulle inte mycket fungera om det inte vore för medarbetarnas självorganiserade granskning och styrning (Rennstam 2007). Den som sätter sig ned med medarbetare och mellanchefer förstår snart att de har sina egna sätt att hantera arbetet.

Ändå lever många av intervjupersonerna i föreställningen om ett enda arbetsätt och de kan låta säkra på sin sak. De säger ofta ”då ska man”, ”så ska vi göra, alltid” och så vidare. Men när de tillfrågas vet inte alla vad ”MU” och andra förkortningar som de använder står för. Snart framträder en mer komplex och motsägelsefull bild där en och samma fråga ges olika svar. Är det exempelvis okej att hoppa över 90-dagarsbedömningen för en sjuk som tydligt är på bättringsvägen? Svaren kan vara svävande eller motsägelsefulla, vad gäller både arbetsätten och villkoren för sjukförsäkringen:

Sedan så har vi ju de här processerna, Ensa och vägledning och lagen och allting, och ibland önskar man att man hade mer tid till att känna att man kan förstå det, riktigt, för det är nog inte alltid jag gör det i varje fall. (Intern mars 2016)

Man måste... Vi har ju ett ”överenskommet arbetsätt” men vi har ju inte tid till det. (Intern mars 2016)

En möjlig förklaring till förbistringen är att riktlinjerna ständigt ändras:

Vinden vänder. Plötsligt ska vi inte gå på så många möten och då blir arbetsgivarna förvirrade och undrar: "Varför kommer ni inte?" Men det ändras nog snart igen. (Intern mars 2016)

En svårighet för den som vill förstå eller förklara är att arbetssätten ibland förefaller inkompatibla:

Idéerna om personlig handläggare respektive gemensamt kundansvar i team är oförenliga, men de samexisterar. (Extern mars 2016)

En betydande del av arbetet innebär att utföra sådant som inte alla uppfattar som värdeskapande. Vad gäller samordningsmöten tycks en medarbetare ha ett reaktivt förhållningssätt och sakna en egen agenda:

Jag kallar till dem när jag måste. (Intern mars 2016)

Även andra delar av arbetet anses omständligt och åsidosätts därför, åtminstone när det är bråttom.

Nu är det bara 90/180 som gäller. 180 är vi med på men 90 är fånigt, särskilt när vi kan se att det blir ett långt sjukfall. (Intern mars 2016)

Ja, kunderna vill ha *en* handläggare men de vill också få pengarna i tid, och att det blir rätt. (Extern mars 2016)

Kan plan för återgång ej skapas så ska det egentligen upprättas en plan för när planen för återgång ska upprättas. (Extern mars 2016)

Till och med cheferna verkar mena att riktlinjerna kan ifrågasättas, åtminstone om det sker på deras initiativ:

Vissa chefer säger att handläggarna måste säga nej mer för att komma ned i 9,0 men vad som är viktigt är ju "rätt person i försäkringen". (Extern mars 2016).

Trots att medarbetarna dagligen interagerar med de sjukskrivna framstår de ibland som okunniga om de resurser som myndigheten ställer till motpartens förfogande.

Jag vet inte precis vad, men kunden kan ju se vissa saker på ”mina sidor”. (Intern mars 2016)

3.3.2 Resultat av befintliga arbetssätt

Det bör vid det här laget ha framgått att vad som studeras är en komplex verksamhet med högt tempo. En väsentlig del av statsbudgeten går till sjukförsäkringen och skattebetalarna ställer höga krav på att hanteringen är effektiv. De sjukskrivna ska få de pengar de har rätt till, varken mer eller mindre, i rätt tid och utan att administrationen kostar för mycket. Därför bemannas verksamheten inte bara av handläggare. Skattemedel läggs även på månghövdade chefer, controllers, strateger, verksamhetsutvecklare och andra som inte handlägger.

För att ledningen ska kunna styra lägger handläggarna ned mycket arbete på att det ska synas att de arbetar. Det klickas och ”doas” som tidigare nämnts, men av olika skäl sker det inte alltid.

Man glömmer och ibland struntar vi i det... Ibland är det cheferna som säger till oss att låta bli, för att hinna. (Intern mars 2016)

Nästan oavsett vilka data som tas ut ur systemet tycks det ske med reservation för att de kanske inte stämmer eller är jämförbara. Därför måste handläggarna ibland avbryta handläggningen för att lägga tid på ”registervård”, det vill säga att gå igenom och se att alla mätklick sitter där de ska. Därtill kommer den arbetstid, exempelvis för ”telefonutredningar”, som görs för att den mäts, utan att medarbetarna ser att något värde skapas:

Det står kanske till och med på ansökan ”äter i arbete inom tre veckor” eller efter ett benbrott... men det mäts ju... (Intern mars 2016)

Gemensamt för de oräkneliga mätpunkterna är att de avser kvantitativa data. Det är arbetstakten som mäts, utan att det beaktas om arbetet skapar värde.

Produktionsdata visar motsatsen men att starta tio ärenden på en dag kan faktiskt vara mindre värt än att göra ett enda helt färdigt.
(Extern mars 2016)

När handläggare och chefer (oavsett nivå) tillfrågas om kvalitetsrelaterade faktorer, såsom hur vanligt det är med försenade eller felaktiga utbetalningar, blir de i allmänhet svaret skyldiga.

3.3.3 Förbättringsarbete

För handläggarna är ordet förbättringsarbete vid den här tiden nästan synonymt med lean. Att utveckla Försäkringskassan enligt principerna inom lean kan framstå som lämpligt då konceptet förutsätter sådana standardiserade arbetssätt som finns i Ensa och Grundbulten. Mycket förenklat handlar det om att identifiera, ständigt utveckla och alltid tillämpa ett enda arbetssätt, en "best practice". Förbättringsarbetet ska pågå ständigt och ske i små, små steg av de medarbetare som utför arbetet. Därför har handläggarna utbildats i olika förbättringsverktyg inom lean, såsom "fiskbensdiagram", "PDSA" och "5 varför", och därför lägger de varje vecka tid på "förbättringsmöten".

Valet att använda lean inom Försäkringskassan kan dock ifrågasättas. Av medarbetarnas beskrivningar att döma följer handläggarna inte ett och samma arbetssätt, även om styrningen vid tiden för förstudien tycks ta för givet att så är fallet (och att det vore möjligt). Lean kräver även mätdata om kvalitet, vilket utan framgång efterfrågades enligt redogörelsen i föregående avsnitt. Därtill kommer att Försäkringskassan är en toppstyrd organisation där arbetssätt beslutas centralt. Utrymmet för medarbetardrivet förbättringsarbete är begränsat, och därmed även förbättringsarbetet som sådant:

Lean innebär att hitta en idé och fråga ledningen, inte att införa den och se om det funkar. (Extern mars 2016)

Det känns som att ska nåt ändras så måste det förankras, och förankras igen. Men vi gör inte så mycket sådant nu ... (Intern mars 2016).

Att medarbetarnas förslag stöter på patrull tycks sällan ha att göra med att de sjukskrivna skulle komma i kläm:

Särskilt svårt är det att få införa ändringar som stör styrsystemet ... som försämrar mätbarheten och [möjligheten] att jämföra mellan enheter. (Extern mars 2016)

Vi ville ha gemensamma dagar med lokala AF [Arbetsförmedlingen], för att lära känna och förstå varandras arbetssätt, men det var en ”central strukturfråga”. (Intern mars 2016)

I brist på förbättringsutrymme tycks lean ha omdefinierats. Flera menar att det bara handlar om att titta på den så kallade lean-, team- eller styrtavlan med produktionsdata:

Man tittar på teamtavlan för att se var kraften ska läggas, men jag vet inte hur det blir bättre. (Intern mars 2016)

Att tittandet på tavlan inte leder till förbättringar kan delvis bero på att även lean-begreppet ”avvikelse” har omdefinierats. I de industriella sammanhang från vilket konceptet har hämtats avses *misstag*, det vill säga en produkt som inte uppfyller kravspecifikationen och som därför måste göras om eller kasseras. Då gäller det förstås att analysera och se till att orsaken elimineras. Statusen för upptäckta avvikelser listas därför på styrtavlan.

Med Försäkringskassans brist på produkter och svårighet att mäta det värde som skapas har det blivit kvantiteter och låg arbetstakt som kommit att ses som avvikelser. Det ger incitament att jobba ”fort men fel”. Följaktligen är inte alla övertygade om nyttan med lean. Uppfattningarna om vad det handlar om varierar, och är vaga:

Det här med lean. Det handlar om arbetsmiljö. Det handlar om ständiga förbättringar. Lean ska vara med hela tiden. (Intern mars 2016)

Vid ett besök deltar forskarna i ett förbättringsmöte där medarbetare kämpar med ett formulär de blivit tilldelade och inte förstår hur de ska använda. Formuläret tycks kräva mer tankekraft än själva förbättringsförslaget:

Vad vill de att vi ska skriva i den här rutan? Är inte det samma som vi skulle skriva i den förra?" (Intern mars 2016)

3.3.4 Idéer om bättre arbetssätt

De svårigheter med förbättringsarbetet som redovisades i föregående avsnitt tycks inte bero på att allt redan fungerar. Några intervjupersoner tycks dock sakna egna idéer om ett bättre arbetssätt. De vill ha klara besked och är kritiska mot att arbetssättet, trots alla direktiv, är oklart. Andra har synpunkter på det som ligger framför näsan på skrivbordet men har svårt att resonera kring det omgivande systemet. Deras idéer begränsas till rollen och hur den borde smalnas av och att det behövs mer resurser. Några framför mer detaljerade och omvälvande idéer, men konstaterar indignerat att ingen lyssnar. En medarbetare pratar exempelvis om Försäkringskassan som "företaget" och hämtar många av sina idéer från näringslivet.

Ett problemområde som flera uppehåller sig kring är uppdelningen i K2 och K3. Skälen till den är oklara och frågan är om separationen är bra eller dålig.

Alla kan inte allt så specialisering behövs. De som gillar möten är sällan särskilt duktiga på beräkningar. (Extern mars 2016)

Eftersom vi ändå inte hinner med möten så blir skillnaden mellan K2 och K3 inte så stor. (Intern mars 2016)

Uppdelningen i K₂/K₃ ger många handläggartyten. (Intern mars 2016)

Det går mycket tid till att diskutera om ett ärende är K₂ eller K₃. (Extern mars 2016)

En annan fråga gäller att en av veckans fem arbetsdagar går åt till interna möten:

Möten behövs men de är många och man behöver inte sitta en hel onsdag och bara prata. Vi pratar och sen springer vi för att skynda oss att göra ärenden. (Extern mars 2016)

Det är så många interna möten där samma ärende tas upp i olika konstellationer. (Extern mars 2016)

Tid, anser någon, ödslas också på den initiala behovsbedömningen (IBB):

Det innebär att två personer resonerar: "Blir den här personen frisk utan att vi gör något?" Det läggs mycket tid på att sätta sig in i ärendena utan att egentligen göra något. (Extern mars 2016)

Flera nämner vården och komplettering av läkarintyg som ett irritationsmoment, men friktion och värmeutveckling orsakas även i, och kring, mötet med andra aktörer:

Man borde ålägga lokala AF [Arbetsförmedlingen] och vårdcentralen att träffa lokala Försäkringskassan. (Intern mars 2016)

Ledningen säger att vi ska prioritera bort samordning i gamla ärenden, så vi får upp resultaten på 90/180. Men vi borde ju göra tvärtom. (Intern mars 2016)

3.3.5 Lärande och kunskap om sjukförsäkringen

I tidigare avsnitt framstod uppfattningarna om arbetssätten som både vaga och disparata. Det må vara hänt, kan någon tänka, eftersom handläggarnas egentliga uppdrag inte förutsätter Ensa eller Grundbulten. De ska följa lagen och utreda och besluta om sjukpenning enligt socialförsäkringsbalken (2010:110). De är dessutom personligen ansvariga för sina beslut, vilket innebär att ansökan ska prövas självständigt och utan inflytande från chefer eller andra.

Frågan är dock om alla handläggare har den kunskap som krävs för att självständigt fatta rättssäkra beslut. En specialist uttrycker:

Handläggarna vill ofta att man ska säga precis hur det ska stå i journalen, ordagrant. (Extern mars 2016)

Oförmågan skulle kunna bero på det anmärkningsvärda förhållande, vilket uppdragas i en senare del av studien, att handläggarna inte fått någon sammanhållen utbildning i den lagstiftning de ska följa:

De går kurser i bemötande och en massa andra saker men inte i socialförsäkringslagen. (Extern november 2017).

Osäkerhet kan även uppstå av att någon ständigt kikar en över axeln:

Specialisterna har hela tiden synpunkter. De granskar våra beslut, hela tiden. (Intern mars 2016).

Vid tiden för förstudien uppfattas specialisterna som en flaskhals. Ärenden fördröjs och för att hushålla med denna resurs har det bestämts att handläggarna först måste konsultera kollegorna i teamet:

De frågar om allt och svaret från specialisten blir ofta: "Har du läst dokumentationen?" (Extern mars 2016)

Samma triviala frågor återkommer hela tiden. Därför ska handläggaren först ta upp frågan i teamet. (Extern mars 2016)

Efterhand som handläggare stöter på likartade ärenden lär de sig naturligtvis alltmer om sjukförsäkringen. Lärandet sker dock oplanerat och tycks mest bestå av vad de råkat höra av kollegor och av vilka formuleringar i journalerna som har passerat specialisternas ögon. Under intervjuerna hänvisas det ofta till Grundbulten och Ensa, men det är ingen som pekar på en paragraf i socialförsäkringsbalken. Ett lite mer planerat lärande om sjukförsäkringen sker dock genom de månatliga möten där en specialist går igenom nyheter och sådant som dykt upp.

3.3.6 Tillit mellan chefer och medarbetare

Som tidigare nämnts pågår det vid tiden för förstudien en diskussion och en dragkamp om sättet att styra. Högt i hierarkin tycks någon eller några ha märkt att uppföljningen på individnivå har en baksida. Även idén om ett enda standardiserat arbetssätt har ifrågasatts och tonats ned, en liten aning. Samtidigt som det har införts lättnader har det kommit en ny generaldirektör som talar mycket om rättsäkerhet. Signalerna är disparata och sammantaget är det oklart hur styrningen ska komma att se ut.

De data som samlats in säger inget om var mellan aktörerna på strategisk nivå som skiljelinjerna i styrningsfrågan går. Från den operativa nivån framstår det mest som en dragkamp mellan nivåerna och den liberala linjen verkar förekomma mest på enhets- och mellanchefsnivå. En sådan chef uttrycker:

Chefer på högre nivå pratar om vikten av att vi följer upp prestationerna ända ned på individnivå. (Extern mars 2016)

Flera chefer som intervjuas beskriver sina närmaste chefer i positiva ordalag och ser dem som bundsförvanter i frågan om minskad detaljstyrning. Styrparadigm kan dock vara svåra att frigöra sig ifrån och det rör sig om en organisation där tilliten mellan under- och överordnade är begränsad. Många är på det hela taget otrygga och verkar tvivla, både på varandra och på beskederna om en mer liberal regim:

Produktionsfokus sitter fortfarande i väggarna och medarbetarna är hårt skolade i detta. Det används fortfarande på andra enheter. (Extern mars 2016)

Den tidigare nämnda konflikt som just blossat upp vid en av enheterna hade sin bakgrund i den grundmurade misstro som uppstått under årtal av så kallad pinnjakt och uppföljning av individernas arbetstakt. Chefen som blev portad från teamets möten menar att titten i korgarna var välment:

Jag tittade i korgarna för att bedöma hur mycket stöd de behöver, men det missuppfattas tyvärr som kontroll. (Extern mars 2016)

En annan chef tycks tvivla på att myndighetens pinnjakt blåst över:

Huggsexan inom kontoret om resurser gör att man tittar på individernas produktivitet. (Extern mars 2016)

Många medarbetare förhåller sig skeptiska. Enligt dem innebär den mer liberala hållningen ingen lättnad vad gäller insamlandet av produktionsdata. Det är lite oklart vilken chefsnivå de anser vara kontrollerande, men de känner sig fortsatt misstrodda vad gäller arbetstakten.

Ja, vi doar för att cheferna ska se. (Intern mars 2016)

Cheferna tittar nog på hur jag har registrerat mina mätpunkter, om jag gör telefonutredningar och om jag doar normalt förekommande eller normalt arbete vid dag 90. (Intern mars 2016).

Vi ska inte kontrolleras, men det blir vi ändå. (Intern mars 2016)

De kan titta i doa-handläggare rapport där det är grönt och rött och allt möjligt. (Intern mars 2016)

Likaså upplever de inte att de blir litade på vad gäller förmågan och ansvaret att självständigt utreda och besluta vilka förmåner i försäkringen som de sjuka har rätt att ta del av:

De litar inte ens på att vi kan formulera ett brev. (Intern mars 2016)

Specialisterna har synpunkter på formuleringar i brev som man måste ändra, i vilken ordning styckena i brevet ska stå. (Intern mars 2016)

Utbetalningar över 40 000 kr måste attesteras, vilket stoppar upp och är ett tecken på misstro. (Intern mars 2016)

FMR och specialist ska inte besluta i ärendena men man måste ju ändå göra som de säger. (Intern mars 2016)

Handläggare tillfrågar varandra om olika ärenden, men arbetet i team innebär varken samarbete eller gemensamt ansvarstagande för bedömningarna. De är personliga handläggare, ärendena är deras egna, och med detta arbetssätt krävs ingen ömsesidig tilltro till varandra. Men vid sjukfrånvaro och semester måste de hjälpas åt och osäkerheten kring vad som är rätt och fel gör att det är obehagligt att låta någon annan titta i ärendena. Och ”tänk om kollegan har fler ärenden i korgen än vad jag har”:

Vi vet inte vad de andra har i sina korgar och skulle någon gå in och se att någon annan har mindre så kan det bli en dispyt. (Intern mars 2016)

3.3.7 Trivsel, personalomsättning och frånvaro

Bland personalen finns det flera med personlig problematik, som själva är frekventa kunder i försäkringen. Sjukfrånvaro och personalomsättning innebär ett ständigt pusslande med ärendekorgar. Därtill kan det komma plötsliga ärendevolymer från annan ort som anländer utan förklaring och som raserar känslan av kontroll över den egna ärendemängden. Handläggarna återkommer hela tiden till ärendemängden och att de inte hinner med det de är ålagda och borde hinna:

Det är märkligt att utbetalningsdagen kommer så fort i månaden, varje gång. (Intern mars 2016)

Samordning pratar vi inte om idag, det är så många klockor och man måste öppna ärenden. (Intern mars 2016)

Okunskapen om sjukförsäkringen och omgivningens bristande förtroende förstärker känslan av att vara otillräcklig:

Den ena specialisten säger si och den andra så. Ska det vara på ett sätt den ena gången så ska det vara på ett annat den andra. Det kvittar hur man gör så blir det fel. (Intern mars 2016)

Det har blivit så mycket pekpinnar och man ska kunna så mycket idag. (Intern mars 2016)

De omständliga arbetssätt som okunskapen och misstron skapar är en av flera förklaringar till tidsbrist och långa handläggningstider:

Först i kö en vecka och sedan kommer det ett mejl där det står vad som är fel, men nån hjälp med hur det ska vara får jag inte ... Att ha kontakt fem gånger för att skicka ett brev, det blir dyrt. (Intern mars 2016)

En annan förklaring till tidsbristen anses vara att processtyrningen kräver onödigt arbete. Det omständliga arbetet med kvalitetssäkring av negativa beslut är en tidstjuv, men det finns även många andra:

Vi gör en massa saker för sakens skull, som att kalla till samordningsmöten som alla vet är onödiga. (Intern mars 2016)

Ibland lyfts fall för diskussion i teamet, eller för rådgivning med FMR eller specialist, men som handläggare är man ganska ensam och utelämnad med sin ärendekorg. Därför är det säkert skönt att få gå på ”tavelmöte”, teammöte, FMR-möte, specialistmöte, APT eller försäkringsforum. Nackdelen är att det blir många avbrott i arbetet och att rådgivning tar tid, särskilt som man utöver ställ- och mötestid även förväntas lägga tid på förberedelser:

Arbetet stannar av och det blir omställningstid, man får ta sats väldigt många gånger på en dag. (Intern mars 2016)

Arbetet avbryts även för telefonsamtal och handläggarna tycker att många av dessa är onödiga. Det är otrygga kunder som ringer och visar bristande tilltro till myndigheten:

De undrar: ”Hur går det i ärendet, har läkarintyget kommit in och när kommer pengarna?” (Intern mars 2016)

Även diskussionerna kring lämpligheten med skilda kundflöden rör hur arbetsinnehållet påverkas. Många K3-handläggare är å ena sidan nöjda med att slippa rutinärendena och oroar sig för att det blir fler sådana när samordningsmöten nu prioriteras ned:

Jag gillar samordning men inte administration. (Intern mars 2016)

Å andra sidan kan det vara bra med variation:

Det kunde tidigare vara skönt med ett enklare [K2] ärende inemellan alla K3. (Intern mars 2016)

3.3.8 Nyansering

Det är inte en i alla delar vacker bild som myndighetens medarbetare ger av verksamheten vid den här tiden. De är stressade och osäkra på sin förmåga och känner sig ifrågasatta. De störs av interna och externa möten, av telefoner som ständigt ringer, av tillkrånglade rutiner och av allt klickande och ”doande” som krävs för att cheferna ska se att de jobbar. De frågar ofta om hur de ska göra och verkar rädda att göra fel. Ledarna av den strikt hierarkiska organisationen framstår som hindrande kontrollanter, snarare än som ett stöd. Ständigt meddelas förändrade arbetssätt, nya prioriteringar och oväntade ärendemängder att hantera. Vid tiden för intervjuerna har medarbetarna, som grädde

på moset, just fått veta att de utsetts att delta i föreliggande forskningsprojekt och deltagandet uppfattas som obligatoriskt:

Den som inte vill delta får nog fundera på att byta enhet i så fall.
(Intern mars 2016)

En befogad invändning är att verksamheten ändå fungerar och det ska sägas att bilden inte är entydig. Det finns handläggare som tycker sig ha god ordning i sin korg, är produktiva, kan regelverket ganska väl, håller en nöjaktig kvalitet och faktiskt trivs med ensamarbetet. Ett skäl till att de inte kommer till tals är att de är få och inte har så mycket att säga:

Jag har bra koll på min korg. (Intern mars 2016)

Bilden av de båda orterna har i detta avsnitt presenterats som en och samma, vilket till stor del stämmer. Intrycket under förstudien var dock att det är aningen soligare i Torsby än i det regniga Göteborg. Det framgår inte av framställningen, men stämningen var bättre. Handläggarna var stressade, de mättes och styrdes, men de var inte riktigt lika besvärade av det höga trycket på likagörande och arbetstakt som de i Göteborg. Ett skäl kan vara att de som ensam enhet i lilla Torsby lever mer isolerat och att styrningen inte når fram lika starkt. Kulturen är annorlunda och en medarbetare förklarar att:

Vi är ett kreativt kontor och vi tänker. (Intern mars 2016)

Denna kulturskillnad kan anses avgörande i de försök som nu ska presenteras.

3.4 Sammanfattning

I detta kapitel har handläggningen av sjukförsäkringsärenden varit i fokus. Det som beskrivits är hur forskare och medarbetare uppfat-

tar arbetssituationen vid studiens början. Den första delen av kapitlet beskrev det tänkta arbetssättet eller, med andra ord, vad medarbetarna gör på jobbet. I avsnittet mötte läsaren ett typiskt ärende och dess tänkta väg genom systemet. Vidare beskrevs medarbetarnas primära arbetsuppgifter och det nätverk av aktörer som handläggarna möter.

Den andra delen beskrev olika faktorer som styr medarbetarna i vardagen. Faktorerna samlades under ett antal huvudrubriker som till exempel *Arbetsorganisation* och *It-system*. Syftet med det är att måla upp komplexiteten och visa omfattningen av pågående direkt och indirekt styrning.

I det avslutande avsnittet, *Livet på en pinne*, speglades de tidigare delarna av kapitlet genom medarbetarnas ögon. Handläggarna i denna studie anser sig inte ha särskilt stort handlingsutrymme och tycks inte ha det som de skulle önska.

Nu har det blivit dags att öppna den managementbyråkratiska stålburen och låta medarbetarna pröva sina professionella vingar.

Buren öppnas

Syftet med föreliggande forskningsstudie är att med fokus på hinder beskriva återprofessionalisering. Genom förstudien lärde forskarna känna enheterna i Torsby och Göteborg. Den upparbetade kunskapen om personer och lokala betingelser gjorde det lämpligt att även använda dessa enheter som försöksobjekt⁹, men för att studera medarbetare som själva börjar organisera arbetet måste de fredas från såväl befintlig som ny styrning.

Vad som infördes istället för den styrning som beskrevs i föregående kapitel är inte en genomtänkt, komplett organisation med tillhörande styrfilosofi. Vad medarbetarna kunde erbjudas var en relativt stor frihet inom en i övrigt oförändrad organisation. De skulle fredas men kunde tyvärr inte påräkna stöd från den omgivande organisationen. Det bristfälliga stödet skulle komma att medföra begränsningar men det förutsågs även att studien skulle berikas av det möte som skulle uppstå mellan managementbyråkrati och professionalism.

Fågeln skulle, så att säga, släppas fri i sin befintliga miljö för att skådas när den finner sin egen väg. Var betingelserna tillräckligt goda skulle den, enligt tidigare refererad forskning, komma att lyfta till nya höjder. Var handlingsfriheten däremot alltför kringskuren skulle den inte få luft under vingarna. Därför var det viktigt att, genom förstudien, identifiera och eliminera så många begränsningar som möjligt.

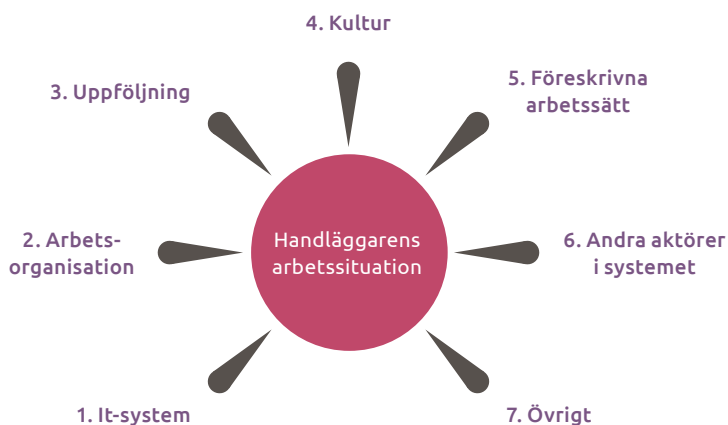
.....
9 Enheterna i Torsby och Göteborg omnämns i rapporten oftast som ”försöksverksamheterna”. I vissa citat syns benämningen ”tillitslabbet”, vilken medarbetarna och forskarna ofta använde under försöksperioden.

Utöver att befintliga restriktioner plockades bort skyddades de två enheterna därför från nya styrsignaler. I föreliggande kapitel ges en mer detaljerad beskrivning av studiens design.

4.1 Fribrevet

Att lyfta bort styrsignaler i två delar av en stor verksamhet är ingen självklar sak att organisera. I ett första steg redovisade forskarna den bild som beskrivits i föregående kapitel för de två områdeschefer som har respektive försöksverksamhet under sina vingar. En sammanfattande figur över styrande faktorer användes i kommunikationen (figur 3). Därefter följde en diskussion om vad som är möjligt och inte möjligt att plocka bort. Ambitionen var som sagt att skapa så stor frihet som möjligt för medarbetarna att forma sitt eget arbete.

Områdescheferna presenterade sedan en lösning för sjukförsäkringens avdelningschef. Tillsammans författade de och undertecknade



Figur 3. En sammanfattande figur över styrande faktorer användes i kommunikationen.

ett så kallat fribrev. I vad som kan liknas vid en syftesbeskrivning i brevet finns följande formulering:

Under försöksperioden som ska pågå t o m december 2017 är det en förutsättning för projektet, att utrymme ges för att medarbetarna som möter kunder i komplexa situationer och med stor variation, ges möjlighet att använda sin professionalitet och att tilltro finns till deras förmåga att hantera lagstiftningen på ett rättssäkert sätt.

Av denna formulering förstår vi att lagstiftningen givetvis var fortsatt styrande för verksamheten. Vidare fanns ingen möjlighet att plocka bort de it-system som utgör en stor och styrande del av arbetssättet. Men i övrigt var det i princip rent bord. Följande centrala formuleringar återfinns bland andra i fribrevet:

Processen för sjukpenning och rehabilitering är styrande och är det överenskomna arbetssättet inom sjukförsäkringen som visar hur medarbetarna ska arbeta samt vad som ska åstadkommas utifrån olika situationer och kundbehov. Under försöksverksamheten ges de team som ingår möjlighet att göra avsteg från processen och därmed inte följa den. [...]

Under försöksverksamheten ges de team som ingår i försöksverksamheten möjlighet att arbeta med kvalitet och hantera avvikelser i kvaliteten på andra sätt [...]

Under försöksverksamheten ges de team som ingår i försöksverksamheten möjlighet att göra avsteg från hur de jobbar i team och hur de planerar och styr sitt arbete.

Genom fribrevet skapades den ram för försöksverksamheterna som berörda chefer och medarbetare behövde. En stor del av de tidigare styrsignalerna lyftes på det här sättet bort, vilket var helt nödvändigt för genomförandet. Men fler förutsättningar behövde komma på plats.

4.2 Frigjord tid och ett annorlunda ledarskap

För att skapa tid för de diskussioner om det egna arbetssättet som var en högst central ingrediens i försöksverksamheterna gjordes ytterligare några överenskommelser mellan chefer inom myndigheten.

För det första slöts en överenskommelse om att antalet inkommande ärenden skulle reduceras under åtminstone det första halvåret, det vill säga under hösten 2016. Rent praktiskt gick det till så att några ärenden varje vecka skickades till andra enheter. En diskussion angående utfallet av detta återfinns i nästkommande kapitel.

För det andra fanns det genom fribrevet en möjlighet att reducera de regelbundna möten som tidigare genomfördes varje vecka. Förbättringsmöten och gruppmöten med specialist kunde tas bort helt och tiden för de så kallade teammötena kunde reduceras från tre timmar till en. Sammantaget frigjorde minskat inflöde och förändringar i mötesstrukturen cirka en arbetsdag per vecka. Tanken var således att medarbetarna inom försöksverksamheterna skulle ägna sig åt handläggning under fyra femtedelar av arbetstiden. En femtedel av tiden skulle de använda till att studera, prata om och förändra den egna verksamheten, vilket på sikt skulle kunna påverka även den övriga arbetstidens innehåll. Målbilden var en enhet som så småningom skulle kunna integrera vardagens arbete med att utveckla detsamma.

För det tredje förändrades förutsättningarna för det lokala ledarskapet och den övriga stödverksamhet som normalt finns kopplad till en enhet. De två områdescheferna fanns hela tiden inkopplade under den här fasen och båda kunde skriva under på ambitionen att från sin position hjälpa till att skydda försöken från oönskade styr signaler. Vidare fanns vid varje enhet en lokalt närvarande enhetschef. Dessa ombads till en början att ta ett ganska stort kliv bakåt och låta enheterna själva utforma sina försök. Till varje försök kopplades också en controller som på en mindre del av sin tjänst förväntades bistå enheterna med data om så efterfrågades. På samma sätt kopplades en ärendespecialist till varje enhet. När medarbetarna behövde specialistens kunskap skulle det nu vara lättare än tidigare att avropa dennas tjänster.

4.3 Försöksverksamheterna initieras

Den sista delen av förberedelserna riktades mer direkt mot medarbetarna i de båda enheterna. Strax före sommaren 2016 redovisade forskarna sina iakttagelser från förstudien för handläggarna, men helt naturligt fanns det en fortsatt oklarhet rörande försökens karaktär bland dem. Därför skapades en fyra dagar lång introduktion som för var och en av enheterna genomfördes under två veckors tid, två plus två dagar. De två första dagarna förlades utanför ordinarie kontor och de två avslutande dagarna skedde på hemmaplan. Syftet med introduktionen var att förklara syftet med forskningsstudien samt att gå igenom de förändrade förutsättningar som beskrivits i detta kapitel. De åtta olika pass som genomfördes under respektive introduktion beskrivs kortfattat i tabell 1.

Pass	Syfte	Innehåll
1	Att diskutera syftet med den egna verksamheten	Enheterna får gemensamt besvara frågan: Vad kännetecknar en väl fungerande verksamhet inom sjukförsäkringen?
2	Att göra resultatet från förstudien känt	Forskarna redovisar på ett mer fördjupat sätt iakttagelserna från förstudien. Fokus på enheternas arbetssätt och vad som styr detsamma. Efterföljande gruppdiskussioner med möjlighet att kommentera och ställa fördjupade frågor.
3	Att introducera studiens bakgrund	Forskarna presenterar bakgrunden till studien. Diskussioner om medarbetares handlingsutrymme står i centrum. Passet innehåller såväl teori som konkreta exempel från den svenska förvaltningen.
4	Att enas om förutsättningarna för försöksverksamheterna	Forskarna beskriver relativt kortfattat förutsättningar i form av förändrad styrning, förändrat ledarskap med mera. De beskriver också den egna rollen och förväntningarna på medarbetarna. Passet avslutas med en längre gruppdiskussion där enheterna får beskriva hur en tänkt arbetsvecka kan komma att se ut under hösten.

5	Att introducera en tankemodell som säger att man behöver känna till ett nuläge innan man kan förändra	Genom en övning i processkartläggning som modereras av forskarna får medarbetarna testa att prata om det egna arbetssättet. På en stor plastduk kartläggs en utvald del av ärendeflödet inom verksamheten.
6	Att tillsammans reflektera över vad ett resultat är och hur det kan gestaltas	Forskarna föreläser om att mäta. Olika tänkbara syften bakom att mäta diskuteras ingående. Därefter hålls en gruppdiskussion med fokus på medarbetarnas egna erfarenheter av att mäta och av att bli uppföljda. Passet avslutas med ett antal konkreta exempel på hur data kan presenteras.
7	Att introducera begreppet variation och placera det i enheternas kontext	Forskarna föreläser om vikten av att se och förstå variation. Centrala områden som kundmedverkan och standardisering diskuteras ingående i relation till sjukförsäkringen. Vidare illustrerar forskarna hur man kan arbeta med hjälp av några olika styrdiagram.
8	Att lära sig mer om styrdiagram	En gruppövning där medarbetarna får data från den egna verksamheten presenterad i form av styrdiagram. Den primära uppgiften är att diskutera tänkbara gemensamma orsaker i ärenden som avviker från lagkravet rörande dag 180. Vidare att diskutera om det finns något som går att ändra på för att undvika liknande problem framöver.

Tabell 1. De åtta olika pass som genomfördes under respektive introduktion.

Efter det gemensamma programmet återstod cirka en och halv dag av de fyra. Forskarna lämnade då respektive enhet och lät medarbetarna själva finna former för det fortsatta arbetet. Resultatet av det arbetet beskrivs i kommande kapitel.

4.4 Sammanfattning

I detta relativt korta kapitel har studiens design presenterats. Forskarnas ambition var att skapa försöksverksamheter lämpade för flygturer med större frihetsgrader.

En central del i arbetet var det fribrev som togs fram i nära samverkan med chefer inom myndigheten. Fribrevet resulterade i att stora delar av den tidigare beskrivna stålburen lyftes bort från medarbetarna i Torsby och Göteborg. Lagen och it-systemet lämnades orörda, men i övrigt lyftes många tidigare styr signaler bort. Vidare diskuterades det ledarskap och övriga funktioner som var tänkta att fungera som stöd till försöksverksamheterna. Kapitlet avslutades med en genomgång av innehållet i den introduktion som medarbetarna genomgick.

I nästa kapitel möter läsaren de första trevande försöken att lämna den invanda positionen på pinnen.

Fågeln tvekar men flyger ut

I föregående kapitel beskrevs studiens design, det vill säga förutsättningarna för de två försöksverksamheter som utgör rapportens primära studieobjekt. I detta och kommande kapitel beskrivs återprofessionaliseringen inom de två enheterna. Den period som studerats är knappt ett och halvt år och slutar vid årsskiftet 2017/2018.

Mer specifikt handlar föreliggande kapitel om de försök handläggarna gjorde för att forma sin egen vardag. Skeendet kan liknas vid att öppna dörren till en fågelbur: Längre satt fågeln kvar utan att utnyttja den nyvunna friheten. Så småningom gav den sig ut, men under en relativt lång period utforskades verkligheten från burens insida.

I slutet av kapitlet återfinns en kritisk reflektion rörande de förutsättningar som slutligen gavs till de båda försöksverksamheterna. Studiens design blev i alla delar nämligen inte den i förväg tänkta.

Därefter följer två kapitel (6 och 7) där några av enheternas utvecklingsinsatser beskrivs mer i detalj. I kapitel 8 beskrivs hur försöken avslutas och burens stängs. Den empiriska delen av rapporten avslutas därefter med en diskussion om de hinder för återprofessionalisering som enheterna stötte på längs vägen (kapitel 9).

Den empiriska berättelsen i detta och kommande kapitel bygger på ett omfattande datamaterial som samlats in på flera olika sätt. En central källa är intervjuer som hållits med medarbetarna i de två enheterna över tid. En annan viktig källa är de observationer som forskarna gjort i samband med deltagande i medarbetarnas vardag. Vidare har forskarna haft tillgång till medarbetarnas egen dokumentation från arbetet inom försöken. Slutligen har Försäkringskassan kunnat till-

handahålla data i olika former. En närmare beskrivning av hur materialet samlats in återfinns i bilaga 1.

Precis som i tidigare kapitel används två olika benämningar i samband med citat hämtade från medarbetarna. Med ”intern” avses som sagt de handläggare som befinner sig mitt i försöksverksamheterna i Torsby respektive Göteborg. ”Extern” används för alla andra kategorier såsom chefer, controllers och specialister. Varje citat dateras också med månad och år för att hjälpa läsaren att orientera sig kronologiskt.

5.1 Att finna former för det nya

Det föregående kapitlet slutade mitt i den introduktion som medarbetarna inom de två enheterna fick inför försöken. Efter det åttonde gemensamma passet reste sig forskarna och önskade lycka till. Det fanns då ungefär en och en halv dag kvar avsatta för ”projektet”, ett ord som medarbetarna ofta använde för att benämna försöksverksamheten. I detta avsnitt beskrivs några av de iakttagelser som speglar de första veckornas arbete.

Medarbetarna befann sig i det här skedet inför en ny sorts utmaning. Helt plötsligt fanns en vardag med större frihetsgrader. Samtidigt fanns det inga färdiga former och ingen som berättade hur de skulle göra. Grupperna kan beskrivas som ledarlösa och självstyrande. Att finna former för konsensusbeslut är en utmaning och inget som handläggarna till en början var särskilt duktiga på.

Det var ganska förvirrande. Alltså svårt att veta hur man tar sig vidare. Att ta reda på fakta, hur det verkligen ligger till. (Intern mars 2017)

En gemensam ram fanns i och med enheternas beslut att avsätta de kommande onsdagarna under hösten för projektet. Däremot fanns en stor osäkerhet i hur dessa dagar skulle utformas. En annan fast punkt var det beslut som forskare och medarbetare format gemensamt under

introduktionsdagarna: till dess att något annat är beslutat fortsätter arbetet på samma sätt som tidigare. Det var alltså inte en strukturlös tillvaro som mötte medarbetarna. Tills de beslutat något annat följde veckans övriga fyra dagar det arbetssätt som rädde före projektets start.

Projekt dagarna fann ganska snart konturer de också. Att arbetet skulle ske i mindre grupper var givet tidigt. Likaså att dessa grupper skulle utreda olika områden och komma med förslag till förändringar. En skillnad mellan orterna var att man i Torsby omedelbart bestämde sig för att skrota de två team som tidigare konstituerat enheten. Vem som skulle ingå i vilken grupp och vad som skulle utredas var alltså helt oberoende av de tidigare teamen. I Göteborg var man tvärtom mycket angelägna om att behålla de två teamen: Vågmästarna och Team Pussel. Vad som skulle utredas bestämdes på teamnivå och likaså byggdes grupperna upp inom respektive team. Det resulterade bland annat i att två skilda grupper arbetade väldigt nära varandra under den första tiden.

Arbetet bedrevs med olika takt i olika grupper. Orsakerna kan givetvis ha varit flera. Det område man valt att studera kunde till exempel vara mer eller mindre komplext. Man kunde också vara mer eller mindre beroende av kunskap och data från andra personer eller aktörer. Men den viktigaste förklaringen är säkert individerna i grupperna. Vissa individer är helt enkelt duktigare än andra när de mer eller mindre utan träning och erfarenhet kastas ut i en övning likt den inom försöken. Gruppernas sammansättning spelade också roll. I några grupper hade individerna så svårt att samarbeta att det kändes som att ingenting hände från en vecka till nästa.

Formerna för dokumentation var ett område som grupperna underskattade. Forskarna gick som sagt in i projektet med vetskapen om att enheterna hade haft förbättringsmöten inom ramen för myndighetens omfattande lean-arbete. Men det blev snart tydligt att medarbetarna i försöken hade svårt att få med sig kunskapen från en onsdag till nästa. Likaså var det svårt att förmedla arbetet i den egna gruppen till övriga medarbetare inom enheten. Genom att väldigt få saker dokumenterades blev grupperna som små pratbubblor som sprack efter en begränsad

livstid. Omstarterna blev många och spridningen mellan grupperna var begränsad.

Lite mera styrning hade nog inte skadat. Man ska inte vara rädd för att gå in och sätta ned foten. För det här handlar ändå om ett arbetsätt som skiljer sig rätt mycket från vår vardag i övrigt. Och lite mer hjälp på traven hade nog varit positivt. (Intern mars 2017)

Sakta men säkert under den första hösten utvecklades dock formerna för gruppernas arbete och dokumentation. Projektanteckningar i lite olika former började växa fram i OneNote (figur 4) och utredningar av olika slag genomfördes i Excel eller Word. Ibland dök det också upp någon processkarta på plast och omfattande utredningar på en whiteboard (figur 5).

FRÖ PIL TK SGI-grupp Kund Långa sjukfall Resursfördelning Avvikelser Ärendefördelning höste...

- **Sjokersättning**
Har personen prövats för utbyte till sjokersättning eller ansökt om sjokersättning?
Ja.
Nej.
Varför blev det avslag eller varför blev det bara delvis beviljat?
- **Plan**
Finns det en plan över huvud taget? Hur ser planen ut? Är planen väl underbyggd eller behövs egentligen ytterligare utredning? Vad krävs för att komma till en plan? Är målet arbete eller sjokersättning?
- **Handläggarytten**
I vilken omfattning? Hur ofta? Vad hände efter bytet? Blev ärendet långt för att det var många byten eller är det många byten för att ärendet är långt?
- **FMU (Försäkringsmedicinska utredningar)**
Har beställning gjorts? Vad ledde detta till? Var det en rätt beställning?
Behöver en FMU beställas? Varför har det inte gjorts redan?
- **FMR**
Har man tagit hjälp av FMR? Varför/varför inte? Skulle det hjälpa ärendet på något vis?
- **Samarbetet mellan myndigheter/instanser (AF, FK, etc.)**
Är samarbetet välfungerande? Vilka saknas och behöver kontaktas? Behöver man träffas allihop?
- **Möten (Avstämningmöte, GK, SASSAM, annat möte)**
Har möten hållits? Varför har möten hållits? Var mötena befogade att hålla? Gav mötet något?
Har möten inte hållits? Varför inte? Har det funnits behov av att boka in möte tidigare, eller finns behov framåt?
- **Allmän reflektion**
Reflektera över ärendet i stort.
Varför har det blivit långt m.m.?
- **Medskick till nuvarande handläggare**
Tips på fortsatt handläggning?
T.ex. något man behöver utreda, ändra, tänka på.

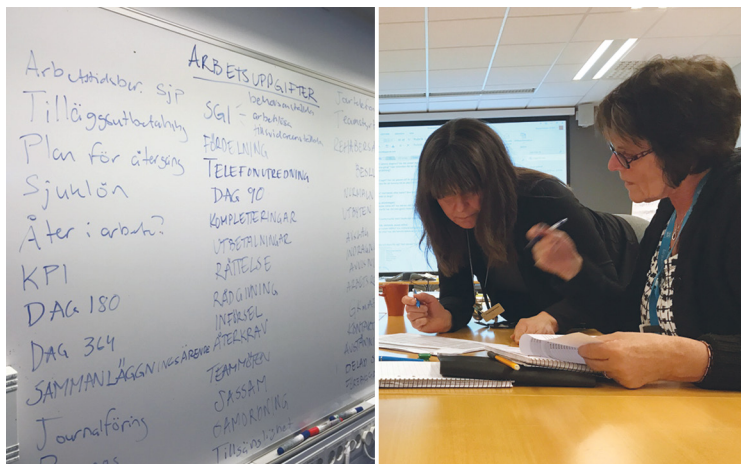
Figur 4: Projektanteckningar i lite olika former började växa fram i OneNote.

Under ett par olika pass under introduktionsdagarna hade forskarna, som sagt, talat om vikten av att veta något om nuläget innan man förändrar. Det kan vara ett skäl till att medarbetarna initialt ägnade mycket tid åt att studera den egna verksamheten och utreda status på olika sätt.

Medarbetarna ställde dock väldigt höga krav på sitt eget utredningsarbete och i många grupper infann sig efter en tid en viss frustration till följd av att inga förbättringsförslag kunde levereras. Ibland resulterade en lång utredning i att det egentligen inte fanns något problem. I andra fall visade det sig att den önskade lösningen låg utanför den egna enhetens kontroll och därmed var svår att realisera. Den första tiden i försöksverksamheterna kan karaktäriseras som utredningstung.

Det svåraste är att alla måste vilja samma saker. Att alla ska testa samma saker. Idéer och tankar finns ju, på vad som behöver förbättras. Med de är kanske inte överens i alla lägen. (Extern mars 2017)

Det går nog ganska trögt ändå. Jag trodde nog att vi tidigare skulle komma igång med nya arbetssätt och utvärdera dessa. (Intern mars 2017)



Figur 5. Ibland dök det upp omfattande utredningar på en whiteboard.

5.2 Utvecklingsområden

Valen av utvecklingsområden styrdes av de enskilda medarbetarnas intressen. I samtliga fall var det nödvändigt för den som fått idén att övertyga sina kollegor om att det skulle vara värt att lägga tid på det aktuella området.

Ett vanligt scenario började med att en grupp medarbetare enades om att arbeta tillsammans med ett visst område. Initialt försökte de beskriva det aktuella problemområdet och hur det skulle angripas. Därefter följde ett mer eller mindre omfattande utredningsarbete och i bästa fall också ett förslag till förändring. Förslagen presenterades för hela enheten och beslut om att testa eller inte testa idén fattades av enheten som helhet.

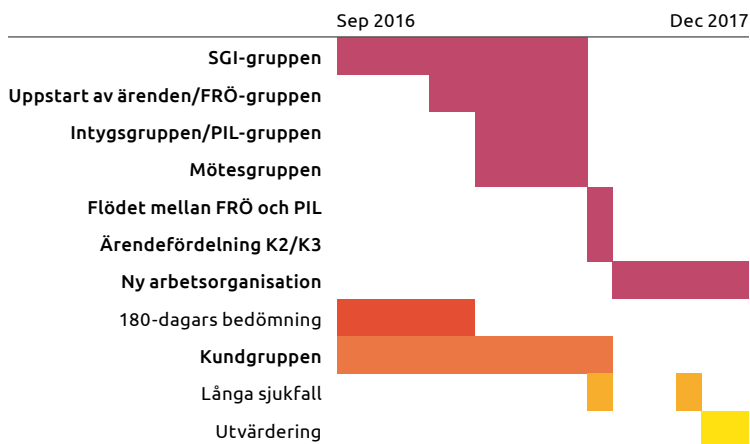
Några medarbetare var väldigt trogna någon eller par grupper, medan andra hoppade runt och jobbade i flera olika. Det finns exempel på medarbetare som var involverade i flera grupper samtidigt och medarbetare som koncentrerat jobbade på med en enda fråga.

Nedan beskrivs de olika utvecklingsområdena över tid för Torsby respektive Göteborg. Texten vittnar om avgörande skillnader mellan de båda enheterna: Medarbetarna i Torsby jobbade generellt med färre utvecklingsområden än medarbetarna i Göteborg. Däremot förändrade medarbetarna i Torsby arbetssättet mer inom de områden de behandlade. Som kommer att framgå av senare delar av denna rapport avslutade medarbetarna i Göteborg i många fall sina grupper utan att förändra det operativa arbetet.

5.2.1 Arbetet i Torsby – den övergripande bilden

Till vänster i tabell 2 listas de olika utvecklingsområden som enheten i Torsby prioriterade under de cirka 16 månader som försöksverksamheten pågick. De sju första områdena i listan är tätt kopplade till varandra. Namnen är de samma som medarbetarna själva använde. I några fall byttes namn ut längs vägen och då finns flera namn angivna på samma rad i tabellen.

Till höger om namnen på utvecklingsområdena gestaltas aktiviteten över tid så som den uppfattades av forskarna vid de regelbundna besöken i verksamheten. Av tabellen framgår till exempel att ”kundgruppen” var aktiv under en stor del av försöksperioden, medan arbetet i ”långa sjukfall” var sporadiskt och mindre omfattande. I ett fall används samma färg på sju olika rader. Det indikerar att det finns en nära koppling mellan de olika grupperna.



Tabell 2. En översiktlig presentation av utvecklingsarbetet i Torsby.

De fetmarkerade utvecklingsområdena i tabellen har valts ut för att beskrivas mer detaljerat. Dessa berättelser återfinns i kapitel 6 och ger tillsammans en representativ bild av arbetet inom försöksverksamheten i Torsby. Övriga områden beskrivs kortfattat nedan.

180-dagars bedömning

Vid dag 180 ska det som sagt göras en utredning som syftar till att pröva den sjukskrivnas förmåga att arbeta mot hela den ordinarie arbetsmarknaden. Det finns flera potentiella problem förknippat med detta lagkrav. Gruppen ville studera olika dimensioner av rätts-

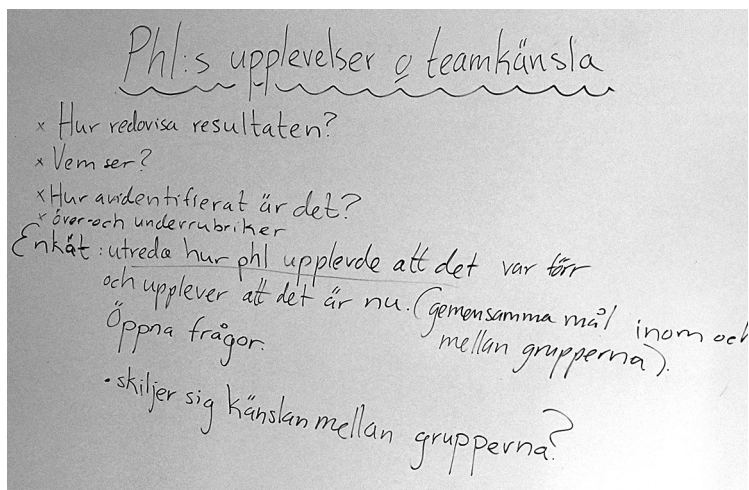
säkerhet: Fattar vi korrekta beslut? Fattas besluten i rätt tid? Men också andra områden som: Hur kommunicerar vi våra beslut? Förstår den försäkrade vad vi skriver?

Långa sjukfall

I kapitel 3 liknades ärendehanteringssystemet vid en sjö där ärenden då och då flyter upp till ytan. Där nämndes också att det finns ärenden som sällan eller aldrig hanteras, och det är dessa som är i fokus här. Problemet ringades in som att myndighetens handläggare blir passiva i förhållande till långa ärenden, att de släpper på av slentrian när nya intyg kommer. Frågorna löd: Hur kan vi undvika det i framtiden? Och hur kan vi ”bli av med” fall vi redan har? ”Som en höststädning”, som någon sa.

Utvärdering

Hela personalgruppen, uppdelad i tre mindre grupper, arbetade tillsammans med att utvärdera effekterna av sitt nya sätt att arbeta. De olika grupperna ansvarade för olika dimensioner. Bilden nedan (figur 6)



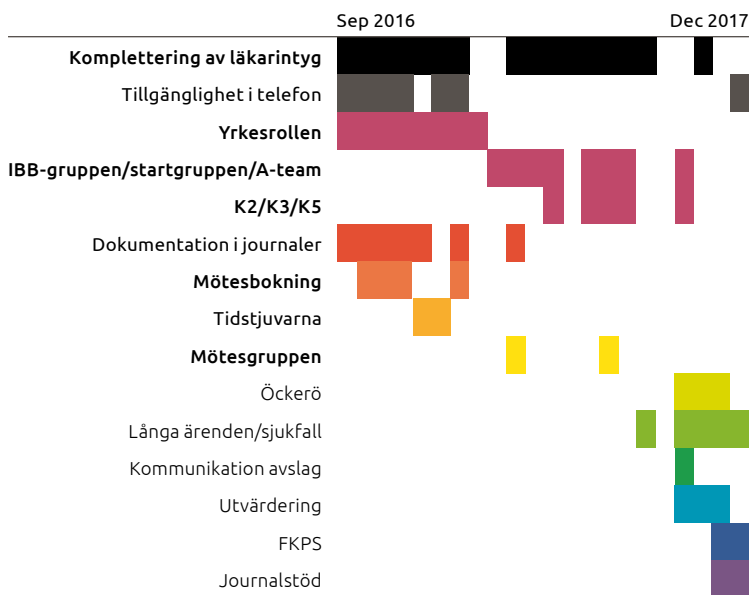
Figur 6. Hämtad från den grupp som diskuterar medarbetarnas egna upplevelser.

är hämtad från den grupp som diskuterade medarbetarnas egna upp-
levelser av att arbeta på ett annorlunda sätt.

5.2.2 Arbetet i Göteborg – den övergripande bilden

Detta avsnitt följer strukturen från det föregående. Till vänster i tabell 3 listas de olika utvecklingsområden som enheten i Göteborg prioriterade under de cirka 16 månader som försöksverksamheten pågick. Område tre och fyra i listan är tätt kopplade till varandra. Namnen är de samma som medarbetarna själva använde. I några fall byttes namn ut längs vägen och då finns flera namn angivna på samma rad i tabellen.

Till höger om namnen på utvecklingsområdena gestaltas aktivite-
ten över tid så som den uppfattades av forskarna vid de regelbundna
besöken i verksamheten. Av tabellen framgår till exempel att grup-
pen ”komplettering av läkarintyg” var aktiv under nästan hela försöks-



Tabell 3. En översiktlig presentation av utvecklingsarbetet i Göteborg.

perioden, medan arbetet i ”kommunikation avslag” upphörde i princip omedelbart. I ett fall används samma färg på tre olika rader. Det indikerar att det finns en nära koppling mellan de olika grupperna.

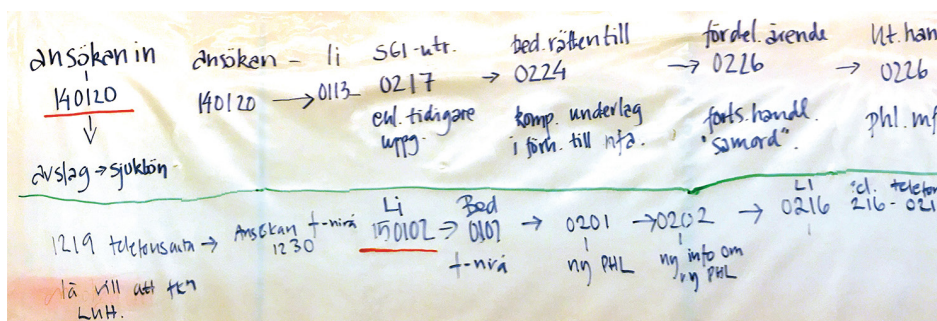
De fetmarkerade utvecklingsområdena i tabellen har valts ut för att beskrivas mer detaljerat. Dessa berättelser återfinns i kapitel 7 och ger tillsammans en representativ bild av arbetet inom försöksverksamheten i Göteborg. Övriga områden beskrivs kortfattat nedan.

Tillgänglighet i telefon

Att den egna telefonen ringer i tid och otid upplevs av handläggarna som ett problem, samtidigt som de är fullt medvetna om behovet att vara tillgänglig. Det saknas kunskap om såväl hur mycket och när det ringer som hur viktig tillgängligheten i telefon egentligen är utifrån den försäkrades perspektiv. Går det att tänka annorlunda?

Dokumentation i journaler

En viktig del av arbetet som personlig handläggare är att dokumentera i de försäkrades journaler. Det är ett förvaltningsrättsligt krav och ingenting som går att ta bort, men det finns ändå frågor att ställa rörande detta arbetsmoment: Dokumenterar vi på ett sådant sätt att vi förstår varandra när vi arbetar i varandras korgar? Skriver vi för mycket så att det stjälar tid av oss?



Figur 7. Jakt på potentiella tidstjuvar.

Tidstjuvarna

Gruppen jobbade förutsättningslöst med att kartlägga ärenden i jakt på potentiella tidstjuvar och faktorer som skapar långa handläggningstider. Nedan syns en bild från gruppens arbete (figur 7).

Öckerö

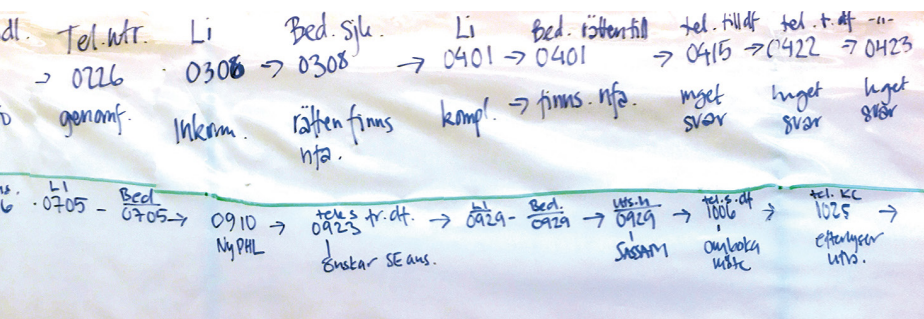
Denna ö-kommun stack ut negativt när handläggarna studerade utvecklingen av sjukskrivningar. För att förstå varför och möjligen bidra till en förändring bjöd några handläggare in till ett möte med andra aktörer på ön.

Långa ärenden/sjukfall

Precis som i Torsby arbetade denna grupp med långa sjukfall. Ett moment var att undersöka om det fanns förbisedda möjligheter att avsluta sådana ärenden. Ett annat var att diskutera hur ett mer förebyggande arbetssätt skulle kunna leda till färre långa fall i framtiden.

Kommunikation avslag

Att kommunicera negativa beslut till de försäkrade är en viktig del i arbetet som personlig handläggare. Den här gruppen studerade kommunikation vid avslag för att se om något skulle kunna förbättras.



Utvärdering

Gruppens huvudsakliga uppgift var att utvärdera de faktiska förändringar som genomförts inom enheten.

FKPS

Förkortningen FKPS står för Försäkringskassans produktionssystem, ett relativt nytt handläggarstöd utvecklat av huvudkontoret. När informationen om systemet nådde enheten i Göteborg ville medarbetarna utvärdera om FKPS skulle implementeras inom enheten eller inte.

Journalstöd

En medarbetare på ett annat kontor i Göteborg hade utvecklat mallar och snabbfunktioner i det befintliga ärendehanteringssystemet. Gruppen studerade detta handläggarstöd i syfte att bedöma om det skulle implementeras inom enheten eller inte.

5.3 Enheternas förutsättningar

Före de mer detaljerade beskrivningarna av några utvalda utvecklingsområden stannar vi upp och reflekterar något över enheternas förutsättningar. I kapitel 4 beskrevs hur forskarna och myndigheten tillsammans arbetade för att montera ned den tidigare stålburen och öka medarbetarnas handlingsutrymme. Nedan följer en kritisk reflektion över hur förutsättningarna faktiskt blev.

5.3.1 Vardagen

Den ursprungliga idén om att låta onsdagarna ägnas helt åt utvecklingsarbetet utmanades under försöksperioden. Det finns flera orsaker till det.

Många av medarbetarna i Torsby bor i andra kommuner i Värmland. Handläggarna har dessutom ett geografiskt ansvar att hålla möten i olika kommuner och flera av dem arbetar hemifrån emellanåt.

Att alltid vara på plats i Torsby på onsdagarna kändes därför hindrande för vissa, så trots en överenskommelse om att alla skulle arbeta i Torsby den aktuella dagen var det sällan full styrka på plats. Ibland kunde de frånvarande delta över videolänk, men då och då krånglade tekniken. Medarbetarna blev ibland också tvungna att lägga in externa möten på onsdagar, vilket även det fick grupperna att halta. Det var inte helt ovanligt att en grupp med fyra medarbetare plötsligt var två. I de fallen var det vanligt att de två kvarvarande enades om att ägna sig åt de egna arbetsuppgifterna istället.

Mest sårbart är det när någon är frånvarande. Alltså då man blir väldigt få i en grupp. Ibland har de som varit på plats ändå försökt att jobba med nånting. Andra gånger har de istället hängt på en annan grupp. (Extern december 2017)

I Göteborg ville enheten redan under den första hösten byta dag till måndagar. Onsdagen upplevdes splittra arbetsveckan och passade dessutom sämre in i den övriga mötesstrukturen på kontoret. Men inte heller i Göteborg blev utvecklingsdagen fredad. Möten eller en pressad situation i den egna ärendekorgen hackade ofta sönder det gemensamma arbetet.

Gemensamt för de båda enheterna är alltså att vissa grupper av medarbetare emellanåt valde att arbeta med annat än projektet. Intervjuer med medarbetarna visar på en kluvenhet kring detta. Handläggarna ville gärna bedriva utvecklingsarbete tillsammans i grupper, men vardagen gjorde sig ständigt påmind. Då var det lätt, inte minst om en arbetskamrat öppnade den dörren, att jobba undan det egna istället.

Speciellt nu det senaste när vi har haft så högt inflöde har jag uppfattat att de inte prioriterar projektiden. De har också lyft det själva. ”Det är viktigt att vi är här om vi ska få ett flow”, liksom. (Extern mars 2017)

För att förstå det här beteendet behöver inflödet av ärenden tas i beaktande. Tidigare beskrevs hur de båda enheterna fick avlastning genom att andra enheter tog ett visst antal inkommande ärenden per vecka under försökstiden. Utgångspunkten var att handläggarna, genom avlastning och delvis ändrad mötesstruktur, skulle frigöra tid motsvarande en arbetsdag. Att fastställa den exakta avlastningen när det handlar om rörlig materia (totalt inflöde, sjukskrivningar, ändrat antal medarbetare inom enheterna med mera) låter sig inte enkelt göras och controllers och olika chefer inom de båda verksamhetsområdena presenterade mycket riktigt något olika bilder av situationen. En exakt uppgift är inte heller avgörande för framställningen i denna rapport. De flesta uppgifter från källor utanför försöksverksamheterna ger dock vid handen att avlastning förekom under stora delar av perioden.

Andra enheter bistod alltså med en faktisk avlastning. Ändå hade medarbetarna såväl i Torsby som i Göteborg upplevelsen av att ärendemängden var konstant eller till och med ökade jämfört med tidigare.

Det finns medarbetare som ser på projektet som ett nödvändigt ont. Att det inkräktar på arbetet i vardagen. När du sätter dig ned med projektet så vet du att du har en 15–20 andra saker som behöver göras. Många upplever att det är svårt att koppla bort. Jag tror att det där hänger ihop med vårt inflöde. Samtidigt som vi fick avlastning så ökade samtidigt vårt inflöde. Så det är som upplever att vi fått avlastning, trots att vi vet att 22 ärenden just nu plockas bort från oss varje vecka. (Intern mars 2017)

Sammantaget går det möjligen att hävda att medarbetarna inte fick den faktiska avlastning som försöksverksamheten utgick ifrån. Det går samtidigt att hävda att medarbetarna inte fullt ut var mogna att ta det ansvar som det fria arbetssättet gav. Särskilt i Göteborg fanns en återkommande frustration bland medarbetarna över att inte riktigt få till det gemensamma arbetet. Många gånger riktades frustrationen mot att avlastningen inte upplevdes fungera. Men det är nog bara en del av förklaringen. Det finns anledning att återkomma till denna fråga längre fram i rapporten.

5.3.2 Styrning

Att bedriva en studie av en stor organisation med experimentell design i två delar är en utmaning. I föregående kapitel beskrevs hur de två enheterna skulle fredas från styrsignaler och själva kunna forma sin vardag. Svårigheterna att få det att fungera i praktiken tas upp i detta avsnitt. Först diskuteras de styrsignaler som fanns på plats vid projektets början och därefter följer en diskussion om sådana styrsignaler som löpande tillkommit under försöksperioden.

Ursprungliga styrsignaler

Lagen och it-systemet är de styrsignaler som skulle utgöra de yttre ramarna för vardagen inom försöksverksamheterna. Vidare skulle medarbetarna inte ändra på något förrän de var överens och hade ett bättre alternativ. Som tidigare har presenterats kan det tidiga arbetet inom enheterna därför beskrivas som utredningstungt.

Men vissa saker gick ändå snabbt och lätt att ändra på. I Torsby var det till exempel en enkel sak att bestämma att de två teamen skulle gå i graven. Även den interna mötesstrukturen, delar av den tidigare uppföljningen och vissa delar i det föreskrivna arbetssättet ändrades inom båda enheterna. Ett exempel på det senare är att det inte längre var givet med en telefonutredning tidigt i kontakten med den försäkrade. När medarbetarna bedömde att det inte skulle tillföra något i det skedet hoppade de helt enkelt över det momentet eller sköt det på framtiden.

Sammanfattningsvis kan sägas att idén om ett fribrev och att ge medarbetarna ett utökat utrymme fungerade relativt väl. Medarbetarna kände sig inte bundna till sådant som den tidigare styrningen stipulerade. Utmaningen var snarare att finna nya, bättre sätt att arbeta samt att hantera de nya styrsignaler som kom längs vägen.

Nya styrsignaler

Nya styrsignaler var alltså ett mer omfattande problem. Återkommande regnade det in ovälkomna propåer. Inte minst i Göteborg, men också i Torsby. Att problemet var större i Göteborg bedöms till stor del bero

på att enheten där är placerad tillsammans med flera andra enheter på ett och samma kontor. Gemensamma mejllistor, personalmöten och webbsidor försvårade den tänkta isoleringen.

Ett tydligt exempel på nya signaler, på båda orterna, är det nyvunna intresset för långa sjukfall som den dåvarande generaldirektören lyfte upp under sommaren 2017. I olika kanaler inom myndigheten kommunicerades hur man skulle kunna komma till avslut i de många, långa ärenden som var och varannan handläggare brottades med i sina korgar. Plötsligt upptäckte forskarna hur båda enheterna, nästan samtidigt, startade nya utvecklingsgrupper med detta i fokus. Det är givetvis inget fel i sig, men det är osannolikt att det skedde oberoende av utvecklingen inom myndigheten som helhet.

De pratar om hur granskningen ska gå till. De arbetar tillsammans på storbild för att skapa listan. Låg energi i rummet. Verkar inte vara ett ämne som engagerar någon. Luktat pålaga uppifrån/utifrån. (Fältanteckningar i Torsby september 2017)

Båda enheterna tog tidigt under försöksverksamheten bort den tidredovisning som tidigare funnits. Under en lång tid var det en icke-fråga för alla inom försöket. Inom område Väst (där kontoret i norra Göteborg ingår) beslutade dock ledningen att skärpa upp tidredovisningen för alla medarbetare. Nu skulle också lunchrasten stämplas in och ut, något som tidigare under försöksperioden varit förtroendebaserat. På så sätt kom det helt plötsligt en pålaga för medarbetarna inom enheten att återigen redovisa sin tid.

Vi behövde helt enkelt få koll på dels att medarbetarna tar lunch och dels vilken tid vi handlägger och inte. Vi såg i VO Väst att vi har väldigt olika antal handläggningstimmar. [...] Vi behövde få ett grepp om det. [...] För mig är det en icke-fråga. (Extern december 2017)

Ytterligare ett exempel på oönskade styrsignaler kan hämtas från Göteborg. Under hösten 2017 pågick en pilotstudie rörande FKPS (det

nya produktionssystemet) i södra Sverige. Under en period lät det som att det kunde bli tal om en snabb utrullning till övriga landet och kontoret i Göteborg pekades ut för tidig implementering. En av kontorets övriga enheter låg i startgroparna. Denna relativt omfattande, framtida förändring lamslog enheten i Göteborg under några veckor. ”Det är ingen idé att vi ändrar på något om FKPS ändå ska införas inom kort”, uttryckte en handläggare under ett av forskarnas besök i Göteborg.

Det kanske allvarligaste exemplet på oönskad styrning påverkade en arbetsorganisatorisk förändring kopplad till uppstarten av ärenden som genomfördes i Göteborg. I kapitel 7 beskrivs närmare hur en förändring på regional nivå slog undan benen på detta försök.

Det finns fler exempel på styrsignaler som påverkat försöksverksamheterna, men då mer legitimt. Exempelvis förändrades synen på lagtolkningen inom myndigheten, vilket givetvis ”drabbade” även försöksverksamheterna. Sammantaget var den initiala idén om att freda enheterna och låta dem arbeta med mer eller mindre konstanta förutsättningar svår att genomföra i praktiken. Det har självklart haft en negativ påverkan på medarbetarnas möjligheter att utveckla den egna verksamheten. Följande självkritiska citat är hämtade från chefer med insyn i försöksverksamheten i Göteborg:

Vi skulle ha gjort en mer omfattande risk- och konsekvensanalys i förväg. Vilka frågor kan vi komma att ställas inför? (Extern december 2017)

När det kommer nya saker är det många gånger lättare att följa med strömmen. Liksom göra saker som alla andra gör. Det finns en trygghet i det. (Extern december 2017)

5.3.3 Ledarskap

Det formella ledarskapet i form av enhetschef och överställd områdeschef fanns kvar under hela försöksperioden. Dessutom krävdes det mycket mer än vanligt av dessa chefer under den aktuella perioden, inte minst fingertoppskänsla för att avgöra när ledarskapet behövdes och inte.

Den formella delen av ledarskapet var lättast att finna formerna för. Det fanns fortsatt ett behov av en chef som hanterade semestrar och andra ledigheter, sjukskrivningar, utvecklingssamtal, lönedialoger och så vidare. Övriga delar var mer utmanande, vilket diskuteras i detta avsnitt.

Att leda i vardagen

Grundidén var att släppa enheternas medarbetare fria. Därför uppmanades framförallt enhetscheferna att ta ett ganska långt steg bakåt. Det innebär att de val som medarbetarna gjorde under den första perioden, vad gäller både inriktning och arbetsformer, skedde utan chefernas inblandning. Vidare att de brister som medarbetarna uppvisade, när det gäller att fatta konsensusbeslut och dokumentera, fick passera utan åtgärd.

Att sitta på händerna och vara tyst i sammanhang rörande den egna enheten är inte det normala beteendet för chefer, särskilt inte om de anser att gruppen de har ansvar för inte riktigt får ihop det på egen hand. Men båda enhetscheferna fullföljde den initiala ambitionen på ett fullödigt sätt:

Jag försöker att inte lägga mig i vad de vill göra och testa. Jag kan ärligt säga att ibland är det svårt. Ibland vill man så gärna. Men jag försöker att inte styra den biten så mycket. (Extern mars 2017)

Det är ju det som är paradoxen i detta. Ja, jag driver ju på dem lite. Samtidigt som man vill att de ska känna "att det kommer från oss". Här känner jag att hastigheten kanske inte är det viktigaste. Det kanske är jag som är för snabb? Där får ju jag lära mig att sitta på händerna ibland. Det är viktigare att jag har dem med mig, än att jag driver på. (Extern mars 2017)

Ganska snart stod det dock klart för såväl forskare som chefer att medarbetarna behövde lite andra förutsättningar. Enhetscheferna ombads efter några månader att ta ett steg fram igen och stötta vid behov. Tanken var att cheferna skulle kunna hjälpa medarbetarna framförallt

med att finna former för gemensamt beslutsfattande och dokumentation. Men också med att skapa tydligare strukturer för arbetet i tid och rum.

Utfallet blev relativt olika i Göteborg respektive Torsby. Enhetschefen i Göteborg tog kanske ett kliv framåt men ville samtidigt inte störa:

Jag upplever att om jag säger att det här skulle ni kunna titta på, så gör de det. Även om de själva inte vill. Men de upplever det som att de måste. För att jag har sagt det. Och det är det jag försöker att undvika.
(Extern mars 2017)

Kollegan i Torsby återtog en något större del av sitt tidigare ledarskap, vilket skapade nya förutsättningar för enhetens arbete. Inte minst när det gäller att våga testa nya idéer operativt. I några fall gick enhetschefen över linjen och föreslog själv möjliga utvecklingsinsatser. Inte på ett negativt, krävande sätt utan enbart som en idé bland andra. Men givetvis ligger det alltid lite mer tyngd i förslag ovanifrån, till och med i en försöksverksamhet av det här slaget.

I början höll [enhetschefen] en väldigt låg profil. Man kände verkligen att [hen] ville att det här skulle vara vårt projekt. Men nu märker jag att [hen] ibland måste gå in och styra oss litegrann för vi står still och stampar eller blir som yra höns. Vi har behövt den styrningen.
(Intern mars 2017)

Att skydda och informera

Respektive enhetschef och områdeschef hade ett gemensamt ansvar att skydda enheten från styrsignaler. I föregående avsnitt illustrerades hur det i flera avseenden var svårt att lyckas med. Inte minst i Göteborg där skalskyddet var bräckligare givet enhetens placering mitt bland andra.

Forskarna överraskades vid flera tillfällen av svårigheten att hålla skyddet tätt. Flera av de situationer som nämndes i föregående avsnitt borde med god kommunikation mellan de olika chefsleden ha kunnat

undvikas. Möjligen skulle det också ha behövts en mer tydlig ”krisgrupp” där någon av forskarna ingått och där dylika frågor hade kunnat avhandlas direkt när de uppstod. Som det nu blev diskuterades dessa frågor oftast efter det att skadan redan hade skett.

Det nya arbetssättet FKPS, bygger på ett vsystem med fyra arbetsbollar. [...] Två enheter i södra Sverige har kört med gott resultat och snart kommer första enheten på kontoret att börja. Hela den här processen låser effektivt enhetens kreativa process rörande en ny startgrupp. Det läcker in ... (Fältanteckningar Göteborg oktober 2017)

I samma fåra ligger den underskattade svårigheten att informera på ett lämpligt sätt. Givetvis fanns det möjlighet för enhetscheferna att skapa en ändamålsenlig information vid olika möten med enhetens medarbetare. Då medarbetare i en modern myndighet ständigt möts av information i olika kanaler var det dock svårare att skydda dem från exempelvis utskick från huvudkontoret eller regionledningar och budskap på intranät. Att fullständigt skydda medarbetare från ”fel” styrsignaler var en omöjlig uppgift. Uppgiften förenklades inte av det faktum att medarbetarna inte enbart kan ses som passiva mottagare av olika budskap. Tvärtom är de i hög grad aktiva och intresserade, vilket gör att de söker efter information på egen hand.

5.3.4 Uppmärksamhet

I experiment är det viktigt att förutsättningarna så långt det är möjligt liknar de normala. En utmaning vid alla studier av det här slaget är att studien i sig är något utanför det normala och därmed påverkar försöket. I detta avsnitt redovisas några av de onormala betingelserna. Ingen kan med säkerhet avgöra vad dessa inneburit för resultaten, men redovisningen ger åtminstone varje läsare möjligheten att själv dra slutsatser.

Forskarna

I samband med introduktionsdagarna beskrev forskarna hur de såg på sin egen roll i förhållande till försöksverksamheterna. ”Stödjande och milt vägledande vid behov” användes i detta sammanhang. Vid de regelbundna besöken i verksamheterna var forskarnas primära uppgift att dokumentera erfarenheterna, men om behov uppstod var alltså diskussioner om olika idéer och tillvägagångssätt också möjliga. Däremot använde forskarna inte försöken för att testa egna idéer och komma med egna förslag om vad som borde göras och inte. Det närmaste av det slaget är de olika exempel som användes under introduktionsdagarna och som redovisats i kapitel 4. Men det är ändå rimligt att tro att två andra forskare hade kunnat leda till ett delvis annat utfall.

Självklart påverkade forskarnas närvaro försöken även på andra sätt. Inte minst det faktum att de regelbundet kom på besök skapade ett tryck på medarbetarna att leverera något. Utan dessa besök är det möjligt att ”arbete i den egna korgen” hade varit en än större konkurrent om medarbetarnas tid. Men redan det faktum att någon studerar det man gör på jobbet och visar intresse för vad som hänt sedan det senaste besöket kan säkert också påverka på andra, mer subtila sätt.

Myndigheten

Försäkringskassan visade på olika sätt uppmärksamhet för arbetet inom försöksverksamheterna. Givetvis går det att hävda att också nedanstående kan ha påverkat medarbetarna längs vägen.

Tidigare i rapporten beskrevs hur myndigheten tillsammans med forskarna skapade förutsättningarna för projektet. Det formella samarbetet hanterades i en gemensam styrgrupp som träffades regelbundet för att diskutera eventuella problem, men också för att ge insyn. Utöver de två forskarna och de två områdescheferna inkluderade gruppen regioncheferna för Mitt respektive Väst och deras controllers, två representanter för myndighetens utvecklingsverksamhet samt centralt placerade fackliga representanter.

En viktig funktion för denna styrgrupp var att säkerställa kommunikationen till övriga delar av myndigheten. Bland annat skrevs en

initial artikel som publicerades på myndighetens intranät i november 2016:

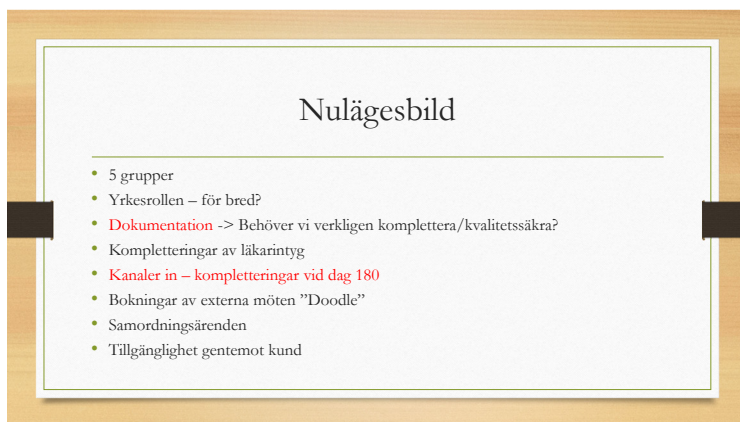
Det handlar helt enkelt om att vi, inom väldigt kontrollerade former, vill utmana systemet. Lagstiftningen och rätten till [sjukförsäkring] är givetvis grundförutsättningen, men givet det, finns det andra sätt att jobba på som gör att vi skulle kunna leverera en tjänst med bättre rättssäkerhet, bättre kvalitet och dessutom mer effektivt, så vore det dumt att i alla fall inte noga överväga huruvida det lärandet borde spridas inom avdelningen. Vi har därför tagit fyra team (av ca 300) på två olika orter och lite ”isolerat” dem från sedvanligt krav på ledning/styrning och uppföljning.

Avdelningsdirektören för sjukförsäkringen valde att besöka enheterna i såväl Torsby som Göteborg under den första hösten. Syftet med besöken var tvådelat. För det första fanns en ambition att uppmuntra. Inför alla medarbetare i Torsby kommunicerades till exempel en nyfikenhet på vad det hela skulle kunna resultera i. För det andra tog avdelningschefen gott om tid på sig för att förstå vad de olika grupperna just då arbetade med.

Också andra chefer visade intresse för arbetet. Exempelvis bjöds två medarbetare från Göteborg in till regionledningen i december 2016. Syftet var att de skulle beskriva vad de just då arbetade med (figur 8). Liknande uppdrag landade också på medarbetare i Torsby som till exempel föreläst på en ledningsdag inom verksamhetsområde Mitt.

I flera fall fick försöksverksamheterna också ta emot besökande från andra delar av verksamheten. Inte minst den del av huvudkontoret som ansvarar för myndighetens utvecklingsarbete visade intresse för de olika lösningar som testades. Forskarna fick i flera fall påminna om att lösningarna är lokalt utarbetade och troligen inte alls är lämpade för den mer centralt orienterade utrullning av idéer som utgör myndighetens normalläge.

Uppmärksamheten från övriga delar av myndigheten som den beskrivits ovan var ofta positiv, men det förekom även avundsjuka och en del elaka kommentarer:



Figur 8. Syftet var att de skulle beskriva vad de just då arbetade med.

... berättar att ”det där jävla projektet” till och med är omtalat i Skövde. Inte för dess innehåll utan för alla fördelar som enheten tros ha. (Från fältanteckningar i Göteborg februari 2017)

Det övervägande intrycket är dock att det i första hand fanns en genuin nyfikenhet på vad som hände inom försöken och vad som finns att lära.

Statsrådet och media

Civilminister Ardalan Shekarabi var ansvarigt statsråd för den dåvarande regeringens tillitsreform. Med anledning av det är det inte förvånande att departementet hörde av sig och ville ordna ett besök i samband med att statsrådet var i Göteborg i september 2017 (figur 9, nästa sida).

Projektet fick uppmärksamhet också på andra sätt. Såväl forskarna som medarbetare från försöksverksamheterna har medverkat i flera olika konferenser. Forskarna har också intervjuats i radio och flera olika artiklar har författats. Den mest omfattande bevakningen genomfördes av fackförbundet ST:s tidning *Publikt* (figur 10). En journalist var på plats i Torsby när försöken precis dragit igång (september



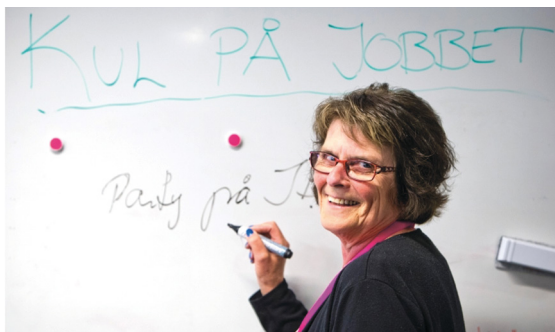
Figur 9. Statsrådet var i Göteborg i september 2017.

2016) och sedan igen cirka åtta månader senare (maj 2017). Artikeln publicerades 20 juni 2017.

5.4 Sammanfattning

Den första delen i detta empiriska kapitel presenterade den första tidens trevande arbete inom försöksverksamheterna. Perioden kan liknas vid att fågelburen öppnats och den tvekan fågeln sitter kvar på sin pinne. Efterhand utnyttjade medarbetarna i såväl Torsby som Göteborg det utökade handlingsutrymmet och testade sina vingar.

I en andra del presenterades på ett översiktligt sätt de delprojekt som bedrivits i Torsby respektive Göteborg. Här redovisades också två



Det har varit roligt att delta i ett forskningsprojekt och själv tänka över hur man vill lägga upp arbetet, tycker STS arbetsplatsombud Lisbeth Johansson. Bild: Oyvind Lund

FÖRSÄKRINGSKASSAN 2017-06-20 AV SUSANNE ERIKSSON 0 KOMMENTARER TYCK TILL!

Här styr de anställda hur jobbet ska göras

De behöver inte följa interna regler, de har gjort om arbetsfördelningen och för bara den statistik de tycker är nödvändig. Ett forskningsprojekt har gett medarbetarna på Försäkringskassan i Torsby chansen att själva få bestämma hur de ska lägga upp jobbet.

Figur 10. Den mest omfattande bevakningen genomfördes av fackförbundet ST:s tidning Publikt.

avgörande skillnader mellan de båda enheterna: medarbetarna i Torsby jobbade med färre utvecklingsområden än de i Göteborg men förändrade samtidigt arbetssättet mer inom de områden som studerades.

Avslutningsvis diskuterades försökens faktiska förutsättningar, det vill säga utfallet av arbetet med studiens design. Här togs bland annat det faktum att medarbetarna från tid till annan hade svårt att freda tiden för utvecklingsarbete upp. Vidare behandlades ledarskapet och det faktum att många styrsignaler trots allt läckte in till medarbetarna.

Härnäst följer de mer detaljerade beskrivningarna av några delprojekt inom respektive försök. Den fritt flygande fågeln skådas först i Torsby.

6

Fågeln skådas i Torsby

I föregående kapitel redovisades en översiktlig bild av utvecklingsarbetet inom de två försöksverksamheterna. I detta kapitel ska vi stifta närmare bekantskap med två av de utvecklingsområden som medarbetarna i Torsby arbetade med under försökstiden.

Det första är en stor arbetsorganisatorisk förändring omfattande sju av områdena i tabell 2 (s 83). Förändringen skedde stegvis under försöksperioden och innebar till slut ett helt nytt sätt att arbeta i vardagen. Det andra beskriver ett utvecklingsarbete riktat mot sjukskrivna medborgare som inte riktigt gick i mål.

6.1 Omfattande arbetsorganisatorisk förändring

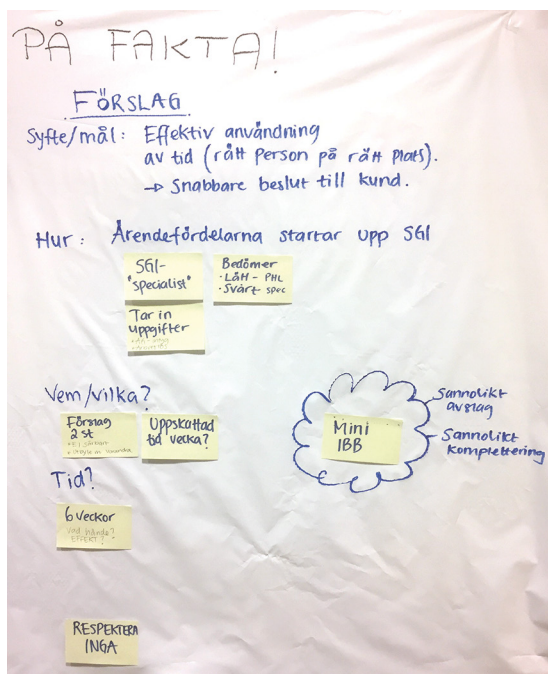
I detta avsnitt beskrivs den största reella förändringen i arbetsätt som medarbetarna i Torsby genomförde. I centrum för händelseutvecklingen står det ärendeflöde som beskrevs översiktligt i kapitel 3. Avsnittet visar i vilka delar och på vilket sätt medarbetarna valde att förändra sitt sätt att hantera flödet.

6.1.1 SGI-diskussioner utmanar den breda yrkesrollen

Försöksverksamhetens inledande period kan som sagt beskrivas som något trevande, då medarbetarna var positiva men lite osäkra på formen för arbetet. En av de tre grupper som bildades initialt valde att fokusera på SGI (sjukpenninggrundande inkomst). I början av novem-

ber var gruppen efter några veckors utredande arbete redo att presentera ett förslag av arbetsorganisatorisk art för den övriga enheten.

Beräkningarna av SGI uppfattas av många som ett tidskrävande och lite svårt arbetsmoment. Beräkningen sker tidigt i processen och det finns risk för fel, särskilt som vissa svåra beräkningar inte görs regelbundet. Förslaget från gruppen var att vissa beräkningar skulle passera en ny funktion på enheten som skulle bestå av två dedikerade "SGI-handläggare". I samband med IBB (initial behovsbedömning) finns möjligheten att också avgöra om beräkningen är "lätt" eller "svår". Gruppens förslag var att ärendet om bedömningen ansågs svår skulle skickas till SGI-gruppen innan det sedan skulle fördelas ut till en personlig handläggare. Vid lätta beräkningar skulle ärendet skickas direkt till en handläggare i enlighet med dagens praktik.



Figur 11. Förändringen med handläggarnas egna ord.

Figur 11 på föregående sida beskriver förändringen med handläggarnas egna ord. ”Rätt person på rätt plats” är en strof som kom att återkomma ofta i det arbete som följde i spåren av denna första diskussion.

Vidare följde av denna diskussion en insikt i hela gruppen om att det fanns möjlighet att ifrågasätta även andra delar av ärendeflödet. Att använda medarbetarnas olika kompetenser och talanger på ett mer optimalt sätt än vad dagens breda yrkesroll kräver tilltalade många i gruppen, om än inte alla.

6.1.2 En mer omfattande omdaning

Redan en vecka senare fortsatte diskussionen om ett förändrat arbetssätt då två av tre arbetsgrupper hade möjlighet att delta i en förutsättningslös workshop där de hade bett en av forskarna moderera samtalet. Två timmar senare hade gruppen arbetat fram ett vidareutvecklat förslag.

Det första delförslaget var att gå ifrån den IBB-procedur som är gemensam med övriga kontor i Värmland och istället låta hela inflödet komma oöppnat till en Torsby-korg i ärendehanteringssystemet (ÄHS). Det andra delförslaget var att fyra medarbetare skulle arbeta i en uppstartsgrupp som kan liknas vid en mer utvecklad form av IBB. I enlighet med det tidigare förslaget från SGI-gruppen skulle uppstartsgruppen skicka svårare SGI-beräkningar till en SGI-korg i ÄHS. Men uppstartsgruppen skulle också få fart på ärendena. Så här beskriver en handläggare förändringen:

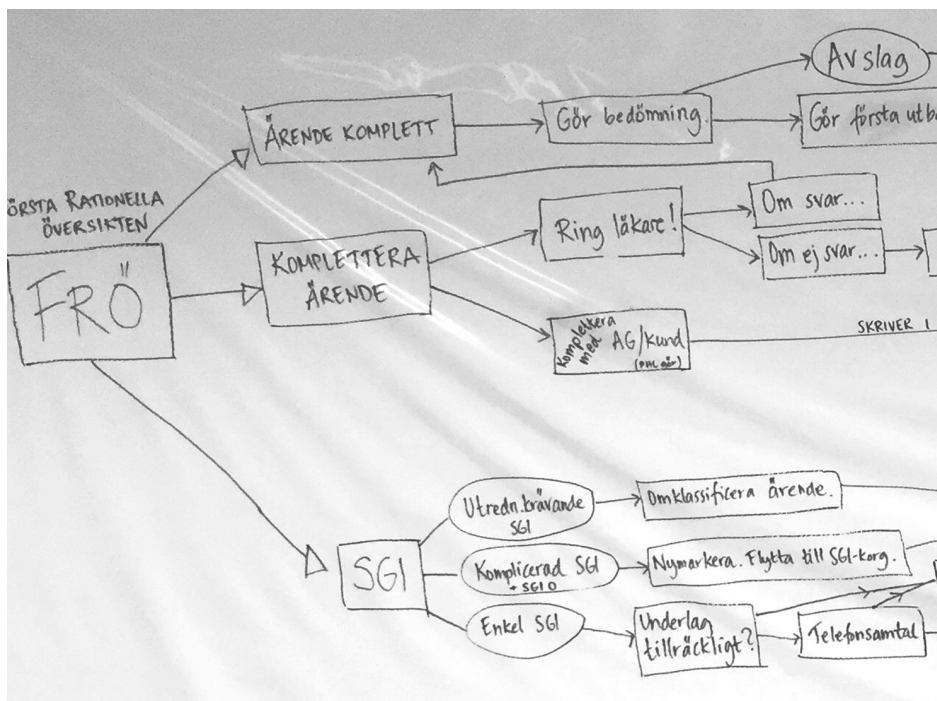
Huvudpoängen är att kunden ska få sitt besked om rätten till sjukpenning så snart som möjligt. Det innebär att så snart ansökan kommer så tar vi tag i den. Alltså vi sitter varje dag på förmiddagen och tar tag i nya ärenden. Behöver vi utreda mer, behöver något kompletteras? Vi startar helt enkelt handläggningen så snart som möjligt. Allt för att förkorta utrednings- och handläggningstiden. [...] När vi tagit ärendet så långt det är möjligt så lämnar vi det vidare till handläggaren som ska ha hand om ärendet framåt sedan. (Intern mars 2017)

En insikt i gruppen var att nuvarande IBB innebär att ärendet öppnas enbart för att kunna fördelas till handläggare. Det kan ta ett antal dagar innan handläggaren påbörjar arbetet med ärendet, ibland bara för att upptäcka att det behöver skickas på komplettering till exempelvis en läkare. Förslaget rörande uppstartsgruppen innebär att ofullständiga ärenden omedelbart skulle gå till komplettering, alternativt flaggas upp i systemet så att handläggarna ska se att de kräver en aktiv åtgärd.

Vidare föreslogs uppstartsgruppen sortera ut ärenden som handlar om förebyggande sjukpenning och skicka dem till de personer inom enheten som ansvarar för det ärendeslaget. Givetvis skulle gruppen dessutom, likt nuvarande arbetssätt, förmedla sådana ärenden som är lämpade för det direkt till personliga handläggare.

Gruppen diskuterade också fördelningen mellan K2 och K3: Ska den finnas kvar? Ska vi skära verksamheten på något annat sätt? Upppe som alternativ var att skilja på olika diagnoser alternativt att dela upp arbetslösa respektive arbetstagare och möjligen också arbetsgivare i den senare kategorin. Invändningen var att det utmanar den nuvarande geografiska principen på kontoret. De täcker tillsammans en stor geografisk yta och en annan skärning skulle kanske innebära fler resor. Det finns dessutom tidigare erfarenhet av liknande försök, inte enbart positiva. Medarbetarna landade i att tills vidare låta frågan bero och fortsätta som förut. Men de var också överens om att snart återkomma till saken.

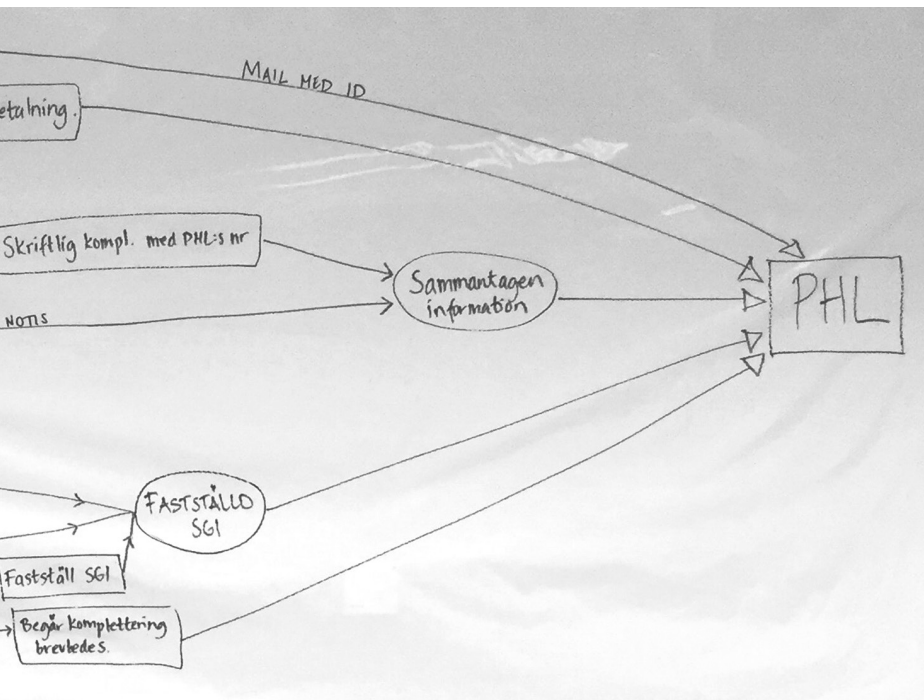
Upp på bordet kom också bemanningsfrågan. Det är en sak att peka på alternativa sätt att jobba och en annan att faktiskt få dem att fungera. Vill någon jobba i till exempel uppstartsgruppen? Medarbetarna enades om att använda enhetschefen som anmälningsfunktion. Alla medarbetare skulle informeras och under en veckas tid ges tillfälle att anmäla sitt intresse för antingen uppstartsgruppen (fyra platser) eller SGI-gruppen (två platser). Utgångspunkten var att ingen bör arbeta i båda grupperna och inte heller arbeta heltid i dessa funktioner. Minst halvtid bör ägnas åt den tidigare rollen som personlig handläggare.



Figur 12. FRÖ-gruppen skulle ha olika spår att välja på.

Två veckor senare samlades hela enheten för att diskutera ett något förfinat förslag. Bilden ovan (figur 12) visar hur uppstartsgruppen, som fått namnet FRÖ, skulle ha olika spår att välja på. FRÖ indikerar att gruppen förväntades skapa den "Första Rationella Översikten". Oavsett hantering skulle ärendet till slut landa i ärendekorgen hos någon av enhetens personliga handläggare (PHL).

Mötet gick lugnt till. En viktig fråga tycktes vara om FRÖ-gruppen skulle arbeta på för- eller eftermiddagarna. Parallellt med den levde frågan om vilka som skulle jobba i de två nya grupperna vidare. Efter att flera anmält sitt intresse gick enhetschefen in och hjälpte gruppen lösa bemanningsfrågan och från och med 12 december 2016 planerades sex utpekade handläggare arbeta halvtid enligt det nya arbetssättet.



Några medarbetare som inte längre upplevde sig ha någon arbetsgrupp att gå till på onsdagarna hade då redan lyft frågan om vad de borde lägga sin utvecklingskraft på. En medarbetare påminde om att K2/K3-frågan, det vill säga det som sammanfattas av "PHL" i bilden ovan, var fortsatt outredd. De enades om att bilda gruppen "nya flödesgruppen" för att prata vidare om det och det dröjde inte länge förrän nya förslag var uppe i luften. Det nya arbetssättet hade inte ens hunnit sjösättas. Sammanfattningsvis tycktes det finnas en önskan om att de handläggare som inte ingick i FRÖ- eller SGI-gruppen också skulle få någon form av specialistfunktion.

Enhetschefen, som vid tidpunkten alltså åter tog lite större plats i gruppen, föredrog en checklista som hen fått från ett Stockholmskontor.

Checklistan används där som ett stöd för medarbetarna när de ska avgöra om de ska närvara vid ett visst samordningsmöte eller inte. Förslaget från enhetschefen var att det kanske skulle finnas en mötesgrupp ”som arbetar både med att välja ut och sedan gå på alla möten”. Vidare föreslog chefen en intygsgrupp. Den primära arbetsuppgiften för en sådan grupp skulle vara att hantera aktuella händelser i ärendehanteringssystemet. Sedan följde en gruppdiskussion: Hur skulle en intygsgrupp kunna fungera? Och en mötesgrupp?

Ett par medarbetare satte sig på tvären och ifrågasatte inriktningen på arbetet: ”Det känns som att ni andra tycker att vi är några som går på för många möten!” ”Men det vet vi ju inte”, sa enhetschefen. ”Det här är hur stockholmarna gör, och hur vi gör, det avgör ni ju själva.” Till slut tuggade alla i sig samtalets innebörd och någon undrade dialektalt: ”När ska vi bö-örj?”

Det efterföljande grupparbetet satte ramar för de båda grupperna. Det föreslogs att intygsgruppen skulle ta hand om de intyg som inte hinns med av de personliga handläggarna på grund av exempelvis ledighet, sjukdom eller arbetsanhopning. Gruppen skulle kunna jobba någon timme vissa dagar och medlemmarna föreslogs löpande diskutera inkomna handlingar via Skype och prioritera vad som behöver göras och inte.

Mötesgruppen, sa man, skulle kunna träffas någon timme ett par dagar i veckan för att prata igenom behovet av kommande möten. Förhoppningen var att man genom att prata sig samman skulle kunna finna en tydligare prioritering och kanske ta bort de möten som bedömdes vara minst nödvändiga. Men gruppen behövde inledningsvis mer tid för att prata ihop sig och finna formerna för det fortsatta arbetet.

6.1.3 En ny vardag infinner sig

Arbetet i samtliga fyra nya grupper påbörjades så i mitten av december 2016. En månad senare fångade forskarna upp medarbetarna för att ta del av deras erfarenheter så långt. Hela enheten var samlad med

ambitionen att prata om hur det gick. Enhetschefen inledde med att rapportera några siffror som hen till synes på eget bevåg hämtat ur produktionssystemet. Hen betonade att det gått en kort tid och att siffrorna bygger på relativt få ärenden.

- Tid till första utbetalning: andelen som får sin första utbetalning inom de tio första dagarna hade ökat från 16 till 28 procent.
- Bedömning som sker i tid före dag 90: andelen hade ökat från 65 till 72 procent.
- Bedömning som sker i tid före dag 180: andelen hade minskat från 79 till 67 procent.

FRÖ-gruppen

En av FRÖ-gruppens medlemmar berättade att de arbetade med uppstart av ärenden från klockan 8:15 till lunch. ”Om man behöver hjälp så kopplar man upp sig och då får man hjälp direkt. Vi tittar på ärendet tillsammans.” Det hade ännu inte gått att få korgen tom före lunch någon dag och anledningar som nämndes var att medlemmarna hade haft sina telefoner på och blivit lite störda och att ärendena var olika. Ibland hann varje handläggare två ärenden, ibland sju. Enhetschefen fyllde på med siffror som visar att de ouppstartade ärendena ändå blivit färre.

Gränssnittet mot de andra grupperna diskuterades också. Bland annat togs olika idéer upp om hur de skulle kunna använda bevakningar och nymarkeringar i ÄHS för att skicka rätt signaler till varandra. En handläggare utanför gruppen flikade in att det upplevdes positivt att en frågeställning som skulle tas upp med den försäkringsmedicinska rådgivaren redan var formulerad av FRÖ-gruppen.

Några påpekade att antalet ärenden i de egna korgarna tenderade att växa. När alla nu arbetade med annat vid sidan om sina egna handläggningsuppdrag fanns givetvis risken att balanserna byggdes på i en annan ände.

SGI-gruppen

Rapporteringen från SGI-gruppen inleddes av att den ena medlemmen i gruppen sa att ”det var mindre att göra än vi hade trott, vi jobbar nog bara en timme om dan”. Den andra medlemmen berättade att det varit väldigt mycket SGI noll, alltså ärenden där den sjukskrivna inte har rätt till ersättning på grund av att hen inte har någon sjukpenninggrundande inkomst. SGI noll är en form av negativt beslut som enligt gängse arbetssätt dels kräver lite extra arbete med kvalitetssäkring, dels betraktas av medarbetarna som lite kämpigt att kommunicera till medborgaren. Gruppen tillsammans funderade lite på om den upplevda ökningen av SGI noll kunde ha att göra med det nya arbetssättet, men ingen hade något svar och de tycktes enas om att det kanske bara var en tillfällighet.

Intygsgruppen (PIL-gruppen)

Intygsgruppens representanter inledde med att förklara att de nu kallade sig för ”PIL-gruppen”. Namnet kommer sig av att intyg och annat som behöver hanteras i ÄHS markeras med små röda pilar och att gruppens primära arbete var att ”släcka ned” sådana pilar. Under en intervju förklarade en handläggare hur pilar uppstår i ÄHS:

Så fort det kommer in en handling. Det kan vara ett läkarintyg, det kan vara ett utlåtande från en arbetsgivare, det kan vara en inkomstuppgift, det kan vara en komplettering av ett läkarintyg eller andra medicinska underlag som journalanteckningar från vården till exempel. (Intern mars 2017)

Gruppen berättade att de möttes varje morgon och stämde av dagens arbete med varandra. Över juledigheten hade trycket varit ganska lågt, men i och med att läkare och andra åter var i tjänst hade trycket ökat. Gruppen verkade dock ha läget under kontroll och kollegorna tycktes mena att deras arbete avlastade dem på rätt sätt: ”Alla märker att det händer något i den egna korgen, och det är ju bra.” En handläggare beskrev också den större säkerhet som följde av den ökade specialise-

ringen: ”Man kommer in i ruljangsen på ett annat sätt. Man får ett sätt att tänka som gör det lättare.”

Mötesgruppen

En medlem i mötesgruppen inledde med att berätta att de hade träffats vid fem tillfällen för att hantera totalt 34 mötesförslag. Fem förslag hade ”avslagits” och inte lett till möten, vilket tycktes ses som en stor besparing. Det framhölls också att diskussionen i sig varit givande då de mer erfarna handläggarna hade gett input till dem med mindre erfarenhet. En medlem ansåg att gruppens arbete istället borde kunna hanteras inom ramen för så kallade ”mötesdiskussioner”, vilket framstod som lite oklart för övriga. Enhetschefen uttryckte att gruppen skulle kunna presentera ett förslag till förändring som övriga skulle få ta ställning till.

6.1.4 Ännu en ny vardag infinner sig

Under de kommande två veckorna blev det tydligt att det nya arbets sättet löpande skapade nya frågeställningar. Nedan återges olika frågor och situationer som enheten skulle komma att tvingas ta ställning till.

- Hur säkerställer vi att lagstadgade bedömningar vid dag 90 och 180 blir gjorda med nuvarande arbetssätt? Behöver något slipas på ytterligare?
- Hur kan vi minska det totala trycket vid tiden för utbetalningar? Varför blir det stressigt varje månad och kan vi förebygga det på något sätt?
- Hur ska vi hantera gruppernas bemanning vid sjukfrånvaro?
- Ska vi använda notis-funktionen i ÄHS när vi kommunicerar angående ärenden mellan grupperna för att slippa skriva i journalerna?

- Vi borde granska resultatet av genomförda möten. Har mötena gett oss och/eller kunden ett mervärde/har syftet med mötet uppfyllts?
- FRÖ hinner inte tömma sin lista över nya ärenden, den växer stadigt.

Utvecklingsarbetet kan sägas delvis ha lämnat onsdagarna och flyttat in i det vardagliga, operativa arbetet. Grupperna upptäckte regelbundet brister inom sitt eget område och i gränsytor till de andra grupperna.

Vid sittningar med grupperna var för sig blev det allt tydligare att många var lite irriterade. Framförallt riktades irritationen mot de grupper man själv inte ingick i och som inte tycktes vara lika väl fungerande som den egna. En typisk kommentar var: ”Använder den andra gruppen verkligen tiden på rätt sätt?” Känslan var att avlastningen i det egna, individuella arbetet inte var så påtaglig som den borde vara.

Vid avstämningarna med FRÖ, SGI och PIL redovisades följande funderingar och korrigeringar i arbetsättet.

FRÖ-gruppen

Medlemmarna i FRÖ menade att avslag och SGI noll är områden som behövde förändras ytterligare. Enligt den ursprungliga tanken skulle dessa ärenden förberedas och sedan skickas vidare till en handläggare, vilken som. Det hade kommit synpunkter från kollegorna om att denna uppdelning inte är optimal. Efter att ha stämt av bakåt och det visat sig att det handlar om ett eller två ärenden per dag lutade det nu åt att gruppen väljer att behålla dessa i någon av de egna korgarna och istället skicka fler ärenden av andra slag vidare till övriga handläggare. Det skulle innebära att dessa ärenden koncentreras till färre händer. Gruppen utökades samtidigt från fyra till fem handläggare.

Vi tar också hand om avslag. Om vi identifierar ett avslag så sköter vi i FRÖ-gruppen det. Vi tar det ända tills det är klart, helt enkelt. Tills beslutet är skickat och ärendet kan avslutas. Detsamma gäller SGI noll. (Intern mars 2017)

En av handläggarna hade också en fundering angående det faktum att listan över ärenden aldrig tömdes. Fram till nu hade man arbetat en viss tid per dag, från morgonen fram till lunch, och hen hade snappat upp att PIL-gruppen hade en annan modell som innebar att de hanterade fyra pilar per dag och gruppmedlem oavsett hur lång tid ärendena tog. Det innebär att de vissa dagar blev klara snabbt och att det andra dagar tog längre tid. Men det kanske ger ett jämnare flöde? Hen räknade lite baklänges och konstaterade att om gruppen tillsammans varje dag hanterade 12 uppstarter borde de hålla ärendebalanserna borta. Gruppen enades om att det skulle kännas bra att få en morot och försöka klara av dagens skörd så snabbt som möjligt.

I början upplevde jag en högre arbetsbörda. Men det handlade nog om att allt var nytt. Nu upplever jag att enheten presterar bättre. Vi ligger bättre till och hela teamkänslan är bättre. Frustrationen över uppstartade ärenden är lägre och det är skönt när man kommer till jobbet att veta precis vad man ska göra. Det är uppstart på förmiddagen. Det är tydligt. (Intern mars 2017)

Enhetschefen, som följde arbetet noga, noterade positiva effekter av sättet att arbeta i FRÖ-gruppen:

Jämfört med i höstas så låg vi alltid på 30–40 ärenden som inte var uppstartade. Nu har vi max 15 som inte är uppstartade. Det är stor skillnad. Ärenden ligger inte och släpar. Ska komplettering ut, så sker det ganska snabbt. (Extern mars 2017)

En handläggare som arbetade utanför FRÖ-gruppen uttryckte sig om sättet att arbeta och som så ofta tycks myntet ha två sidor:

Jag tycker att det är skönt att slippa uppstarten. När man får ärendet, så vet man att det är klart. Man vet vilket nästa steg är och så gör man det. [...] En nackdel är att man inte har samma koll som om man startat upp ärendet själv. Man får liksom läsa in sig innan man kommer igång. (Intern mars 2017)

SGI-gruppen

Gruppen som jobbade med SGI-utredningar menade att fel sorts ärenden ofta slussades till dem. Lösningen var att skriva ihop ett antal typ-

Regler vid överlämnande av ärenden till SGI-gruppen

1. Gränssnitt

1.1 Ärenden som ska till SGI-gruppen är ärenden som

- kräver *mer omfattande* eller *tidskrävande utredning* om t.ex. den försäkrade har flera arbetsgivare som behöver kontaktas, om SGI-skydd finns när underlaget är ofullständigt, om kunden har oregelbundna inkomster och arbetstider och underlaget är svårtolkat eller ofullständigt eller
- där *undantagsregler* som man vanligtvis inte kommer i kontakt med är tillämpliga, t.ex. nytillträde och återinträde på arbetsmarknaden eller SGI där kunden är beviljad sjukersättning med steglös avräkning.

1.2 Ärenden som *inte* ska till SGI-gruppen är ärenden som

- du har allt underlag du behöver för att kunna fastställa SGI direkt och det kan förväntas att varje handläggare ska besitta den kunskap som behövs. Det kan t.ex. vara vid oregelbundna inkomster där allt underlag finns och det enda som behövs är att föra in informationen i "snurran" eller
- om allt underlag som behövs endast är ett telefonsamtal bort, t.ex. till lönehandläggare, Arbetsförmedlingen eller kund.

2. Tillvägagångssätt när du identifierat ett ärende till SGI-gruppen

- Lägg ärendet i grupporg "1780 SGI 1712".
- Reservera alltid ärendet på en handläggare.
- Den som reserverar ärendet på SGI-handläggare ansvarar för att kund får information om handläggningstid.

Figur 13. Lösningen var att skriva ihop ett antal typfall med ärenden som gruppen skulle och inte skulle hantera.

fall med ärenden som gruppen skulle och inte skulle hantera (figur 13). De betonade att utredningskrävande och tidskrävande inte är samma sak. I första hand skulle de ta ärenden som är svåra, inte vara en station dit övriga kunde lämna ärenden som tar lång tid att utföra.

PIL-gruppen

Inom PIL hade man sedan senast beslutat att ta det äldsta ärendet först och, som vi redan hört, ta fyra ärenden var per dag. Detta oavsett hur lång tid det skulle ta.

Tidigare fanns en känsla av att morgonmötena kunde bli väldigt tidskrävande, vilket gruppen löste genom att någon började förbereda lite och studera vad som kommit in sedan föregående dag. Tillsammans utformade de också en instruktion med minnesregler (figur 14), ett Excelark och ett schema som tydliggjorde arbetet och fördelade uppgifterna i gruppen:

Vi går in i en gruppkör. Det finns en för K2-ärenden och en för K3. Sen söker vi ut de äldsta handlingarna. Man kan söka på ett datumspann och få fram de handlingar som ännu inte är handlagda. Och så utgår vi från det sen. (Intern mars 2017)

Att tänka på:

- Ta bort pilen om du bedömt arbetsförmågan.
- Bedöm arbetsförmågan i t. ex. väntan på anspråk.
- Ta bort röda klockor som är åtgärdade.
- Flytta fram eller sätt ny bevakning på sådant som inte är åtgärdat.

Arbetstidsfördelning:

- Avstämning varje dag via Skype med sortering av äldsta inkomna dokument i aktuellt "datumspann".
- Det finns ett schema över vem som checkar av antal dokument i K2- och K3-korgarna. Dokumenten fördelas sedan vid det gemensamma mötet som startar kl 8:30.
- Uppkopplade via Skype 8:30–12:00 med syfte att snabbt nå varandra för ärendediskussion.
- Pilgruppen gör 4 pilar × 7 personer/4 dagar i veckan.

Figur 14. Tillsammans utformade de också en instruktion med minnesregler.

6.1.5 Nya idéer leder fram till en ny lösning – igen

Tre månader efter att enheten började arbeta enligt det nya arbetssättet och efter kontinuerliga korrigeringar inom och mellan de olika grupperna var det åter dags för en större förändring. Roten var att två nya utvecklingsgrupper uppstod i mitten av mars 2017. Båda fokuserade på arbetsorganisatoriska frågor.

Den ena gruppen kom att åter ta tag i den vilande frågan om fördelningen mellan K2 och K3. En fundering var om K var ett alternativ, det vill säga att alla skulle ha samma profil och arbetsuppgifter. ”Eller ska vi kanske hitta på något K4/K5/K6?” Arbetsgruppen tog fram ett frågebatteri som de lät alla kollegor i Torsby svara på, eftersom de ansåg det vara angeläget att låta alla vara med och tycka i frågan.

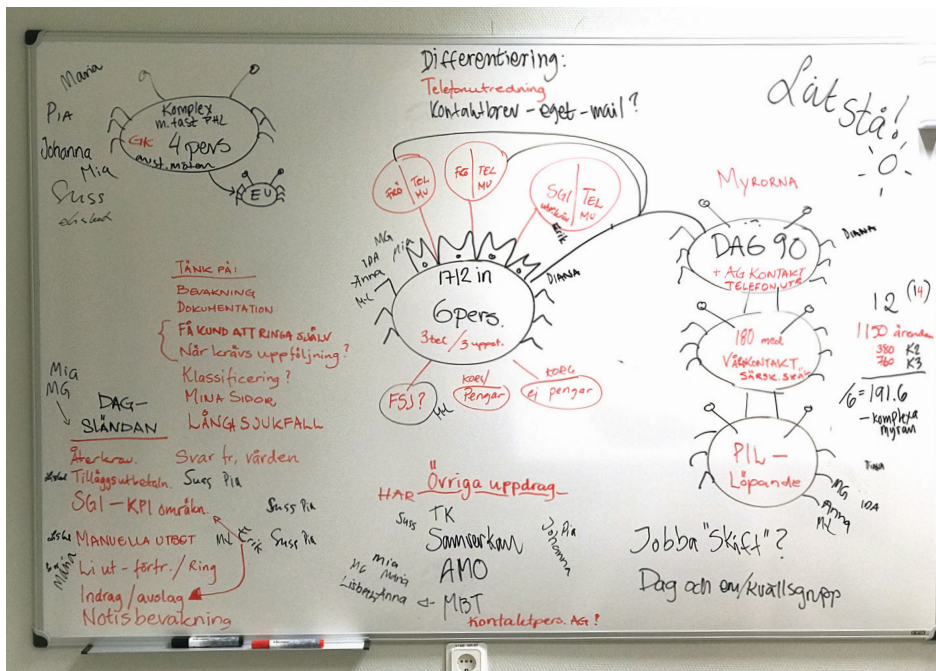
Utgångspunkten för den andra utvecklingsgruppen var en känsla av att det borde gå att driva fram ett bättre flöde i ärendehandläggningen. Genom att förutsättningslöst diskutera vad som fungerat bra och mindre bra i de två grupperna FRÖ och PIL föddes många tankar och idéer.

Gruppsamtal och en grupp-grupp

Under ett konstruktivt möte med hela enheten presenterades ett helt nytt koncept för kontorets arbete (figur 15). Mötet hölls i början av april 2017. Konceptet var sprunget ur de två ovan beskrivna gruppernas energifyllda arbete, men det kompletterades av samtal i hela personalgruppen. Enhetschefen, som var bortrest under den mest intensiva perioden, möttes efter sin semester av beskedet att nya bud gällde.

Enhetsmötet inleddes därför av chefens fråga: ”Hur har ni nu tänkt arbeta istället?” En handläggare förklarade att alla ärenden skulle lyftas bort från de individuella korgarna. Gruppen hade konstaterat att frågan om hur ärenden skulle fördelas (K2/K3) var felformulerad och därför hade lett till en lösning av sättet att tänka. Slutsatsen var att man istället borde se alla ärenden som gemensamt ägda av kontoret. Det synsättet öppnade upp nya perspektiv också när det gäller flödet av ärenden.

Upp på tavlan kom sedan olika arbetsuppgifter i förhållande till



Figur 15. Under ett konstruktivt möte med hela enheten presenterades ett helt nytt koncept för kontorets arbete.

den gemensamt ägda ärendevolymen. Den gemensamma diskussion som följde mynnade ut i fyra preliminära arbetsgrupper (som beskrivs lite längre fram i berättelsen). Enhetschefen hjälpte till att strukturera samtalet och lät sedan medarbetarna diskutera de olika gruppernas funktion i mindre grupsamtal. Samtalsgrupperna fick med sig att beakta i) den sjukskrivnas hela upplevelse ii) rättssäkerhet samt iii) arbetsmiljö. Vidare ett antal övergripande frågor för respektive tänkt arbetsgrupp:

- Vad ska gruppen göra?
- Vad behöver gruppen för att kunna göra sitt jobb?

- Vad måste gruppen lämna ifrån sig för att ärendet ska kunna hanteras av andra?
- Hur ger vi feedback mellan grupperna när det inte fungerar?

Enhetschefen betonade inför varje samtal att den aktuella gruppindelningen inte sa något om vem som skulle jobba i vilken grupp vid en eventuell förändring. En från varje samtalsgrupp fick också veta att de senare skulle komma att ingå i en ”grupp-grupp” där förslaget mer tydligt skulle mejslas fram inför ett kommande gemensamt beslut om förändring. Dagen för ett beslut sattes till onsdagen en vecka framåt. I en bloggtext som några medarbetare skrivit uttrycks förväntningarna:

Vi har nu under några månader arbetat med tre arbetsgrupper; FRÖ som sköter uppstart, PIL som ser över inkommande dokument och SGI som sköter de lite mer komplexa SGI-ärendena. Samtidigt har vi haft kvar vår ordinarie korg/ärenden. Vi har upplevt positiva resultat men samtidigt upplevt att flödet inte riktigt har blivit det vi ville. Vi upplevde också att indelningen K2 och K3 gjorde det stelbent och svårare för oss att differentiera utifrån kundens reella behov.

Efter mycket tankeverksamhet hur vi ska lösa detta – kunna göra de lagstadgade bedömningarna i tid, starta ärenden i tid och samtidigt få ett bra flöde för oss i handläggningen och givetvis en rätts-säkerhet för kunderna samt bra service, så har vi nu kommit fram till ett nytt arbetssätt som drar igång i nästa vecka. [...]

Vi är väldigt pirriga inför förändringen och en del jobb kvarstår, som att skapa en styrtavla som hjälper oss att vara både reaktiva och proaktiva, så vi lätt kan följa vad vi behöver fokusera på framåt men också prioritera om snabbt vid behov. (Bloggtext maj 2017)

6.1.6 Det slutliga arbetssättet

I detta avsnitt beskrivs det arbetssätt som i stora drag blev resultatet av de omfattande diskussioner som redovisats ovan. Det är svårt att tydligt säga ”så här blev det”, då det även under resten av perioden skedde

korrigeringar på grund av upplevda problem. Men här görs ändå ett försök att översiktligt beskriva det arbetssätt som enheten följde från början av maj 2017 fram till försöksverksamhetens slut vid det följande årsskiftet. Avsnittet innehåller också spridda skurar av reflektioner från medarbetarna rörande sådant som fungerat bra respektive mindre bra. Precis som för det arbetssätt som föregick det nya bestod strukturen av fyra olika grupper, vilka beskrivs nedan. Varje fredag var det tänkt att en från varje grupp skulle mötas för att stämma av eventuellt skav som uppstått i gränsytona mellan grupperna.

FRÖ 2.0

Den nya uppstartsgruppen bestod av fyra medarbetare som tillsammans hanterade korgen med alla nya ärenden. I stort påminner gruppen om den tidigare FRÖ, men några saker var annorlunda. Den viktigaste skillnaden är att handläggarna i gruppen inte ägde några egna ärenden utöver dem som gruppen gemensamt hanterade. Det innebär att de jobbade mer eller mindre heltid med uppstart och SGI-beräkningar, vilka flyttat in i denna grupp.

Varje morgon kopplade gruppens medlemmar upp sig mot varandra via Skype och de kommunicerade sedan kontinuerligt under dagen. Strax före lunch hade de en mer tydlig, gemensam avstämning där prioriteringen inför eftermiddagen gjordes. En handläggare beskrev gruppen som en enda hjärna som arbetade tillsammans. Det låter såklart positivt, men det innebar också att medlemmarna regelmässigt avbröt och störde varandra i handläggningen. På minussidan finns också att minnet i olika ärenden reducerades, vilket kräver mer tid för inläsning jämfört med ett scenario där alla har sina egna ärenden.

Gruppens medlemmar lyfter ändå fram övervägande fördelar med det nya sättet att arbeta. Det kontinuerliga pratet gav samsyn, ensade bedömningarna och ökade rättssäkerheten. Handläggarna talar om att det finns områden där de nu förstår att de tidigare gjort fel, vilket tillskrivs detta prat. Genom att alla ärenden lämnades vidare till någon annan upplevde man också någon form av positiv egenkontroll inom enheten. Man visste att någon annan skulle arbeta vidare med ärendet

och då kändes det viktigt att vara noggrann. I och med att ärendinflödet inte är riktigt jämnt fördelat över tid byggde gruppen ibland balanser, vilket självklart kan uppfattas som stressande. Men på grund av att korgen var gemensam var det också lättare att känna att arbetet får stanna kvar på kontoret på kvällen.

En annan fördel som skapades är den överblick som gruppen fick av att hantera alla nya, inkommande ärenden. Exempelvis upptäckte de strukturella problem hos vissa arbetsgivare som de lämnade vidare till mötesgruppen för fortsatt hantering. Vidare menar medarbetarna att det generellt finns en poäng med att göra saker ofta.

FRÖ-gruppen skapade ett nytt introduktionsbrev som användes till alla nya sjukskrivna. En viktig skillnad var att de tidigare formuleringarna om att den sjukskrivna kan förvänta sig en personlig handläggare tonades ned. Istället beskrevs hur ärendet hanterades kollektivt av kontoret i Torsby. Så här beskrivs brevet av en gruppmedlem i en bloggtext:

I samband med att kunden får sin första utbetalning så skickar vi också hem ett så kallat ”startbrev” som FRÖ-gruppen har utformat. I brevet framkommer information om utbetalning, kontaktuppgifter till Försäkringskassan (numret går till våra pinglare [se nedan för en förklaring]), om regelverket i korthet, anmälningsplikt och information om arbetstidens förläggning vid deltidsarbete. (Bloggtext september 2017)

I ärenden där det förmodligen bara skulle komma att krävas något enstaka möte kunde medlemmarna i FRÖ bistå. Men i huvudsak utgjorde gruppen en styrka backoffice med begränsad kundinteraktion. Det gjorde att någon eller ett par i gruppen ibland uttryckte att de saknade de avstämningsmöten som fanns i den tidigare rollen som personlig handläggare.

Nästan alla ärenden kom att lämnas vidare lämnas till den nya gruppen BNP som beskrivs nedan. Men i fall där det uppenbart skulle krävas rehabilitering och omfattande samordningsinsatser kunde ärendet lämnas direkt till mötesgruppen (som också delvis fått ett nytt

innehåll). Det var dock inte alltid enkelt att veta till vem man skulle lämna ärendet och ibland uppstod gnissel mellan olika grupper. Någon handläggare beskrev det som att alla ärenden inte riktigt passar in i mallen. Men samtidigt skulle ju alla lämnas vidare.

BNP

De allra flesta ärenden lämnades alltså till den helt nya gruppen BNP (Bevakning Nymarkering Pil). Gruppen bestod av tre medarbetare varav en stod som formell ägare av den stora majoriteten av enhetens ärenden. Det var gruppens pragmatiska sätt att hantera det faktum att ärendehanteringssystemet kräver att varje ärende är skrivet på en specifik handläggare. I normalfallet innebar ordningen att gruppen gemensamt ägde någonstans mellan 600 och 700 pågående ärenden och att dessa var skrivna på en handläggare.

Merparten av gruppens arbete var inriktat på bevakningar och pilar i systemet. Bevakningarna hade ofta satts dit av handläggarna i FRÖ under uppstarten. En normal dag började med en gemensam avstämning vid kl 8:30 då det diskuterades vad som måste hinnas med under dagen. Regelmässigt ägnade sig gruppen åt bevakningar på förmiddagen och åt pilar på eftermiddagen. Men ibland var det som att den stora mängden pilar trängde undan arbetet med bevakningarna. Att arbetssättet ändå gav en koncentration i arbetet är något som uppfattades som mycket positivt av handläggarna. Flera timmar i sträck kunde de till exempel beta av ärende efter ärende med precis samma innehåll. ”Vi har blivit duktiga på att söka fram de ärendena, till exempel dag 90 eller dag 180”, enligt en handläggare. Det skapade förutsättningar för att sitta till exempel en hel förmiddag och enbart göra bedömningar vid dag 90. Det gav en trygghet och en stabilitet i bedömningarna. ”Man mår bra”, som någon uttryckte i sammanhanget.

Det faktum att man inte ägde ärendet och inte hade någon personlig relation till den sjukskrivna underlättade fattandet av negativa beslut, menar handläggarna. Samtidigt fanns ju samma nackdel som rapporterades från FRÖ angående inläsning: varje ärende framstod som nytt och krävde inläsning innan man kunde veta vad som var rätt

åtgärd. Det fanns inget ärendeminne, vilket det i alla fall då och då finns i rollen som personlig handläggare med en egen korg.

Det var ett högt tryck på bevakningar och pilar och ibland byggdes balanser i BNP-gruppen. En handläggare i FRÖ uttryckte angående det att hen satte bevakningar i ärenden utifrån att BNP skulle hinna med allt, och sedan släppte hen det ärendet. När BNP misslyckades med att hantera ärendet i tid var det alltid en sjukskriven som fick vänta längre någonstans i sin process. Någon uttryckte vid ett tillfälle att det kändes som att de skapat en gruppstruktur som egentligen krävde ett par händer till i varje grupp.

Ytterligare en fördel med det koncentrerade arbetet var dock att BNP-gruppen upptäckte variationer mellan olika handläggare i den tidigare delen av flödet. Sådan kunskap återfördes till FRÖ-gruppen, vilket ledde till konstruktiva diskussioner och ett gemensamt lärande.

Avslutningsvis ett par nedslag i en bloggtext som gruppen formulerade tillsammans efter några månaders arbete:

Hej dagboken!

Vi i BNP har kris. 738 ärenden genererar idag 195 pilar och 155 röda klockor och snart är det utbetalning. Det är så det ser ut i vår BNP-grupp som har hand om den löpande handläggningen. Vårt arbetssätt innebär att vi har ett berg med ärenden där vi tar hand om allt som hör till den vanliga handläggningen, förutom samordning.

Trots att vi har mer att göra än någonsin och det ofta känns som vi hela tiden släcker bränder så mår vi bättre. Vi upplever att vi inte tar med oss arbetet hem och att vi tar ett kollektivt ansvar för vårt arbete. Vi upplever oss mer rättssäkra då vi inte bygger någon relation med de försäkrade och i "lugn och ro" kan göra objektiva bedömningar. Eftersom pressen att prestera för sig själv är borta och vi arbetar som ett team upplever vi att vi blivit noggrannare i vår handläggning.

Allt är så klart inte bara rosenrött. Vi upplever att det är svårt att planera ärenden och en stor del av vår tid får läggas på inläsning av ärenden då vi inte känner till dem sedan tidigare. Vi har svårt att hinna med att bygga kontakter med de försäkrade och arbetsgivarna förutom när vi måste enligt lagen. Detta innebär att en del av vår

ambition att arbeta förebyggande går förlorad och bidrar till vår upplevelse av att arbeta som brandmän.

Trots både positiva och negativa inslag i vårt arbetssätt är vi övertygade om att vi är på rätt väg och vi har alla svårt att se att vi skulle kunna gå tillbaka i det gamla.

Ha en bra dag! Och funkar det inte idag så får du en ny chans imorgon igen! (Bloggtext september 2017)

Pinglarna

Medlemmarna i de två grupper som redovisats ovan satt relativt ostörda vad gäller interaktioner med sjukskrivna. Enheten valde att bygga en mur runt dessa grupper och lät istället två andra medarbetare, i gruppen pinglarna, ta de inkommande samtalen.

Alla handläggare från FRÖ och BNP har kopplat sina telefoner för inkommande samtal till oss pinglare. När vi är upptagna i ett samtal får kunden antingen upptagetton eller ett långt meddelande med kort information om projektet, samt tider när de kan nå oss.

För oss ”pinglare” [...] innebär jobbet först och främst att finnas tillgängliga på telefon mellan 9 och 15. Mellan samtalen fungerar vi som en slags resurs som hoppar in och arbetar i den grupp där behovet är störst. Vi utgår då från vår styrtavla. (Bloggtext september 2017)

Det här är meddelandet som kunderna möttes av om ingen av pinglarna kunde svara när de ringde:

Hej och välkommen till Försäkringskassan Torsbykontoret. Just nu är jag upptagen i ett annat samtal. Fram till sista december arbetar vi i ett projekt, vilket innebär att din vanliga handläggare inte alltid är den som svarar när du ringer. Vår ambition är att alltid kunna ta emot ditt samtal vardagar mellan 9 och 12 samt mellan 13 och 15, förutom onsdagar då vi svarar mellan 9 och 12. Vi vill passa på att tipsa om att du själv kan följa ditt ärende under Mina sidor på försäkringskassan.se. Där kan du bland annat se om ditt läkarintyg har kommit in och när din ersättning betalas ut. Om ditt ärende är mycket brådskande kan du under våra telefontider lämna ett meddelande med telefon-

nummer, namn och personnummer samt gärna vad ditt ärende gäller, så ringer vi tillbaka när vi har möjlighet inom 48 timmar. Ha en bra dag! Hej då!

En av pinglarna ger uttryck för hur hen och övriga medarbetare uppfattar arbetssättet:

Det kan jag tycka är bra. Det här att vi har telefonerna. Man upplever att kollegorna känner sig mindre stressade av att ”f-n nu ringer det igen” liksom. Vi kan ta väldigt mycket så. (Intern november 2017)

Den tekniska lösning som enheten enades om innebar att alla medarbetare kopplade över sin egen telefon till någon av pinglarna. Detta jämt fördelat så att trycket blev någotsånär likvärdigt för de två som förväntades svara. I en förlängning hoppades man få ett gemensamt gruppnummer som skulle kunna kommuniceras till de sjukskrivna. Det skulle innebära att den pinglare som väntat längst på ett samtal får nästa inkommande och dessutom minska risken för att kunden möts av en upptagetton.

På tid som var fri från inkommande samtal stöttade pinglarna som sagt FRÖ eller BNP, framförallt genom att hantera inkommande sjukintyg i pågående ärenden. På så sätt upplevde de att det fanns en stimulerande bredd i arbetet. Ibland kunde trycket upplevas som för högt, vilket förde det dåliga med sig att dokumentationen runt samtalen blev lidande.

Arbetssättet krävde överhuvudtaget en noggrannhet vad gäller journalföringen inom enheten. Det kunde till exempel vara så att en medlem i BNP skickat en kommunikering till den sjukskrivna och bett vederbörande komma in med någon form av komplettering eller svara på någon fråga. När den sjukskrivna sedan ringde hamnade hen hos pinglarna. Då var det viktigt att handläggaren som tog samtalet förstod vilken information som var viktig och inte. Tyvärr hände det ibland att svaret inte blev fullständigt eller att anteckningen i journalen var otydlig. Men ofta fungerade det och att det inte gjorde det bidrog till

lärande. Samtidigt uttrycker handläggarna i BNP att de ibland saknade möjligheten att prata direkt med den sjukskrivna. Pinglarna upplevdes alltså ibland som ett oönskat filter. Pinglarna, å sin sida, kunde ibland känna sig lite utanför på kontoret, då mycket prat hela tiden pågick inom och mellan grupperna FRÖ och BNP.

En farhåga var att de som ringer in skulle känna en frustration över att inte få tala med ”sin” handläggare. Men av det märks väldigt lite. Det är snarast så att de som ringt tyckts väldigt nöjda med det bemötande de fått och att tillgängligheten uppfattats som bra. Samtidigt bör det poängteras att detta är mer anekdotisk information och att ingen utvärdering av arbetssättet utifrån den sjukskrivnas perspektiv har genomförts. Medarbetarna verkar heller inte riktigt se det behovet. Däremot följde pinglarna regelmässigt upp hur många som ringde in och varför de ringde.

Ytterligare en fördel som nämnts är att läkare tack vare pinglarna lättare kunde lämna information i flera ärenden på en gång:

Många kunder tycker att det är bra att de kan nå oss direkt och kan få ett snabbt svar och även att de har möjlighet att lämna meddelande om att bli uppringda, vilket vi lovar att göra inom 48 timmar. Övriga inkommande samtal, till exempel från vården, har nu möjlighet att lämna information om flera av sina patienter vid ett enda samtal, vilket är något som vi fått som positiv feedback. (Bloggtext september 2017)

Mötesgruppen

Också mötesgruppen kände sig ibland lite utanför. Inte minst genom det faktum att de ofta var ute och reste och sällan var på kontoret i Torsby. Upplägget gjorde att färre medarbetare än tidigare kom att hantera de olika avstämningsmötena med aktörer utanför myndigheten, vilket gav dem ansvar för större geografiska områden och därmed längre resor.

Gruppen bestod omväxlande av tre eller fyra medarbetare som var och en hade mellan 50 och 70 pågående ärenden i sina respektive korgar. Deras roll påminner mycket om den som tidigare kallades K3.

Samtidigt fungerade de mycket mer som en grupp, då de hade regelbundna avstämningar och vid behov kunde hjälpa varandra.

Ett ärende hamnade hos mötesgruppen först när det bedömts vara i behov av samordning och flera återkommande möten. Ofta kom det till gruppen efter att först ha varit en tid hos BNP. Ärenden kunde också gå i andra riktningen. Om mötesgruppen gjorde bedömningen att det för tillfället inte fanns mer att göra i ett ärende flyttades det tillbaka till den stora korgen hos BNP.

Ett problem som upptäcktes under hösten var att FRÖ i vissa fall märkte upp ett ärende som att det skulle kunna kräva samordning längre fram, men inte gjorde det nu direkt. Då hamnade ärendet i den stora korgen hos BNP, vars medlemmar i och med den stora ärendemängden i vissa fall missade att starta samordningen så som det var tänkt. ”Det finns en skarv där som inte har blivit riktigt tydlig”, sa en handläggare.

Mötesgruppen kom också att fungera som buffert. Under senhösten var trycket på enheten stort, med många nya ärenden och därtill kommande pilar och bevakningar. För att hantera situationen upplevde medarbetare i mötesgruppen att de mer eller mindre var tvungna att släppa sitt eget för att hjälpa till med helheten:

Det har blivit bra för helheten, men inte för mig kan man säga. Jag kommer efter med min dokumentation efter möten, vilket stressar mig. Man känner ju hela tiden att man behöver in och hjälpa till även om man vet vad man har här i den egna korgen. Folk måste ju få sina pengar. Läget är ju som det är. Det har ju aldrig blivit riktigt lugnt för oss. Jag har aldrig fått arbeta i stillhet för det har alltid hänt nånting.
(Intern november 2017)

6.1.7 Sammanfattning

I detta avsnitt har ett förändrat arbetssätt inom enheten i Torsby stått i fokus. Det tidigare arbetssättet som vilade på en bred yrkesroll ersattes stegvis av ett mer specialiserat sätt att arbeta. Det är tydligt hur medarbetarnas nyfikenhet och vilja att förbättra i varje nytt steg drev gruppen framåt.

Det finns anledning att återkomma till det förändrade arbetssättet i Torsby när hinder diskuteras i kapitel 9. Men närmast kommer ett kortare avsnitt om en arbetsgrupp som inte kom att påverka händelserna i Torsby på något större sätt.

6.2 Ett försök att förstå den sjukskrivna

En av de tre grupper som bildades i den första fasen av arbetet i Torsby kom ganska snart att kalla sig själv ”kundgruppen”. De fem medarbetare som valde att delta i denna grupp tycks ha varit inspirerade av en film som forskarna visade under utbildningen. Filmen beskriver hur man inom vården arbetat med kundresor för att förstå medborgaren/patienten också utanför interaktionen med vårdens personal.

Det fanns ingen tydlig problembild för gruppens medlemmar att ta tag i, men de verkar alla ha varit överens om att deras vanliga arbetssätt är relativt introvert. Där är den sjukskrivna någon som i första hand dyker upp vid olika moment i handläggningen och i samband med möten. Ur detta resonemang växte en önskan om mer kunskap om hur det är att vara sjukskriven fram.

6.2.1 Olika idéer för att samla in data

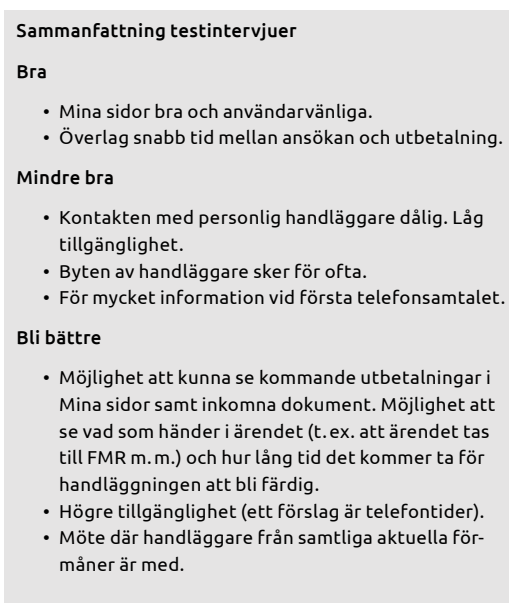
När forskarna mötte gruppen i slutet av oktober delade medlemmarna med sig av några tidiga insikter från de två testintervjuer som var och en av dem genomfört. Urvalet gjordes utifrån att kunderna skulle:

- ha varit sjukskrivna i 150–210 dagar
- inte tillhöra Torsby-kontorets handläggare.

Det andra kriteriet hade diskuterats lite fram och tillbaka. Syftet var i första hand att förstå de sjukskrivnas erfarenheter av mötet med myndigheten, vilka troligen är relativt likartade över landet. Då det kan

vara skönt att slippa prata med sjukskrivna med direkt koppling till det egna kontoret landade gruppen i att det var bäst att intervjua kunder från andra orter.

Ambitionen var att genomföra ett större antal kvalitativa intervjuer med sjukskrivna, men initialt låg fokus på vad gruppen lärt sig genom testintervjuerna. I gruppens dokumentation sammanfattas erfarenheterna på följande sätt (figur 16):



Sammanfattning testintervjuer

Bra

- Mina sidor bra och användarvänliga.
- Överlag snabb tid mellan ansökan och utbetalning.

Mindre bra

- Kontakten med personlig handläggare dålig. Låg tillgänglighet.
- Byten av handläggare sker för ofta.
- För mycket information vid första telefonsamtalet.

Bli bättre

- Möjlighet att kunna se kommande utbetalningar i Mina sidor samt inkomna dokument. Möjlighet att se vad som händer i ärendet (t. ex. att ärendet tas till FMR m. m.) och hur lång tid det kommer ta för handläggningen att bli färdig.
- Högre tillgänglighet (ett förslag är telefontider).
- Möte där handläggare från samtliga aktuella förmaner är med.

Figur 16. I gruppens dokumentation sammanfattas erfarenheterna.

Senare under mötet språttade gruppen upp ett antal testenkäter som skickats ut efter samma urvalskriterier. Den efterföljande diskussionen skedde planlöst fram till dess att någon i gruppen föreslog att de skulle sammanfatta resultatet skriftligt under sittande möte: ”Gör en sammanfattning där vi skriver ’bra’, ’mindre bra’ och så vidare.” Men ingen tog kommandot.

En vecka senare landade ändå ett utkast till skriftlig enkät på enhetschefens bord. Huvudrubriken var ”Din upplevelse av kontakten med Försäkringskassan” och svarsalternativen följde sammanställningen ovan, det vill säga ”bra”, ”mindre bra” och ”bli bättre”. Enhetschefen fick uppdraget att utreda om det fanns något centralt stöd att få vad gäller urval, adressregister, kuvertering och porto. Gruppen hade klokt konstaterat att det med jämna mellanrum skickas enkäter från myndigheten och att det borde finnas hjälp att få.

Arbetet i gruppen var nu istället inriktat på telefonintervjuerna. Medarbetarna diskuterade under ett nytt onsdagsmöte hur de skulle föra minnesanteckningar i samband med intervjuerna och hur anteckningarna sedan skulle systematiseras och sammanställas i olika teman.

Mötet avslutades med en viktig fundering: gruppen upplevde sig ha svårt att få upp något riktigt tempo. Det var en vecka mellan varje sittning och däremellan hände inte mycket, trots att de lovade varandra att ta tag i olika arbetsuppgifter. Vardagen trängde sig på och det var svårt att finna tiden. Sammanfattningsvis visste de precis vad de skulle göra, men de hade svårt att få upp farten. Möjligen kan man fundera på om det var avsaknaden av ett tydligt problem att lösa som gjorde det svårt att finna den riktiga motivationen.

Gruppen kämpade på och i slutet av november 2016 meddelade de övriga inom enheten att det skulle gå ut en enkät under kommande vecka.

6.2.2 Några insikter redovisas – varefter gruppens arbete snart strandar

Först ett par månader senare, i början av februari, återkom gruppen med en ny statusrapport från arbetet med den skriftliga enkäten. De hade fått in cirka 100 svar och sammanställt ett resultat, vilket de redovisade för övriga inom enheten. Valet föll på att lista sådana lärdomar som enheten själv skulle kunna dra nytta av:

Kunderna upplever att:

- de har för lite information om regelverket
- bemötandet inte alltid är så bra
- vi inte litar på dem
- vi inte litar på vården
- vi har för lite kontakt med dem
- byte av handläggare är besvärligt
- vi aldrig är tillgängliga
- tiden till första utbetalning är för lång.

Tio respondenter svarade ja på enkätens fråga om att delta i en kundpanel där svaren skulle kunna fördjupas och av det påföljande samtalet inom enheten framgick mycket riktigt att de behövde mer information. Vad är det till exempel i bemötandet som inte är bra? En fördjupad analys rörande grundorsakerna till det uttryckta missnöjet kändes angelägen, så arbetsgruppen tog tag i förberedelserna för en sådan workshop.

Redan någon vecka senare hade de tagit fram de praktiska ramarna och föreslagit både tid och plats. Kundpanelen skulle komma att bjudas in till servicekontoret i Karlstad på kvällstid. Gruppen enades om vilka medarbetare som skulle hålla i workshopen och kvar att reda ut var bara vilken ersättning myndigheten skulle kunna ge dem som valde att hörsamma inbjudan. Mat i samband med mötet och bio-biljetter var på tapeten.

Parallellt i tid började de arbetsorganisatoriska förändringar som beskrevs ingående i föregående avsnitt påverka samtliga medarbetare på kontoret i Torsby. Det är uppenbart att det splittrade kundgruppen och att de fick allt svårare att finna tid för sitt gemensamma arbete. Arbetet fick sin definitiva dödsstöt när bara två av de tio inbjudna

svarade att de kunde komma till kundpanelen. Gruppen enades då om att ställa in mötet och någon mer aktivitet blev det inte.

6.2.3 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan det konstateras att kundgruppens arbete karaktäriserades av olika försök att närma sig de sjukskrivna. Den ambitiösa idén att genomföra kvalitativa intervjuer över telefon kom aldrig riktigt ur startgroparna. Det gjordes några testintervjuer, men inte mer. Däremot genomfördes idén med en skriftlig enkät och vissa insikter, om än relativt traditionella och väntade, tillfördes enhetens gemensamma arbete. Tyvärr strandade också idén om att borra mer i de sjukskrivnas upplevelser av sjukförsäkringssystemet på grund av svårigheten att samla den tänkta kundpanelen.

6.3 Återkoppling till forskningsfrågorna

I detta kapitel har två olika initiativ tagna vid försöksverksamheten i Torsby beskrivits på ett detaljerat sätt. Berättelserna har framförallt bidragit till iakttagelser med bäring på den första forskningsfrågan om hur de medarbetare agerar som erbjuds möjlighet att arbeta mer fritt.

En observation är att ”projektet” inledningsvis sågs som något som utfördes på onsdagar. Övriga dagar pågick handläggning mer eller mindre som vanligt. Under denna period var också innehållet i grupp-arbetet relativt långt från den operativa verksamheten. Att separera projekt och verksamhet från varandra känns som något gruppen var van vid från tidigare förbättringsarbete. Men i takt med att tiden gick hände något med handläggarna. De började testa idéer, såsom att koncentrera handläggningen, och plötsligt blev gränserna mellan projekt och verksamhet mer otydliga. Att testa, förkasta och vidareutveckla sina egna idéer skapade en energi och drivkraft som tycks ha förflyttat medarbetarna ut ur projektet.

En annan iakttagelse är att merparten av denna energi riktades inåt mot den egna handläggningen. Visst finns det exempel på motsatsen, exempelvis var pinglarna viktiga för mötet med de sjukskrivna, men många av de försök som genomfördes handlade om flödet inom det egna kontoret. Det kan till och med hävdas att sådant arbete var det som trängde ut och dödade arbetet i kundgruppen. Något överraskande kan också konstateras att det ökade handlingsutrymmet användes för att enheten skulle bli än mer kvalitetsmedveten. Vittnesmålen angående det nya arbetssättet talar om ”rätt kund i försäkringen” och att man blivit duktigare på att följa olika regler.

I nästa kapitel är det dags att mer detaljerat skåda den fritt flygande fågeln i Göteborg.

Fågeln skådas i Göteborg

En av de båda fåglarna siktades i föregående kapitel i de värm-
ländska skogarna runt Torsby. Nu är det dags att rikta kikaren
mot västkusten för att stifta närmare bekantskap med några av
de utvecklingsområden som medarbetarna i Göteborg arbetade med
under försökstiden.

Det första området innebar en arbetsorganisatorisk förändring,
med fokus på den initiala fasen av ärendehandläggningen, som testades
under några månader. Det andra fokuserade på komplettering av
läkarintyg, vilket är ett återkommande tema vid diskussioner rörande
den svenska sjukförsäkringen. Det tredje och sista utvecklingsområdet
som beskrivs handlar om möten.

7.1 Att effektivisera IBB

I kapitel 3 beskrevs hur ett nytt ärende processas fram till den enskilda
handläggaren för handläggning. Ett moment som genomförs tidigt
i denna process är initial behovsbedömning (IBB). Handläggarna i
Göteborg var tidigt inne på att det finns utrymme för effektivisering i
denna del av processen.

Det är det mest positiva som jag tycker att projektet fört med sig.
IBB-gruppen och det arbete som görs där. Därför att jag upplever att
många av de krångliga arbetsuppgifterna kopplade till uppstart av
ärenden tar de hand om, vilket är en trygghet för mig. Och genom att

vi har den uppdelningen och att streamade ärenden kommer direkt ut till oss. Då är det skönt för mig att veta att när de inte gjort något innan det kommer till mig så är det ett enkelt ärende, bara att köra. Det ska då inte finnas något mer som ska utredas utan jag kan gå direkt till bedömning och så vidare. (Intern mars 2017)

I detta avsnitt beskrivs utredningsarbetet, den föreslagna förändringen och vad som till slut fick gruppen att backa tillbaka till ruta ett igen.

7.1.1 Förutsättningarna för en annan form av IBB utreds

Enheten i Göteborg valde som sagt att påbörja arbetet parallellt i två team. I båda teamen dök ”yrkesrollen” eller ”den breda yrkesrollen” snabbt upp som områden att jobba med. I beskrivningarna från de initiala diskussionerna framgår att många upplever att handläggarna förväntas klara av många olika arbetsuppgifter. ”Kanske går det att dela upp arbetsuppgifter inom teamet?” uttryckte någon. Andra argument för att utreda frågan var att rättssäkerheten riskerar att brista när många olika arbetsmoment ska utföras av en och samma person samt att arbetstiden blir splittrad och att det uppstår ställtid mellan olika moment.

Ganska snart formades i ett av teamen en grupp med tre handläggare som lade upp en plan för det fortsatta arbetet. I gruppen fanns två handläggare som till vardags är K2-handläggare och en som är K3:a. Den senare var inledningsvis relativt passiv och uttryckte flera gånger att hens medverkan i första hand var bevakande, ”så att det inte blir några negativa förändringar för mig”.

I ett första steg skulle gruppen själv identifiera olika problem som uppstår till följd av den breda yrkesrollen. Därefter ville man presentera resultatet för hela enheten för att få till stånd en förutsättningslös diskussion. De övriga inom enheten gav bifall och arbetet med att finna ett datum för denna gemensamma aktivitet tog vid. Från och med slutet av oktober 2016 tog gruppen all IBB för att systematiskt gå igenom vilka ärenden som kommer in, med sikte på att få ett under-

lag för fortsatta diskussioner. Under utredningsarbetet kontaktade gruppen också några av myndighetens enheter där man har erfarenhet av att samla vissa diagnoser på några handläggare för mer koncentrerad handläggning.

När workshopen med övriga enheten närmade sig hade gruppen svängt lite och ville istället presentera ett förslag och låta mötet få en något mer stängd karaktär. Medlemmarna var relativt säkra på behovet av någon form av IBB-grupp där några handläggare skulle ta hand om de första stegen i handläggningen. På så sätt skulle man exempelvis få en mer koncentrerad handläggning av SGI-beräkningar, vilket många inom enheten uppfattar som ett tidskrävande och osäkert arbetsmoment. En annan arbetsuppgift som nämndes är handläggningen av så kallade arbetsresor. Det är ett alternativ till sjukskrivning för den som har möjlighet att fortsätta arbeta om resorna till och från arbetet bekostas av Försäkringskassan. Denna arbetsuppgift bedömdes alltså också passa för ökad specialisering.

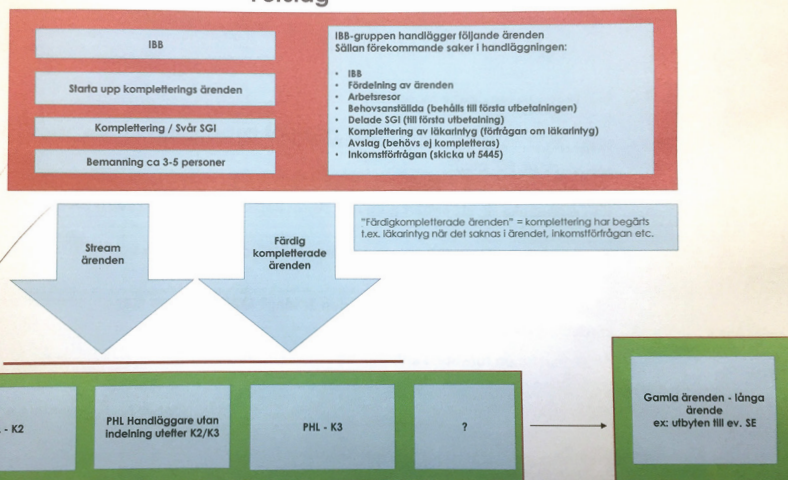
Däremot var gruppens medlemmar högst osäkra på hur IBB-gruppen efter uppstart skulle fördela ut ärenden till övriga kollegor. De ifrågasatte fördelningen K2/K3, men visste inte vad de skulle föreslå istället. Inför workshopen i mitten av december togs beslutet att inte ägna så mycket tid åt frågan utan istället fokusera på den föreslagna gruppen och dess funktion.

7.1.2 Gemensam workshop

Inför workshopen var gruppens medlemmar spända på de övrigas reaktion. Det var till och med så att forskaren som var på plats ombads ingripa om det uppstod irritation under diskussionerna, eftersom han ansågs neutral.

Presentationen började med hur IBB-momentet hanterats tidigare inom Försäkringskassan och hur det går till nu. Därefter presenterade gruppen sitt förslag för kollegorna (figur 17, nästa sida). Framförallt den röda delen i bilden beskrevs vara föremål för förslaget. Den nedre delen var mer oklar. En viktig dimension rörde kompletteringar. En omedel-

Förslag



Figur 17. Därefter presenterade gruppen sitt förslag för kollegorna.

bar kontroll av ärendet föreslogs som tillägg till dagens IBB-rutin med enbart fördelning. Vid behov av komplettering skulle ärendet ligga kvar hos IBB-gruppen till dess att det var komplett och redo för fortsatt handläggning. Så skillnaden mellan bildens "stream-ärenden" och "färdigkompletterade ärenden" är egentligen bara en fråga om tid. Stream-ärenden skulle fördelas ut direkt efter IBB-gruppens första hantering och andra skulle få vänta en stund.

När det nya arbetssättet presenterats utbröt en diskussion som egentligen inte var särskilt kritisk utan mest handlade om hur det hela skulle gå till i praktiken. En handläggare sa att "jag tycker detta är jättebra!" och en annan bekräftade. Diskussionen avbröts snart och enheten skickades ut i smågrupper med ett diskussionsunderlag (figur 18).

Vid återsamlingen hördes till stora delar bifall för idén att skapa en IBB-grupp. Bland argumenten kan nämnas den ökade rättssäkerheten och att det skulle finnas tid att spara för var och en av handläggarna.

Frågor – Diskussionsunderlag

- Vad tycker ni om denna modellen?
- Finns det personer på enheten som kan tänka sig att specialisera sig inom något område (arbetsresor, SGI etc.)?
- Kan man tänka sig att enbart göra IBB, starta upp ärenden samt fördela ärenden?
- Kan man tänka sig att IBB, starta upp ärenden, fördela men även behålla vissa ärenden, hur länge skall ärendena behållas?
- Skall teamkonstellationen vara som den är idag? Skall man vara mer enhetsinriktad vid fördelning av ärenden?
- Skall man ha en rotation i enheten att jobba i IBB-gruppen?

Figur 18. Diskussionen avbröts snart och enheten skickades ut i smågrupper med ett diskussionsunderlag.

Enheten verkade också överens om att uppdraget inte skulle roteras, alltså att en fast grupp är att föredra. Man lyfte fram att risken med en dylik specialisering borde vara liten med tanke på närheten till de övriga handläggarna och att man tillhör samma enhet.

Bland de farhågor som ändå lyftes fanns oron att ingen skulle vilja arbeta i IBB-gruppen, att det skulle bli sårbart med relativt få gruppmedlemmar (förslaget sa 3–5 stycken) samt att förändringen skulle kunna ställa till det för enhetens tidigare beslut att fortsatt arbeta i två team. Förslaget kompletterades också med en idé om att IBB-gruppen skulle behålla alla ärenden fram till avslag alternativt första utbetalning.

Samtalet övergick sedan till en mer planlös diskussion om det arbete som skulle hamna utanför IBB-gruppen (nedre delen av figur 17). Bland annat uppstod en diskussion om rollen som personlig handläggare, där några månade starkt om denna roll medan andra skulle kunna tänka sig andra former för att klara uppdraget.

Workshopen avslutades med ett gemensamt beslut rörande IBB-gruppen. Alla som ville arbeta i gruppen ombads anmäla sitt intresse till enhetschefen senast den sista dagen före juledigheten.

7.1.3 Ett nytt sätt att arbeta växer fram under våren

Strax efter jul bildade tre handläggare den nya IBB-gruppen, med planen att vara operativa så snart som möjligt. Men det fanns ett fortsatt behov av att diskutera och vidareutveckla arbetssättet och därför kompletterades gruppen av två ytterligare handläggare som då och då deltog i strategiska diskussioner. Det var framförallt gränssnittet mellan IBB-gruppen och övriga handläggare som diskuterades och då utifrån ett kundperspektiv. Vem som skulle kommunicera med de sjukskrivna, och i vilket skede, behövde utredas lite mer. Samtidigt konstaterade gruppen att det kanske måste lösas ”i farten”. Genom att påbörja arbetet skulle det bli tydligt vilka frågetecken som kvarstod. Dessa skulle få hanteras där och då.

Gruppens arbete beskrivs i ett blogginlägg som av en av medlemmarna skrev efter en tids arbete:

Vår uppgift är att ta hand om och starta upp ärenden som avser arbetslösa, timanställda/behovsanställda och tar även hand om utredning om det är oklara uppgifter/utredning behövs från början fram till första utbetalning.

Vi sänder även ut förfrågan anställd till arbetsgivare (vi har många arbetsgivare som inte lämnar dessa uppgifter på telefon) där vi inte kan göra en rimlighetsbedömning. När läkarintyg saknas sänder vi förfrågan efter intyg. Vid vår bedömning att inte rätt till sjukpenning finns vid start av ärende gör vi kommunikering. Vi tar även arbetsresor och handlägger alla föräldralediga. Vi gör statistik över antal ärenden men även tidsåtgång vid IBB.

Detta försök är för att se om man kan spara in tid och ge mer utrymme för övrig handläggning för att få tid för att driva ärenden framåt/att våra försäkrade snabbare kommer tillbaka i arbete, oavsett flöde K2 eller K3 [...]

Det som är svårt är ju naturligtvis vår arbetsbelastning och nu när inflödet ligger högt gör det att det är svårt att hinna med. Det vi redan märkt i vår grupp är att det blir mycket samtal när man har flera kunder som man kommunicerar med, oavsett orsak. Detta bidrar till att öka arbetsbelastning och mycket telefonsamtal. (Blogginlägg mars 2017)

För att möjliggöra IBB-gruppen beslutades det att de tre deltagarna skulle avlastas. Idén var att fördela ut hälften av gruppmedlemmarnas ärenden i de personliga korgarna till övriga inom enheten. Det blev alltså ett halvtidsjobb att vara medlem i IBB-gruppen. Övrig tid handlade gruppens medlemmar ärenden precis som de gjort tidigare.

Ett par veckor senare var arbetet inom gruppen igång. Medarbetarna vittnar om att det initialt fanns viss irritation rörande fördelningen av ärenden: några hade svårt att se vilken nytta gruppen gjorde samtidigt som ökningen av ärenden i den egna korgen var lätt att se. Ett annat störande inslag var ett rykte som sa att all SGI-beräkning inom kort skulle centraliseras inom regionen och därmed försvinna från enheten. Det skulle innebära att ett av argumenten för gruppens tillkomst skulle falla och det märks att ryktet påverkade ambitionen och lusten i gruppen.

Ytterligare ett par veckor senare ansåg flera inom enheten att det började synas positiva effekter av IBB-gruppens arbete. En handläggare lyfter fram att ärendena flöt bättre. En annan sa i en intervju:

Det hänger ihop med att vår yrkesroll har uppfattats som väldigt bred. Nu har vi lyckats att fokusera vissa arbetsuppgifter på några få personer som har den här specifika kunskapen. Och den kompetensen finns kanske inte på samma höga nivå inom enheten i övrigt. Så det är en jättepositiv förändring. (Intern mars 2017)

Medlemmarna i IBB-gruppen tyckte själva att det var för tidigt att säga något säkert om huruvida det nya arbetssättet var rätt eller fel. Fortsatt fanns det också ett par handläggare som var tveksamma och mest lyfte fram att de fått fler ärenden i de egna korgarna. Samtidigt tycks det ofta ha funnits ett ”å andra sidan”:

Den stora förändringen som vi genomfört är ju det här med IBB-gruppen. Men man har ju fortfarande inte sett effekterna av det och om man vinner tid vet vi inte. Så om det är ett smartare arbetssätt vet vi ännu inte. [...] Min egen upplevelse är att jag slipper några SGI:er då. Men runt detta har det varit väldigt många givande diskussioner. Varför gör vi så här? Varför inte så här istället? (Intern mars 2017)

I slutet av februari 2017 samlades återigen hela enheten för en gemensam workshop med arbetssättet i fokus. Den här gången var det uppdelningen K₂/K₃ som, på initiativ av en annan grupp, skulle diskuteras. Men IBB-gruppen kom snart upp i samtalet, inte minst för att det blivit ännu mer tydligt att händelser utanför enheten påverkar arbetet. Vid det här laget var det sannolikt att SGI-beräkningarna skulle centraliseras och dessutom pågick diskussioner om att centralisera även IBB. På så sätt var IBB-gruppens existens hotad. Under samtalet blev det ändå tydligt att medarbetarna ser behovet av en startgrupp, det vill säga några som likt IBB-gruppen öppnar och startar igång ärenden innan de landar i de personliga handläggarnas korgar. Att hantera omedelbara avslag är en annan funktion som en sådan grupp skulle kunna ha.

Den angränsande arbetsgrupp som utredde uppdelningen mellan K₂ och K₃ landade strax efter workshopen i förslaget att skrota detta arbetssätt och istället införa vad de kallade K₅ (K₂ + K₃ = K₅). Det innebär att alla handläggare skulle ha en och samma yrkesroll, förutom de som arbetade i IBB-gruppen. På ett möte med hela enheten fattades det gemensamma beslutet att arbeta i ett gemensamt K₅-flöde. Beslutet beskrevs i ett blogginlägg samma dag:

IBB-gruppen fortsätter utifrån sin tidigare arbetsbeskrivning, som bland annat innebär: Uppstart av SGI-ärenden i stream-ärenden om dessa inte kan rimlighetsbedömas, uppstart och handläggning av arbetslösa, behovsanställda, föräldrapenning, arbetsresor.

K₅ rollen innebär att varje handläggare arbetar utifrån en differentierad handläggning. Detta innebär att varje handläggare arbetar utifrån kundens behov och inte utifrån vilket flöde kunden befinner sig i. Varje handläggare ska därför ta ställning till vilka ärenden som kräver insatser/samordning och vilka som inte har något behov av samordning. (Blogginlägg april 2017)

IBB-gruppen fortsatte sitt arbete under våren, men nu under namnet startgruppen. Under en dragning för några chefer inom region Väst beskrevs gruppens arbete så här:

Start-gruppen plockar ut det som är svårt vid uppstarter, såsom behovsanställda mm. Man sätter igång SGI-utredningar och kommunicerar direkt bedömning om rätten till, när så är möjligt. De handlägger även arbetsresor och de med föräldrapeng. Det sistnämnda för att lära om dessa ärenden där det ofta är psykiatriska diagnoser med barn som kan komma i kläm. De övriga handläggarna inom enheten kan nu koncentrera sig, exempelvis på samordningsbehovet, och slipper tekniskt krångel.

Internt i gruppen fanns dock fortsatt en irritation över de förändringar som tycktes rycka allt närmare. Då det alltså diskuterades ifall även IBB skulle centraliseras fanns det en önskan från övriga enheter på kontoret att någon från startgruppen skulle finnas med i detta arbete och dela med sig av sina erfarenheter. ”Varför då?” var gruppens svar. Det pågick också diskussioner om hur man skulle kunna veta om det nya arbetssätt som införts i samband med startgruppen var bra eller inte: ”Hur kan arbetssättet utvärderas?”

7.1.4 Gruppen går plötsligt i graven

Vid första besöket efter sommaren 2017 möttes forskarna av nyheter angående startgruppen som då gick under namnet A-team. Den strategiska gruppen hade upplösts och kvar fanns enbart den operativa grupperingen. Den angränsande innovationen K5 rullade på likt tidigare, men i IBB-frågan gjordes det inte längre något utvecklingsarbete. I övrigt verkade allt fungera som tidigare och sommaren hade fungerat utan stora problem. I ett blogginlägg från den tiden står:

Enheten är åter samlad och motivationen är tillbaka efter en välbehövlig semester. IBB-gruppen, startgruppen, A-team (kärt barn har många namn) fortsätter att utreda alla de där knepiga SGI:erna som vi ”dödliga” gärna ser att andra sköter åt oss. Detta sätt att arbeta har frigjort tid till handläggning av sjukpenning och samordning, istället för att vi alla skall försöka slå våra kloka huvuden ihop kring alla konstiga varianter som finns avseende utredning och fastställande av SGI. (Blogginlägg september 2017)

Men strax efter att inlägget skrivits skedde dramatiska förändringar. Enheten ställdes inför fullbordat faktum: nu ska SGI-beräkningarna centraliseras inom region Väst. En av regionens chefer beskriver:

Det här var ett nationellt beslut [...] I diskussionerna kring gränssnittet mellan den regionala, mer centraliserade handläggningen och K2- och K3-handläggare tänkte man nog att koncentrera SGI:n till en grupp som är väldigt, väldigt duktiga på det borde innebära en vinst. Det är kopplat till upplevelsen att yrkesrollen är mycket bred. SGI var en del som gjorde att yrkesrollen blev spretig. (Extern december 2017)

Medarbetarna inom försöksverksamheten i Göteborg fick själva bestämma om de ändå skulle fortsätta hantera SGI, men då utan att tilldelas några resurser för det. Efter stormiga diskussioner på ett möte med hela enheten fattades beslutet att släppa SGI-beräkningarna. Motivet var att det kändes tokigt att utföra ett krångligt arbetsmoment utan att få några resurser för det. Beslutet fattades dock mot viljan hos minst en i A-team och känslorna svallade när den grupp som drogs igång bara några månader tidigare upphörde att existera i direkt anslutning till mötet. Så här beskrevs beslutet i ett blogginlägg fyra dagar efter att inlägget ovan publicerades:

På grund av pågående förändringsarbete på Försäkringskassan så har enheten gemensamt röstat fram och beslutat att lägga över SGI:n till K1 liksom resterande enheter på kontoret från och med den 25 september.

Detta resulterar i att IBB-gruppen som den ser ut idag kommer att upplösas och resterande arbetsuppgifter som legat på gruppen kommer att omfördelas inom enheten. Vi har därför gemensamt diskuterat olika alternativ för hur vi ska göra med dessa krävande och sällankommande arbetsuppgifter.

De kvarvarande arbetsuppgifterna som IBB-gruppen arbetat med har föreslagits följande fördelning efter att SGI plockas bort fram till att ny arbetsfördelning och innehåll klarlagts. Detta gäller från och med måndag den 25 september.

Krävande och sällankommande arbetsuppgifter

Enheten har gemensamt kommit fram till att det finns ytterligare ett antal arbetsuppgifter som anses mer krävande och sällankommande som tar mer tid och resurser i anspråk för varje enskild handläggare.

Under kommande måndagar, under projekttid skall vi gemensamt se över arbetsuppgifterna och tillsammans komma fram till en gemensam lösning på hur vi ska fördela dem och lägga upp hur dessa arbetsuppgifter skall genomföras.

Enheten ser detta som en högprioriterad fråga där samtliga i enheten skall bidra och arbeta fram en hållbar och långsiktig lösning. Detta kan eventuellt leda till att andra pågående projektgrupper kommer att läggas åt sidan fram till att frågan är löst. (Blogginlägg september 2017)

Så här beskriver en av handläggarna händelserna med några månaders distans:

Ibland känns det som att man kommer tillbaka till ruta ett. Det största är väl IBB-gruppen kan jag tycka. Jag gillade IBB-gruppen jättemycket. För att jag som handläggare slipper göra en del saker som tar tid. Jag tycker inte jag ska lägga tid på sådant helt enkelt. [...] När sen då hela den här SGI-frågan – att vi skulle kunna lägga över det på andra handläggare – och det valde vi att göra för att det kändes onödigt att jobba med saker som vi inte ska arbeta med. Vi fick ju dessutom ingen avlastning för att fortsätta med det. Och då upplöstes gruppen. För de som jobbade i gruppen ansåg att SGI var en så stor del i deras arbete att de inte ville vara kvar och jobba i den gruppen utan SGI. Och då har ju det man jobbat med lite gått upp i rök. Nu jobbar vi som vanligt igen. (Intern december 2017)

7.1.5 Sammanfattning

I detta avsnitt har den mest omfattande arbetsorganisatoriska förändringen som genomfördes inom försöksverksamheten i Göteborg beskrivits. Bakgrunden till IBB-gruppen, i form av den breda yrkesrollen, har diskuterats och gruppens arbetssätt och medarbetarnas upplevelser redovisats. Avslutningsvis finns en beskrivning av hur det kom sig att

gruppen avvecklades. I nästa avsnitt får vi följa insatserna för att komma till rätta med handläggarnas upplevda problem kopplade till komplettering av läkarintyg.

7.2 Komplettering av läkarintyg

De underlag som läkare skickar till Försäkringskassan i form av sjukintyg är helt centrala för handläggarnas bedömningar av rätten till sjukpenning. Redan vid studiens början var det en fråga som debatterades flitigt i media och problemen accentuerades under studiens gång. Huvudargumentet från handläggarna är att intygen ofta är undermåliga och behöver kompletteras. Läkarna å sin sida uppskattar inte att handläggare och försäkringsmedicinska rådgivare ifrågasätter intygen och/eller bedömningarna i sig.

Här har vi dels ett internt jobb att göra. Att formulera oss och ställa tydliga frågor till vården. [...] Där finns ju givetvis en tidskomponent, att man inte hinner göra det. Det andra är att vi måste ha ett samarbete med vården för att det här ska fungera. Vi har alltså en extern aktör som vi är beroende av. Vi ville nu veta hur de upplever kompletteringarna. (Intern december 2017)

I detta avsnitt beskrivs de olika insatser som enheten i Göteborg gjorde när det gäller komplettering av intyg.

7.2.1 Två grupper med delvis olika fokus

Båda teamen i Göteborg ringade in området som intressant under den första tidens diskussioner. I det ena teamet fästes uppmärksamheten initialt på den digitala kanal som finns upprättad mellan Försäkringskassan och vårdens aktörer. Man funderade på om det finns mer problem med intyg och kompletteringar i denna kanal än i andra. Den grupp som valde att jobba med frågan ville utföra en aktgranskning och följa olika ärenden över tid för att se hur de själva uttrycker sig i

kompletteringsbrev till läkarna och hur läkarna svarar. De planerade också för någon form av intervjustudie med vården. I det andra teamet fördes liknande, om än något mindre konkreta, diskussioner. Den återkommande undran från gruppen var om de själva begär för många kompletteringar eller inte.

Aktgranskningen tog snart mer konkreta former. Ett beslut att avgränsa studien till de läkarintyg som används vid 180-dagarsbedömningar fattades. Gruppen bad enhetens controller om ett slumpmässigt urval av akter som innehöll en sådan bedömning. Vidare sorterades de ärenden där det fanns en begäran om komplettering av dessa intyg ut. Planen var att studera dels utformningen av kompletteringsbrev från handläggarna, dels läkarnas respons.

Den andra gruppen var fortsatt lite mer trevande men hade landat i två tänkbara spår. Det första påminner om den aktgranskning som redan satts igång inom det första teamet, det andra bestod av konkret samverkan med vården. Gruppen hade ringat in en vårdcentral som enheten har mycket kontakt med och ville på något sätt få till en workshop tillsammans med läkare på denna vårdcentral för att få deras syn på kompletteringarna och bättre förstå varandras förutsättningar i det gemensamma uppdraget. För att komma vidare kontaktade gruppen den interna koordinator som finns på det egna kontoret och till vardags arbetar med olika samverkansinitiativ kopplat till vården.

Inom kort avslutade den första gruppen sin aktstudie. De hade gått igenom 25 ärenden som innehållit kompletteringar och konstaterat att det inte finns något att anmärka på i dessa fall. I gruppens dokumentation går att läsa:

Vi har kommit fram till att det snarare är en upplevelse som vi har haft då vi har lärt oss att dag 180 är en viktig bedömningsgrund där vi behöver ett tillräckligt styrkt underlag för att kunna bedöma rätten till sjukpenning. Därför trodde vi att vi skickade många begäran om kompletteringar inför dag 180. Det visade sig dock att vi har kunnat göra bedömningar med det underlag som vi hade.

Gruppen funderade nu på om de skulle gå vidare i delvis annan riktning eller helt byta spår och lämna kompletteringarna. Den andra gruppen väntade fortsatt på respons från koordinatören. Det kan konstateras att de båda grupperna närmade sig varandra och att de börjat inse att de arbetade med näraliggande frågor.

7.2.2 En gemensam grupp bildas

Inom någon månad slogs de två grupperna ihop till en. De arbetade med att synka kalendrar och få till ett möte med så många av vårdcentralens

Problemformulering – inför möte med sjukskrivande läkare

”Vi får inte tillräckligt utförligt beskriven information om den försäkrades funktionsnedsättningar och aktivitetsbegränsningar i läkarintyg och kompletteringar.”

Vad grundar sig problematiken i?

- Vi är inte tillräckligt tydliga i vad vi begär för information.
- Läkare upplever att vi ifrågasätter deras auktoritet och kunskap.
- Vi använder fel kontaktvägar när vi begär kompletteringar.

Vad leder detta till?

- För oss: merarbete då vi behöver komplettera och i vissa fall komplettera flera gånger innan vi har det underlag som krävs för att gå till beslut.
- För läkare: tvingas lägga tid på att författa kompletteringar, vilket inkräktar på läkares övriga arbete gentemot patient och så vidare.
- För den försäkrade: kan medföra att vederbörande inte får sjukpenning trots att vederbörande har rätt till detta (om komplett underlag var tillgängligt för Försäkringskassan vid bedömning), alternativt sväva i ovisshet avseende huruvida sjukpenning kommer att betalas ut framöver eller inte.

Frågor till läkare:

- Vad upplever ni att det finns för problem med Försäkringskassans avseende kommunikeringen mellan Försäkringskassan och er som sjukskrivande läkare?
- Finns det något vi kan förbättra avseende hur vi formulerar våra kompletteringar av läkarintyg?

Figur 19. I gruppens dokumentation från december 2016 finns en problembeskrivning som man gemensamt arbetat fram inför det förväntade mötet med vården.

läkare som möjligt. I den nya gruppens dokumentation från december 2016 finns en problembeskrivning som man gemensamt arbetat fram inför det förväntade mötet med vården (figur 19).

Parallellt hade de beslutat sig för att gå igenom ytterligare 100 akter, men nu med fokus på hela ärendet. Planen var ett gemensamt Excelark och siktet var inställt på att försöka koda sig igenom materialet akt för akt. Utgångspunkterna för kodningen beskrivs också i gruppens egen dokumentation (figur 20).

Gruppens medlemmar kände sig dock något osäkra på den gemensamma programvaran OneNote och inför att arbeta i ett och samma dokument. De var helt enkelt rädda att tappa bort eller skriva över arbete som någon annan utfört. Lösningen blev att alla fick kopior av Excelarket, tillsammans med uppgiften att koda de akter som tilldelats en själv, vilka senare skulle slås ihop till ett och samma dokument. Man enades om att börja med tio akter var och sedan stämma av så att kodningen fungerade på ett enhetligt sätt.

Vid det här laget hade hösten passerat utan att testverksamheten med vårdcentralen kommit till stånd. Efter jul hörde vårdcentralen av sig och bad att få skjuta på det hela ytterligare. De höll på med ett omfattande byte av journalsystem och orkade inte med andra utvecklingsinitiativ just då.

Vad ska vi titta på i de 100 ärendena?

- I hur många ärenden begär vi kompletteringar?
- Vad är orsaken till att vi kompletterar?
- När i rehabkedjan har vi begärt kompletteringar?
- Har vi utgått från mallarna när vi begär kompletteringar?
- Vilken kontaktväg väljer vi när vi begär kompletteringar?
- Svarstiden?
- Har vi fått svar? Tillräckligt bra svar?

Figur 20. Utgångspunkterna för kodningen beskrivs också i gruppens egen dokumentation.

Vi hade ju ett möte, som jag uppfattade som väldigt positivt. Vi fick god respons från deras sida. [...] Sen kontaktade vi ju dem i samband med att de höll på att byta ut hela deras journalsystem och då meddelade de oss i samband med mötet att ett nytt möte med flera av deras läkare inte kan bli av än på flera månader. (Intern mars 2017)

Däremot fortskred kodningen av akterna och tillsammans med den ursprungliga granskningen hade snart så mycket som 120 akter kodats. Det fanns dock en oro i gruppen över att alla kanske inte kodade på riktigt samma sätt. Någon uttryckte till och med att hen var orolig över de övrigas förmåga och ambition att göra ett gott jobb i detta avseende.

I slutet av februari 2017 kommenterades aktgranskningen på ett möte med hela enheten. Bland annat lyfte gruppen fram att det förekommer kompletteringar i ungefär en tredjedel av enhetens ärenden. Vanligast är att kompletteringen sker i samband med den bedömning som görs vid dag 365, vilket förvånade många i rummet. Vanligast är också att handläggarna använder den elektroniska kanalen till vården. Telefonsamtal är mer sällsynta. En mer utförlig presentation av gruppens iakttagelser förväntades inom kort.

Det har väl varit ett intressant arbete överlag, men jag kan uppleva att vi har haft svårigheter att se vad det konkret ska leda till. Alltså, nu har vi ju gjort en kartläggning som vi ska presentera och den kan vara intressant. Men det är en helt annan sak att gå vidare med det, så att det leder till någon konkret förbättring som leder till en mer effektiv handläggning eller vad det nu kan handla om. (Intern mars 2017)

Den utlovade presentationen dröjde av oklar anledning fram till början av april då två av gruppens medlemmar gemensamt föredrog lärdomarna för hela enheten. Till sin hjälp hade de en Powerpointpresentation som satts samman för ett 30 minuters möte med läkarna på vårdcentralen, vilket antligen såg ut att komma till stånd i slutet av april. Andelen ärenden med kompletteringar redovisades nu som 27 procent. Vidare presenterades att det enbart krävs i snitt 1,13 kontakter för att få in läkarnas kompletteringar, vilket enligt gruppen är långt mindre än

förväntat. Gruppen fick också en preciserad uppgift om att nästan hälften av de kompletteringar som görs sker efter dag 365, vilket återigen tycktes förvåna många i rummet.

En del fördomar som man själv haft har visat sig vara felaktiga. Jag har haft en bild av att vi kompletterar alldeles för mycket och det kanske fortfarande kan vara så. Men enligt de siffror vi tittat på så kompletterar vi ju bara i var fjärde ärende eller så. Det kan vara så att vi kanske bara ska komplettera i 10 procent av fallen, men det var hursomhelst en mycket mindre andel än vad jag tidigare trodde. (Intern mars 2017)

Det som har varit är kanske att vi inte kompletterar så mycket som vi tror. Eller det här att vi hade kanske en föreställning om att 180-dagarsbedömningen, att det var det som var problemet. Men det var det ju inte. Och det är väl ändå lärorikt, tänker jag. (Intern december 2017)

Ingen av dessa iakttagelser resulterade i någon form av förslag till förändrat arbetssätt. Det gjorde däremot den sista iakttagelsen som redovisades: att det tar olika lång tid att få svar beroende på vilken kanal man använder. Den elektroniska tjänsten, hade gruppen räknat fram, tar överlägset längst tid, följt av brev och telefon. Efter en diskussion landade enheten i att ändra arbetssätt. Det beskrevs så här av en av handläggarna i ett mejl som gick ut till medarbetarna senare under dagen:

Från och med idag, 3 april 2017, har enheten beslutat att vi inte begär kompletteringar elektroniskt. Detta gäller samtliga på enheten. Framöver är det endast kompletteringar per brev med ordinarie postgång och telefon som är aktuellt. För att vi ska kunna följa upp denna revolutionära förändring i vårt sätt att arbeta ska i varje ärende där komplettering begärs en klocka läggas till med angivelse ”Komplettering telefon” eller ”Komplettering brev”. Vilken klockangivelse som ska brukas följer naturligtvis av huruvida kompletteringen har begärts per telefon eller brev. (Mejl från medarbetare april 2017)

7.2.3 Läkarnas perspektiv

Mötet med vårdcentralen, som till slut kom till stånd, bidrog med nya perspektiv. Då det nya journalsystemet har en elektronisk signeringskorg visade sig läkarna gilla elektroniska kompletteringar, vilket utmanade det arbetssätt som enheten nyligen kommit fram till. Vidare sade sig läkarna irriteras av slentrianmässiga kompletteringsförfrågningar med standardtexter, uppenbarligen mallbaserade, då riktade frågor är betydligt lättare att besvara. Psykiatriska diagnoser är extra svåra och eftersom de vill träffa patienterna ofta skriver läkarna i sådana fall vanligtvis intyg med korta tidsintervall.

Under mötet diskuterade läkarna och enhetens handläggare olika förslag fram och tillbaka utan att komma fram till några åtgärder. Ett förslag från vården var att de skulle kunna vara tillgängliga en timme per vecka för handläggarnas frågor i pågående ärenden. Förslaget landar dock aldrig i någon konkret lösning.

Ett par veckor efter mötet gjorde gruppen en jobbig upptäckt. Tidigare hade de kommunicerat att det tar lång tid när den elektroniska kanalen används för kommunikation med läkarna. 20 dagar är den siffra som kommunicerats såväl inom enheten som vid kontakt med vårdcentralen. Vid en ny kontroll visade det sig att den korrekta siffran är 6,6 dagar, vilket betyder att det går fortare än via både brev och telefon. Gruppen pudlade då omedelbart och skickade ut ett mejl till enheten där de drog tillbaka förändringen.

7.2.4 Gruppens arbete avrundas

Dialogen med vårdcentralen fortgick, men utan större engagemang från någon part. Diskussionen kretsade fortsatt kring vilken kanal som skulle användas och hur kompletteringsbrevens skulle vara utformade. Medarbetare i helt andra utvecklingsinsatser inom enheten hade i sina diskussioner med vården också kommit in på kompletteringar. Just användandet av standardtexter i kompletteringsförfrågningarna var ett återkommande inspel från vården när det gällde vad de upplever som problematiskt. Flera av de som arbetade med frågan ingick vid den

här tiden också i grupper med annat utvecklingsfokus och gruppens gemensamma arbete kan därför närmast beskrivas som på sparlåga. Några nya förslag om förändrade arbetssätt kommunicerades inte.

Jag har inte varit så involverad i detta. Men vi har pratat mycket kring det, vilket har varit bra. Sen kanske vi inte har ett resultat att så här gjorde vi och det blev bättre. [...] Tanken och diskussionen, de har ju djupdykt i frågor som varför vi kompletterar och hur ofta och så, har varit värdefulla. (Intern december 2017)

Under hösten 2017 tog en delvis ny gruppering ett omtag på frågan i syfte att summera och avsluta. Under sommaren hade regeringen lagt ett regeringsuppdrag (S2017/03739/SF) till Försäkringskassan rörande denna fråga och den allmänna uppfattningen inom enheten var att det kanske var lika bra att invänta eventuella större grepp på central nivå. Arbetet med vårdcentralen visade på svårigheten att möta varandra på den lokala nivån. ”Det fanns helt enkelt inte det utrymme från vårdgivarens sida”, som en av handläggarna suckande uttryckte i samband med en intervju.

7.2.5 Sammanfattning

Enheten i Göteborg riktade under stora delar av försöksverksamheten uppmärksamhet mot kompletteringen av läkarintyg. Arbetet resulterade i många insikter, bland annat att upplevda problem inte alltid behöver vara verkliga problem. Vidare stötte handläggarna på svårigheten i att arbeta tillsammans med andra aktörer, i det här fallet vården. Sammantaget kan sägas att det relativt omfattande arbetet lämnade få konkreta spår i verksamheten. Däremot upplevdes många av samtalen i ämnet som värdefulla.

7.3 Prat om möten i två olika omgångar

Det sista nedslaget i Göteborg handlar om möten. En stor del av handläggarnas arbete består av möten, varför mötesbokningar utgör ett återkommande och betydande inslag i deras vardag.

7.3.1 Om att boka möten

Tidigt i arbetet inom enheten i Göteborg uppstod en arbetsgrupp med fokus på möten. Gruppens utgångspunkt var den gemensamma uppfattningen om att framförallt mötesbokningar äter tid. Det är inte ovanligt att många olika aktörer ska vara med på ett och samma möte och det kan ta lång tid att få alla att samsas om en tid. Det är dessutom vanligt att någon part tvingas avboka och då får handläggaren börja om igen för att finna en ny tid där alla kan vara med.

Fenomenet är belyst i den studie av onödig efterfrågan som tidigare genomförts inom Försäkringskassan (ISF 2015). Området togs också upp som ett exempel under utbildningen, vilket säkert är en förklaring till gruppens intresse då det innebar att medlemmarna kände sig trygga i att problemet existerar. Gruppen började tidigt diskutera en lösning, men valde ändå att studera ett antal ärenden för att få en mer näraliggande beskrivning av problemets art. I gruppens minnesanteckningar från november 2016 återfinns en beskrivning (figur 21).

Redan någon vecka senare var gruppen inne på att diskutera alternativa tillvägagångssätt med två olika vårdcentraler. Ett alternativ som nämndes är den webbaserade tjänsten doodle.com. Idén var att ersätta rundringningen till olika aktörer med en länk som skulle kunna skickas till alla samtidigt. Genom att ge ett antal förslag och be samtliga markera möjliga tider skulle arbetet med tidsbokning kunna minska. Gruppen reste frågan om sekretess och hur kommunikationen rörande vilken patient som avses skulle kunna lösas. Att använda de sex första siffrorna i personnumret sågs som ett alternativ. Frågan skickades till slut vidare till teamets specialist.

Två veckor senare var frågan mer eller mindre parkerad i väntan på

Bakgrund/problem

Utifrån rapport om onödig efterfrågan inom Försäkringskassan, samt egna erfarenheter upplever vi att det finns ett problem med mötesbokningar. Problemet omfattar att den nuvarande rutinen kring mötesbokningar är väldigt tidskrävande, samt skiljer sig från handläggare till handläggare.

En mötesbokning ser allt som oftast ut som så att handläggare får impuls om avstämningsmöte. PHL ringer vården för att boka möte, då läkarna anses vara de som är minst tillgängliga. Vidare bokar PHL arbetsgivaren till mötet om sådan finns. Slutligen skickas kallelse till berörda parter.

I sak ser detta bokningssystem ut som att handläggaren bokar in möten där det passar han eller hon själv. I praktiken uppstår det dock många hinder. Exempel på sådana hinder:

- Datum bokas med läkare, arbetsgivaren kan ej denna tid. Försöker få kontakt med läkare, får inget svar, blir ej uppringd. Försöker på nytt att boka ny tid. Får nya förslag, PHL kan ej ...
- Möte är bokad, någon av aktörerna ställer in och ny procedur påbörjas om ny mötestid.
- Arbetsgivaren vill ha med HR, men PHL får inte tag i HR. Flera samtal krävs för att få tag i HR, HR kan ej den förslagna tiden.

Figur 21. I gruppens minnesanteckningar från november 2016 återfinns en beskrivning.

besök på de båda vårdcentralerna, inför vilka gruppen redan hade förberett en fem minuters presentation. I väntan på dessa möten började gruppens medlemmar diskutera andra former av tidstjuvar i verksamheten.

Mötet på den första vårdcentralen beskrivs av handläggarna som bra. Representanterna för vårdcentralen var intresserade och framstod som utvecklingsinriktade. De koordinatörer som bokar läkarnas möten förde fram Skype som en kanal för mötesbokningar. Det var dock oklart hur det skulle lösa problemet, men dialogen med vårdcentralen förväntades fortsätta.

Kort efter mötet stötte idén att sköta mötesbokningarna med hjälp av doodle.com på patrull. Efter att gruppen försökt stämma av möjlig-

heterna med en jurist på myndighetens huvudkontor var signalerna oklara och det hela stannade av, men nu fick gruppen alltså beskedet att det inte är möjligt att använda denna lösning. Det blev aldrig några mer möten med vårdcentralerna och något förslag till lösning på problemet med tidstjuven mötesbokning presenterades aldrig för övriga inom enheten.

Det stannade av lite för vi är beroende av vården. När de lovar att återkoppla eller att vi ska få komma och prata med deras läkare och så blir det ingenting. Då ser man hur beroende vi är av en annan part för att kunna ändra på något. (Intern mars 2017)

7.3.2 Om att prioritera möten

Mötesfrågan somnade in för en period, men en bit in på 2017 återuppstod den helt kort då en nästan helt ny grupp högg tag i den. Gruppen trevade inledningsvis efter ett fokus och flera olika områden diskuterades under den första sammankomsten:

- Deltar handläggarna generellt på för många möten?
- Hur ser variationen ut mellan olika handläggare?
- Hur skulle ett gemensamt samtal om detta kunna komma till stånd?
- Skulle en annan fördelning av ärenden, till exempel genom geografisk indelning, kunna leda till en bättre samordning av möten?
- Borde handläggarna i större grad ta varandras möten? Hur skulle det gå till och finns det några nackdelar med en sådan ordning?
- Skulle telefoni och/eller Skype kunna ersätta fysiska möten?

Gruppens medlemmar var överens om att flera av frågorna är lite känsliga och att det för vissa handläggare är helt centralt att själva få avgöra vilka möten de ska delta på och inte.

Den nya gruppen arbetade utan större tempo vidare med fokus på att reda ut sakernas tillstånd. I samband med att hela enheten träffades i slutet av april presenterades resultaten så långt. Presentationen var lite svävande och innehöll inga konkreta förslag. I stort påminner innehållet om det blogginlägg som skrevs några veckor tidigare:

Mötesgruppen har undersökt hur många möten vår enhet har haft mellan januari–februari 2017 och ungefär hur stor del av vår arbetsdag som vi har ägnat åt dessa. Vi tyckte att det var viktigt att undersöka detta då vi upplever att möten överlag tar mycket tid av arbetsdagen och för att avgöra om vi kan effektivisera det på något sätt.

Vi har kommit fram till att mötena är färre än vad vi trodde, 107 stycken och att de har en snitttid på 2 timmar 40 minuter, som inkluderar 1 timme möte, 1 timme restid och 40 minuter dokumentation. Vi har också tagit fram en typ av ”checklista” som förhoppningsvis kan bidra till att skapa en samsyn för vilka möten vi ska och inte ska medverka på. I sin tur skulle detta kunna leda till att vi skapar ”rätt” förväntningar från andra aktörer som vi samverkar med.

Eftersom vi har försäkrade som bor i skärgården norr om Göteborg, vars möten kräver att vi avsätter ungefär en halv arbetsdag på grund av restiden, klurar vi nu på om vi skulle kunna försöka samordna så att vi bokar in dessa möten på samma dag som våra kollegor. På så sätt kan vi hjälpa varandra genom att hålla varandras möten och undvika den långa restiden.

Vi får se hur det går! (Bloggtext mars 2017)

Den checklista som omnämns i bloggtexten återfinns i gruppens dokumentation från mars 2017 (figur 22, nästa sida).

Den diskussion som följde på presentationen fokuserades på möten med längst restid. Enheten ansvarar för alla sjukfall inom Öckerö kommun dit resorna med färja är tidskrävande och det kan vara så att en handläggare åker dit samma dag som en annan redan varit där. Skulle det vara möjligt att koordinera dessa besök på ett bättre sätt?

Checklista för avstämningsmöten

Syftet med mötet

Vad motiverar Försäkringskassans närvaro? Det ska finnas ett syfte för Försäkringskassan att medverka.

Vårt allmänna ansvar: "Försäkringskassan utreder rätten till sjukpenning, rehabiliteringsbehov och samordnar andra aktörers åtgärder och ansvar."

Det ska finnas en agenda för varje möte. Vad är det jag vill ha ut av mötet? Kan det hjälpa mig framåt i ärendet?

"De möten vi har, ska vi vara väl förberedda och drivande i samt bedöma att mötet kommer att leda till snabbare återgång i arbete för den försäkrade."

När ska vi medverka?

- När vi själva behöver information för att driva ärendet framåt för att den försäkrade ska kunna komma tillbaka i arbete snabbare.
- Vid arbetsplatskonflikt.
- När vi har ett behov av att informera utifrån den specifika personens behov.
- När upptrappningen inte fungerar.
- När de olika parterna inte är överens.
- När det är dags för arbetsträning, utbyten mm.
- Gemensam kartläggning med Arbetsförmedlingen samverkan.

Möten som vi kan undvika

- Uppföljningsmöten vid arbetsträning. Exempel: om arbetsträningen går bra och allt flyter på.
- Uppföljningsmöten om den försäkrades mående. Exempel: möten initierade av läkaren.
- Uppföljningsmöten om den försäkrades arbetssituation.
- Möten innan arbetsträning där arbetsgivaren inte har en plan för vad den försäkrade ska göra.
- Rehabmöten. Exempel: omplacering.

Figur 22. Den checklista som omnämns i bloggtexten återfinns i gruppens dokumentation från mars 2017.

Handläggarna ställde under diskussionen olika värden mot varandra på ett konstruktivt sätt. Hur mycket är det värt att "rätt" handläggare håller i ett möte i förhållande till den tid det tar att flera handläggare åker?

Under samtalet diskuterades också anledningarna till att hålla möten och en intressant iakttagelse gjordes rörande finansieringen av dem. Ibland har handläggare en känsla av att ett möte i första hand rör den sjukskrivna och läkaren, men för att läkaren ska få mötet finansierat av Försäkringskassan behöver det kallas ”avstämningsmöte” och handläggaren måste vara med och dokumentera. Kan det vara så att myndighetens egna föreskrifter driver handläggarna till möten som någonstans är onödiga?

Arbetsgruppen summerade diskussionen utan att det hela landade i ett förslag till ändrat arbetssätt. Vidare gav gruppens medlemmar intryck av att vara framme vid vägs ände. En av dem avslutade med att säga: ”Vi kan ju ändå jobba tillsammans med detta i eftermiddag, så får vi se sen.”

7.3.3 Sammanfattning

I detta sista avsnitt har Göteborgsenhetens arbete med möten fokuserats. En stor del av handläggarnas vardag utgörs av möten, vilket förklarar intresset för detta område. Den första perioden stod mötesbokning i fokus och i ett senare fokuserades prioritering av möten. Arbetet lämnade vissa avtryck, men skapade inga större förändringar avseende arbetssätt.

7.4 Återkoppling till forskningsfrågorna

I detta kapitel har tre olika utvecklingsområden vid försöksverksamheten i Göteborg beskrivits på ett detaljerat sätt. När berättelserna speglas mot de forskningsfrågor som formulerades i slutet av kapitel 2 framkommer delvis andra saker än vid motsvarande spegling från Torsby. Visst finns det även här iakttagelser som kvalar in som svar på den första frågan om hur handläggarna agerar utifrån det utökade handlingsutrymmet, men det är framförallt andra iakttagelser som har lyfts fram.

Ett par preliminära insikter med koppling till den andra forskningsfrågan finns att redovisa. Medarbetare kan utifrån sina egna föreställningar skapa hinder för återprofessionalisering. I berättelsen från Göteborg kan vi se hur det till och från fanns en låg tilltro till den egna och kollegornas förmåga. Handläggarna var självkritiska och återkom ofta till att arbetet är utredningstungt och borde kunna gå snabbare. De hade svårt att nå fram till operativa förändringar och ”projektet” förblev för många något vid sidan om det ordinarie arbetet. En annan insikt är att handläggarna själva har ett ansvar för att det läcker in styr-signaler. Uppmärksamheten riktades upprepat utåt och uppåt i jakt på styrning, trots att den nya rollen skulle vara befriad från sådan.

Återprofessionalisering inom Försäkringskassan tycks utmana befintlig managementbyråkratisk logik. Den tredje forskningsfrågan riktar ljuset mot att chefer och andra stabspersoner som upplever sig hotade kan tänkas agera i riktning mot ambitionen med försöksverksamheten. I Göteborg finns återkommande exempel på hur icke-handling utgör en obstruktion. De störande styr-signaler som regnade in var för många för att inte noteras. Centraliseringen av SGI-beräkningar och IBB i relation till den uppskattade IBB-gruppen är det tydligaste exemplet. Kanske fanns det ingen möjlighet för lokala chefer att lösa frågan på annat sätt? En alternativ tolkning är att det hade kostat för mycket att ta striden, att det var mer lockande att passivt följa med i händelseutvecklingen.

I nästa kapitel *Buren stängs* beskrivs kort hur försöksverksamheterna avslutas. Framförallt redovisas en pågående kamp mellan managementbyråkrati och professionalism på högre nivå inom myndigheten.

Buren stängs

En svårighet med de försöksverksamheter som redovisats ovan var den begränsade projekttiden. Fågeln var utsläppt men dess framtidstro och kreativa drivkraft skulle kunna begränsas av insikten om att den snart skulle bli instängd igen. Det fanns alltså risk att medarbetarna skulle tappa modet och att återprofessionaliseringen skulle utebli:

Jag fick säga till dem att oavsett hur det blir så har ni lärt er massor hur ni hanterar saker och att ni numera kan ta er an nya uppgifter.
(Extern mars 2017)

För att inte hindra utvecklingen beslöts att fribrevet skulle gälla till slutet av 2018. Medarbetarna förespeglades även att den professionella friheten kanske skulle kunna bli till norm och vara en ledstjärna inom hela Försäkringskassan. Exempelvis anförde upphovspersonerna bakom Försäkringskassans nya produktionssystem, det tidigare nämnda FKPS, att erfarenheter från försöksverksamheterna hade varit viktiga vid utformningen.

Som tidigare nämnts pågick det under projekttiden en kamp om hur myndigheten skulle styras. Den påminde om en palatsrevolution då chefer på lägre nivå opponerade sig mot den högsta ledningens styre. Men när studieperioden avslutades i december 2017 verkade det som att den managementbyråkratiska ordningen hade återställts:

Nu har det blivit fokus på rättssäkerhet igen, att besluten och dokumentationen är rätt. Och mer ”command and control” och resultatstyrning. (Extern november 2017)

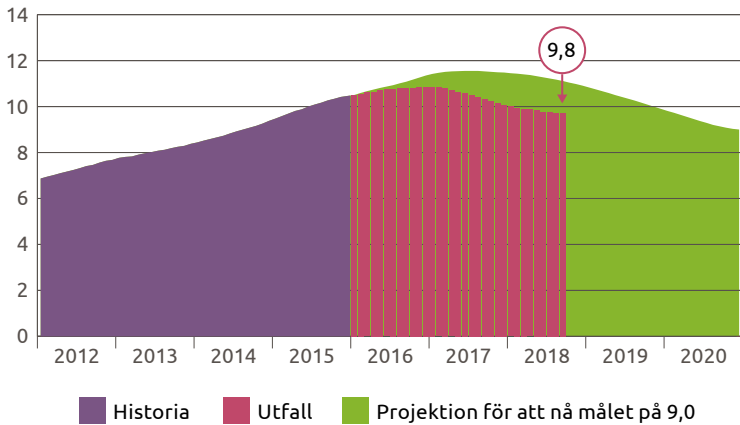
Nu är det återigen statistik på individnivå. Teamen och det gemensamma ansvaret har tonats ned. (Intern december 2017)

Men missnöjet grydde och i januari 2018 kom uppseendeväckande uppgifter från den vänsterorienterade tidskriften *ETC Göteborg* om att handläggare vid Försäkringskassan får högre lön om de oftare avslår sjukpenning (ETC 2018). Tidskriften refererade till källor inom myndigheten som menade att orsaken är regeringens mål om lägre utgifter för sjukförsäkringen. Målet återfinns exempelvis i Försäkringskassans regleringsbrev för 2018:

Försäkringskassan ska verka för att sjukpenningtalet i december 2020 inte överstiger 9,0 dagar. [...] Samtidigt ska antalet nybeviljade sjukersättningar inte överstiga 18 000 i genomsnitt per år under 2016–2020.

När regeringen i augusti 2015 tillsatte den aktuella generaldirektören hade de enligt socialförsäkringsministern sökt en ”en doer som inte duckar för tuffa utmaningar”. Strax därefter vände sjukpenningtalet nedåt, fortare än vad Försäkringskassan tidigare hade föreställt sig. (figur 23).

Sjukpenningtalets plötsliga förändring kan väcka frågor om vilken mirakelmedicin generaldirektören använde för att bota de sjuka. En tolkning skulle kunna ta fasta på det som avses i regleringsbrevet 2016 om att myndigheten ”i samverkan med berörda aktörer, ska bidra till att uppfylla det övergripande målet om att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå”. Regeringen framhöll i dokumentet att aktörerna i sjukskrivningsprocessen skulle kunna bidra till målet om ett lågt och stabilt sjukpenningtal och pekade bredvid Försäkringskassan särskilt ut arbetsgivarna och hälso- och sjukvården. Medicinen skulle alltså vara det samordningsuppdrag som togs upp bland annat i kapitel 3.



Figur 23: Strax efter att den nya generaldirektören tillträtt i augusti 2015 vände sjukpenningtalet nedåt (Försäkringskassan 2018).

Ifall sådan samordning är medlet för att uppnå regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 är det anmärkningsvärt att just samordningen, trots skrivningen i regleringsbrevet, prioriterades ned. Utifrån intervju-materialet är det tydligt att fokus under perioden inte alls låg på samordning utan på den bedömning vid 90 och 180 dagar som kan leda till att sjukpenningen ibland dras in. Minns citatet från en handläggare i kapitel 3:

Vinden vänder. Plötsligt ska vi inte gå på så många möten och då blir arbetsgivarna förvirrade och undrar: ”Varför kommer ni inte?” Men det ändras nog snart igen. (Intern mars 2016)

Det hela styrks bland annat av en controller inom myndigheten:

Samordningsuppdraget har tonats ned. (Extern november 2017)

I ett regeringsuppdrag¹⁰ till Försäkringskassan underströks dock även att myndigheten ska ”göra de lagstadgade prövningarna av arbetsförmågan i tid samtidigt som de bedömningar som görs ska hålla en hög kvalitet”. Sjukpenning tycks alltså ha betalats ut på felaktiga grunder och nu ville regeringen se en uppskärpning, vilket kan vara en annan tänkt väg till ett sänkt sjukpenningtal.

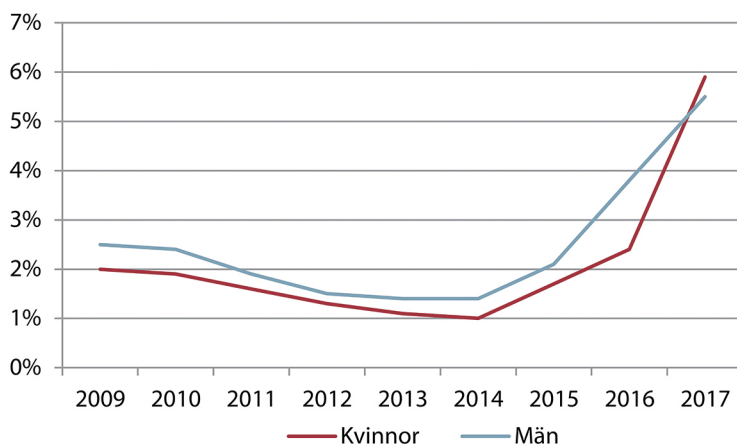
Det är en uppgift för myndighetens ledning att översätta och kommunicera regeringens krav till de anställda. Fler ansökningar ska avslås men människor med rätt till sjukpenning ska naturligtvis fortsatt få ta del av försäkringen.

En handläggare som citeras i artikeln i *ETC Göteborg* berättar dock att ”ledningen har sagt rakt ut att målet är att fler ansökningar ska avslås”. Även i SVT:s *Agenda* (15 april 2018) vittnar en anonym anställd om hur hen fick veta på lönesamtalet att det fanns en avslagskvot och att hen skulle ”göra ett visst antal avslag per år”. Det överensstämmer med vad en intervjuperson i förstudien vittnade om nästan två år tidigare, ett halvår efter det att den nya generaldirektören hade tillträtt:

Vissa chefer säger att handläggarna måste säga nej mer för att komma ned i 9,0, men vad som är viktigt är ju ”rätt kund i försäkringen”.
(Extern mars 2016)

Att handläggarna allt oftare säger nej bekräftas i en rapport från Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF 2018a). I samband med generaldirektörens tillträde 2015 ökade indragen kraftigt och efter två års chefskap hade andelen tredubblats (figur 24).

.....
10 I november 2015 fick Försäkringskassan ett regeringsuppdrag som pekade på behovet av att stärka handläggningen inom sjukförsäkringen för att bidra till en välfungerande sjukskrivningsprocess och bryta den stigande sjukfrånvaron (Regeringen 2015). Uppdraget hade föregåtts av såväl ett åtgärdsprogram från regeringen som remissvar från myndigheten. Likt i många andra relationer mellan stora myndigheter och dess hemmadepartement kan det ibland vara svårt att tydligt se vilken part som styr den andra. För en omfattande beskrivning av denna process se ISF (2018d).



Figur 24: I samband med generaldirektörens tillträde 2015 ökade indragen kraftigt och efter två års chefskap hade andelen tredubblats (ISF 2018a).

När fackförbundet ST gjorde en enkät till 20 arbetsplatsombud visade det sig att avslagsmålet kommunicerades på några fler kontor men att den missriktade styrsignalen inte verkar ha varit mer utbredd än så. Den huvudsakliga förklaringen till det minskade sjukpenningtalet tycks inte vara att människor med rätt till ersättning har nekats.

I citatet ovan betonar medarbetaren vikten av ”rätt kund i försäkringen”, vilket är en rimligare och förmodligen mer utbredd tolkning av regeringens intention. De intervjuade handläggarna och deras chefer menar att det är den faktiska förklaringen till befolkningens skenbart epidemiska tillfrisknande, i vart fall vad det ankommer de autonoma enheterna i Torsby och Göteborg:

I Torsby har de bestämt sig för ”rätt kund i försäkringen”. Tidigare släppte man in folk på för dåligt underlag för att senare upptäcka att ”oj, den här personen hade behövt samhällets hjälp på annat sätt”. Det är det som har gjort att färre får sjukpenning nu. (Extern februari 2018)

Givet att sjukpenningtalet sänkts genom devisen ”rätt kund i försäkringen” skulle mediebilden snarare visa att besluten numera följer lag och förordning bättre. Den tidigare i så fall sämre efterlevnaden kan, som tidigare berörts, helt enkelt ha berott på att det då var lättare att ”släppa på”. Avslag är både omständliga att göra, inte minst med tanke på den tidigare nämnda ”kvalitetskontroll” som processdokumenten kräver, och obehagliga att kommunicera. Och handläggarna har många ärenden att bedöma.

Generaldirektören var alltså inte så angelägen att nå 9,0 sjukdagar att de sjuka nekades den ersättning de har rätt till. Dock var avslagskvoterna och kraven på ”fler avslag” en produkt av den managementbyråkratiska ledningskultur som direktören inte bekämpade utan förespråkade.

Mot bakgrund av den tidigare nämnda tillitsreformen borde väl regeringen ha tänkt sig en chef med förmåga och vilja att förändra ledningskulturen? Valet kan antas ha varit kinkigt eftersom rekryten skulle fungera i en miljö med starka lydndsreflexer där de som skulle ledas var vana vid detaljstyrning och pinnjakt. Det borde ha varit tydligt att det skulle krävas en chef som inte enbart pratar om regler och rättssäkerhet. Vid tillsättningen var tillitsreformen dessutom bara två månader gammal och det kan tyckas att det ansvariga statsrådet borde ha velat leva upp till vallöftet om att ”låta proffsen vara proffs”. Så hade regeringen verkligen fått det den ville ha?

Vid en presskonferens i april 2018 meddelade slutligen socialförsäkringsministern att generaldirektören avsattes. Det var då fem månader kvar till riksdagsvalet och direktören hade suttit två och ett halvt år in på det sexåriga förordnandet. Ministern förklarade att Försäkringskassan behövde en ny chef med ett ”tydligt förstärkt ledarskap”. Myndigheten hade förvisso ”stärkt upp sin handläggning och fokuserat på rättssäkerheten och kvaliteten i handläggningen”, men den som nu tillförordnas sades även vara ”oerhört öppen, lyhörd och kommunikativ”. Ett av den tillförordnade generaldirektörens första beslut var att avsätta avdelningschefen för sjukförsäkringen, det vill säga för den verksamhet som kritiken i media mest riktades mot. Så kanske

hade regeringen så småningom kommit att ångra utnämningen av en förespråkare för den ledarstil som tillitsreformen skulle bekämpa?

Intet ont ord sades för att motivera avsättandet, men det politiska efterspelet blev svårtyglat. I ett brev till regeringen krävde sju personer, tidigare chefer, i myndighetens ledningsgrupp att beslutet skulle rivs upp. Under den efterföljande mediestormen tvingades statsrådet slutligen uttrycka sitt missnöje med att samordningen hade blivit eftersatt och kanske är det hela förklaringen:

Människor har inte fått det stöd de upplever att de behövt. Jag har fått entydiga signaler från externa aktörer att man upplever att samarbetet inte fungerar. (Expressen 9 maj 2018)

En kort tid efter den tillförordnade generaldirektörens tillträde fick den luttrade handläggaren tidigare i texten rätt: att handläggarna inte längre skulle gå på så många möten ”ändras nog snart igen”. Redan hösten 2018 kom managementbyråkraterna med en påfallande enkel lösning på den svåra och komplexa frågan om samordning. De införde ett mål som tvingade handläggarna att redovisa en 25-procentig ökning av antalet samordningsmöten. Det meddelades att om målet inte uppnås har det uppstått en ”avvikelse” (jfr s 59), varpå en plan som beskriver hur enheten ska hinna i kapp måste lämnas in. Ministerns styrning hade hör sammats och pinnjakten återupptagits. Genom fler möten skulle de sjuka rehabiliteras och komma i arbete (se även ISF 2018b).

Vid det laget hade den udda fågel som syns i Torsby och Göteborg sedan länge fångats in. Dörren var låst och nyckeln hade kastats. Trots löften om förlängning återställdes den ordinarie styrningen vid försöksperiodens slut, snabbast och mest bestämt i Göteborg. Hur myndigheten lyckades med samordningsuppdraget är en annan historia.

Diskussion

Syftet med föreliggande studie är att med fokus på hinder beskriva återprofessionalisering i en managementbyråkratisk kontext. I merparten av rapportens kapitel står de studerade arbetsgrupperna i fokus. Med nyvunnen frihet fick de finna sina egna arbetssätt. I det här kapitlet riktas uppmärksamheten mot de institutioner som säkerställde eller inskränkte denna frihet. Med andra ord diskuteras försöksverksamheterna mer tematiskt och i ett lite större sammanhang.

När enheterna besöktes före försöken var tecknen på professionalism få (kapitel 3). Det var påtagligt rörigt och arbetet stördes av ständiga avbrott, omstarter, nya direktiv och nya prioriteringar. Många medarbetare var stressade, tycktes otrygga och verkade tvivla, både på sig själva och på varandra. Inte heller chefer och specialister hyste någon större tilltro till medarbetarnas förmåga. När handläggarna tillfrågades var beskrivningarna av arbetssätten ofta osammanhängande, oförenliga och oklara. Kunskapen om sjukförsäkringen var uppseendeväckande låg. Uppfattningen om kvalitetsnivån i eget utfört arbete var vag och inte ens sinsemellan ville medarbetarna visa upp sina ärenden för varandra. De tyckte att tid ödslades på fel och onödiga saker, men deras analys begränsades i de flesta fall till att de borde ha färre uppgifter och att det krävdes mer resurser. Genom allehanda restriktioner var förbättringsarbetet mer eller mindre bakbundet och avsomnat. Lärandet skedde reaktivt, när okunskapen blev till ett hinder eller på utomståendes initiativ. Även mellan chefer verkade tilliten begränsad, såväl vertikalt i organisationen som på det horisontella planet. Trots all

statistik och alla styrdokument tycktes inte heller cheferna ha något vidare grepp om verksamheten. Sammantaget var det en kontrollerande och konfliktfylld kultur med många pekpinnar som beskrevs, mer så i Göteborg och lite mindre i Torsby.

Under försöken, som skildrades i kapitel 4–7, fanns tecken på en gryende professionalism. Det pågick ett ständigt sökande efter ny, annorlunda, mer ändamålsenlig och förhoppningsvis mer ”sann” kunskap. Ibland resulterade pratet och kunskapsinhämtningen i en förändrad handläggning, i andra fall rann initiativen ut i sanden. Måhända var det förnuftigt att några idéer inte blev av medan andra borde ha fullföljts? Emellanåt gick diskussionerna heta och de inblandade kastades mellan hopp och förtvivlan. Det är uppenbart att ordskiftena inte kan ha passerat utan att enheterna, medarbetarna och verksamheten förändrades. Men i vad mån resulterade de i en ökad professionell mognad?

I kapitel 2 konstaterades att medarbetarna i en professionell organisation förväntas:

- ta ansvar i enlighet med det relativt generösa handlings- och beslutsutrymme som ges
- uppskatta kollegan som en specialist de konsulterar, talar med, gärna får kritik av och kan ge kritik till
- stå fast vid sin åsikt, men också anföra bevis, rannsaka sina antaganden och utforska sina känslor
- ha en egen inre drivkraft att dela med sig av sina kunskaper och ta del av andras
- ha ett kritiskt tänkande som innebär att de aktivt försöker identifiera:
 - de omedvetna och förgivettagna förutsättningar på vilka kunskapen vilar
 - såväl tyst kunskap som förgivettagna orsakssamband
 - brister i egna grundläggande antaganden

- andras, men även sina egna tänkesätt, deras språkliga och kontextberoende konstruktion och de begränsningar som därav följer
 - alternativa synsätt och okända samband
 - nya möjligheter, hot och nödvändiga åtgärder
- ständigt visualisera tänkta och befintliga arbetssätt och orsakssamband.

Kriterierna innebär att professionella organisationer kännetecknas av en ständig utveckling, både av yrkeskompetensen och av kunskapen om hur saker bäst hanteras på den lokala arbetsplatsen. I likhet med andra organisationsideal förväntas kvaliteten och produktiviteten vara god och verksamheten därmed vara effektiv.

I ett första av två avsnitt diskuteras här de hinder inom försöksverksamheterna som inte kan förklaras med omständigheter i omvärlden (forskningsfråga ett och två). I det andra avsnittet diskuteras försöksverksamheternas relation till sin managementbyråkratiska omgivning (forskningsfråga tre).

Iakttagelserna illustreras med utvalda intervjuцитat men som tidigare påpekats grundas de också på insamlat arbetsmaterial, en frekvent närvaro och fältanteckningar. Som tidigare används ”intern” för att ange att den som citeras är en handläggare som deltagit i försöken medan ”extern” används för alla andra, såsom chefer, controllers och specialister.

9.1 Medarbetarnas föreställningar och agerande

I detta första avsnitt diskuteras forskningsfråga ett och två:

1. Hur agerar medarbetare i arbetsgrupper som ges friheten att finna egna arbetssätt?

2. Vilka är de egna föreställningar som hindrar medarbetare vid återprofessionalisering?

I Göteborg var återprofessionaliseringen inte lika tydlig som i Torsby. Förklaringen är en lång rad hinder som behandlas senare. Framställningen inleds istället med en redovisning av sådana positiva effekter som uppstod inom båda enheterna, om än mest tydligt i Torsby. Tillsammans med kriterierna ovan är effekterna viktiga för att avgöra om det verkligen är återprofessionalisering som har studerats.

9.1.1 Kunskap och lärande

Mycket medvetet strävade det lokala ledarskapet i Torsby efter att medarbetarna långsiktigt skulle få förmågan att, utifrån egen förståelse, själva välja rätt saker att göra. Eftersom ingen annan styrde måste medarbetarna själva leta sig fram bland allehanda paragrafer, forskningsrapporter och utvecklingsverktyg. Det myckna utredandet tog tid och en del tyckte att det pratades för länge och för mycket utan att det blev någon förändring. Risken var att luften skulle gå ur medarbetarna och efter en tid blev det uppenbart att det krävdes någon form av pushning:

Jag sa att ”ingen av er tycker det är bra som det är men ändå tänker ni er att fortsätta diskutera det här, i samma form, i morgon. Varför då?” (Extern mars 2017)

Med mera aktiv coaching hade vi kommit längre. (Intern december 2017)

En mycket tydlig erfarenhet från båda enheterna är att:

Det tar tid och krävs tålmod. (Extern december 2017)

Det tog tid innan det hände något. (Extern februari 2018)

När konkreta förbättringar i termer av arbetsbesparing eller kvalitet lät vänta på sig började tålmodet tryta. Men de lokala cheferna och fors-

karna, som på nära håll följde medarbetarna och dokumenterade deras prat, såg tidigt en tydlig utveckling. I professionella verksamheter ska kunskapen styra och medarbetarna lärde sig många nya saker. Bland det första de helt fritt valde att göra, särskilt intensivt i Torsby, var att införskaffa egen kompetens om den lagstiftning som styr deras arbete:

Tidigare tog processen fokus från lagstiftningen men nu kan de försäkringen och klipper inte bara in en paragraf i ett beslut för att ”det ska vara så”. (Extern november 2017)

Tillfälligt har det lett till viss irritation från vården och från arbetsgivare när de upptäckt att kassan nu agerar annorlunda, i enlighet med lagen. (Extern november 2017)

Mycket snart gick det även att se hur ett tidigare externt fokus på hinder och omständigheter i omvärlden vändes till ett intresse för vad som faktiskt kunde åtgärdas inom givna ramar. Medarbetarna i både Torsby och Göteborg lärde sig om sina befintliga arbetssätt och fick insikter om dess för- och nackdelar:

Läkarintygen låg utanför vår kontroll, och vi nådde inte fram, men vi lärde oss mycket om vår utredningsmetodik. (Intern december 2017)

Samtalen om läkarintyg var bra, om varför och hur ofta. (Intern december 2017)

Allt utredandet har gjort att de ofta funnit att ”nu förstår vi varför”. (Extern december 2017)

Det var bra att få veta att komplettering inte var så vanligt som man trodde. (Intern december 2017)

Arbetet med kommunikering av avslag har varit bra. (Intern december 2017)

Förvisso väljer människor att lära sig om sådant som känns viktigt för dem, men de värderar även sådant som de lärt sig något om. Medarbetarnas nyvunna kunskap gjorde att det uppstod ett ägarskap:

Nu efter jul [efter cirka fyra månader] kan jag se att de har insett att det ”faktiskt är vi som äger det här”. (Extern mars 2017)

De har blivit mera självgående. (Extern december 2017)

Man vill vara en del av lösningen och väntar inte på andras initiativ. (Extern februari 2018)

De tänker att ”nu skenar sjuktalen hos den arbetsgivaren, då åker vi dit!” (Extern december 2017)

Oförenliga och vaga uppfattningar ensades, breddades och fördjupades till mer detaljerade och gemensamma bilder av hur verksamheten hänger ihop:

Handläggning är komplicerat och vi har fått så mycket större inblick i det som sker. (Intern november 2017)

På vägen till K5 har det uppstått samsyn och förståelse om att kunderna behöver olika saker. (Intern december 2017)

Med mer gemensamma uppfattningar om hur man själv och andra gör, och hur saker fungerar, ökade förmågan till koordinering:

Nu vet alla vad alla gör och kan. (Intern november 2017)

Vi använder varandra nu, det gjorde vi inte tidigare. (Intern november 2017)

Nu vet vi att någon ska träffa den och den och då kan vi skicka med en fråga. (Intern november 2017)

Med ändamålsenliga och gemensamma uppfattningar om hur ärenden hanteras och dokumenteras kunde de lättare hanteras av alla:

De lätta ärendena behöver man inget arbetsminne för och de svåra har vi ofta ärendediskussioner om, så de minns man. (Intern november 2017)

Ärendena är tydligare nu och lätta att ta över och börja jobba i.
(Intern november 2017)

Vid sidan om fördjupade kunskaper om verksamheten tycks den systematiska förmågan och fallenheten för kritiskt tänkande ha ökat. Medarbetarna fick kunskap om sin okunskap och om hur den kan överbryggas:

De skiljer på fakta och uppfattningar, går till källan och har blivit mera grundliga och analyserande. (Extern februari 2018)

De har fått förmåga att själva driva förbättringsarbete från idé till genomförande, och har även lärt sig mycket genom den förmågan.
(Extern februari 2018)

De jobbar mera systematiskt som team, är mera medvetna. (Extern december 2017)

De fokuserar på vad det är, egentligen, som ska uppnås. (Extern februari 2018)

Det är en välfungerande enhet som kan ta hand om förändringar på ett strukturerat sätt. (Extern februari 2018)

Framförallt i Torsby märktes det hur samtalen med fokus på kunskap gjorde att tilliten och öppenheten mellan medarbetare ökade:

Nu litar vi på varandra, det är totalt prestigelöst. Tidigare pratades det om hur den och den egentligen jobbade. (Intern november 2017)

Man har ett annat förhållningssätt i hur man hjälper varandra, hur man gör prioriteringar i vardagen, hur de tänker på möten och faktiskt vågar ifrågasätta och ta sig an saker som man inte är nöjda med.
(Extern mars 2017)

Man är mindre rädd nu, för att göra fel. (Extern november 2017)

Det har blivit ett öppnare samarbete. De ser att de jobbar olika men det ena är inte bättre än det andra, bara olika. Och man gömmer och håller inte på "sina" ärenden. (Extern november 2017)

De framgångar som emellanåt uppnåddes existerade inte i sig själva. De bars av och var knutna bara till dem som deltagit. Hög sjukfrånvaro och personalomsättning i Göteborg gjorde att samsyn och upparbetade tankemönster byttes mot andra personers oförenliga uppfattningar om hur saker ska göras:

Den stora personalomsättningen har stört. Kompetens har gått förlorad. Oerfarna har kommit som inte ser det på samma sätt. (Intern december 2017)

De nya har gått centrala utbildningar och har andra sätt som de fått lära sig. (Intern december 2017)

Iakttagelserna i detta avsnitt rimmar väl med professionalismens tidigare nämnda utgångspunkt, nämligen att organisationers arbetsmetoder till stor del förvaltas som kunskap i det mänskliga medvetandet. Metoderna måste därför utvecklas genom prat och meningsutbyte. Pratets betydelse underskattades ofta men ibland blev det tydligt för alla:

Öckerö var jättebra. Verksamhetschefen på vårdcentralen tyckte det var fantastiskt och ville ha mer. Människor fick träffas och prata, som har nåt gemensamt men som inte känner varandra. (Intern december 2017)

Öckerö har satt igång många bra samtal. (Intern december 2017)

Lärandet inom de båda enheterna var påtagligt. Medarbetarna inhämtade kunskaper av ett helt annat slag och djup än vad som kan fås genom utbildning.

9.1.2 Ett självkritiskt förhållningssätt

I Torsby åstadkom medarbetarna saker som länge varit hett eftertraktade på hög nivå inom myndigheten. Dels skaffade de sig ganska väl utvecklade och gemensamma uppfattningar om hur de jobbar och varför (lokal kompetens). Dels förbättrade de sin yrkeskompetens,

främst med fokus på sjukförsäkringen. De tycks även ha uppnått en ganska hög grad av professionell mognad, vilket bland annat tar sig uttryck i att de ser sina egna brister och sällan finner anledning att skylla på omständigheter utanför dem själva. De är mer harmoniska, systematiska och pragmatiska i förhållande till varandra och omvärlden. Verkligheten förändras och lösningarna kommer aldrig att bli perfekta men de är relativt accepterade och irritationsfria. Ett exempel är telefonin där enheten hittade en egen, väl avvägd lösning i form av pinglarna.

Mest stolta tycks de alltså vara för att de nu kan lagen och har släppt in rätt personer i sjukförsäkringen:

Tidigare släppte vi på sjukpenning och tänkte att vi får utreda senare. Nu utreder vi allt, så det blir rätt. (Intern november 2017)

Men samtidigt säger de att arbetet med att göra rätt och färdigt medförde att kunderna fick vänta längre:

Det tar längre tid till beslut, tror jag. (Intern november 2017)

Det har blivit tydligt att följer man lagen, som vi gör, då räcker inte tiden till. (Intern november 2017)

Det är kvalitet i det vi gör men vi tappar bort ärenden som vi inte hinner. Det blir fler nu som får avslag bakåt i tiden, vilket är tråkigt. (Intern november 2017)

Det tar längre tid till beslut. (Intern november 2017)

De som får samordning, de får det med guldkant, men så är det de som borde få och som vi glömmer bort. (Intern november 2017)

Vi har tappat drivet, lite grand, i ärendena. (Intern november 2017)

Det är inget driv i samordningsärendena längre, att komma ihåg att kanske ringa och jaga på för återgång i arbete. (Intern november 2017)

BNP:s bevakning av vilande samordningsärenden hinns inte med. (Intern november 2017)

Handläggarna är starkt självkritiska, vilket är ett tecken på professionalism, och tycker sig ha misslyckats med den ursprungliga ambitionen att jobba smartare, spara arbetstid och korta ned tiden till beslut. Samma analys gör en chef:

De har upptäckt att kvalitet tar tid och därför har frågan nu uppstått hur man kan jobba smartare. (Extern februari 2018)

Med stöd i tidigare uttalanden kan det dock tyckas att de är onödigt kritiska. Kanske blev det möjligt att hantera ärendena korrekt eftersom de faktiskt sparade tid:

- Ställtiden för telefonsamtal minskade. Handläggarna kunde jobba ostört, exempelvis med dag 180, och vara inne i det.
- Samma person tog fler möten på samma resa och färre reste runt.
- De hade inte längre några dagliga diskussioner om vem som skulle göra vad, just idag.
- Mindre tid gick till interna möten av det slag där de menade att värde inte uppstår.
- Ärendena var tydligare och tog mindre tid att ta över och börja jobba i.

De som startade upp ärenden blev duktiga på det och resursanvändningen bör därmed ha minskat. Åtminstone i detta avseende blev tiden till beslut kortare:

FRÖ är jättebra. De har blivit specialister på att starta upp. Tidigare kunde ärendena ligga 10–15 dagar och så är det inte nu. (Intern november 2017)

Handläggarna tycks dessutom ha funnit en ordning där de sparade ställtid genom att ta sig tid att göra färdigt även mer besvärliga ärenden:

Vi kan nu ta krånglet direkt, och reda ut det. (Intern november 2017)

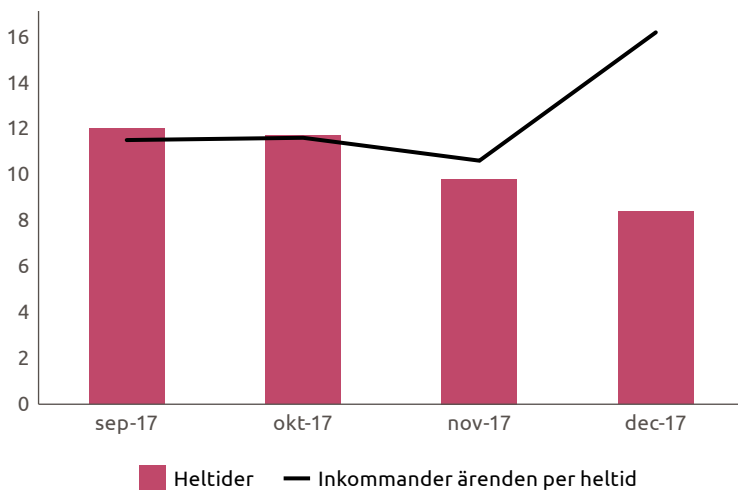
Att göra fel tar tid och eftersom de anser sig ha slutat att göra fel borde tid ha sparats. Därtill kom att de slapp arbeta med dem som nekades sjukpenning:

Vi sparar tid på att vara konsekventa och göra rätt, och inte släppa in alla. (Intern november 2017)

När vi nu gör rätt så är det kunder som överger oss som inkomstkälla och vänder sig någon annanstans för sin försörjning. (Intern november 2017)

Medan medarbetarna förklarar sin stress och tidsbrist med en högre ambitionsnivå så tycks noggrannheten snarare ha gjort att tid kunnat frigöras. Det finns dock andra möjliga förklaringar till den höga arbetsbelastningen. För det första tog överlämningen av SGI-beräkningarna mycket tid under hösten 2017. För det andra var det stora inkörningsproblem vid införandet av det elektroniska Digisjuk som skulle automatisera handläggningen av enkla ärenden. För det tredje minskade bemanningen under slutet av perioden med 3,6 heltider, från 12,0 i september till 8,4 i december. Vid slutet av november, när merparten av slutintervjuerna genomfördes, stod handläggarna, för det fjärde, inför en ytterligare ökning av antalet inkommande ärenden med 52 procent (figur 25). Avlastningen kom då tillbaka, men det kunde de inte veta på förhand.

Medarbetarna i Torsby uttrycker också missnöje med att arbetet i kundgruppen strandade och att de inte tycker sig ha haft tid att förbättra för medborgarna. Sammantaget ska alltså de sjukskrivna ha fått vänta längre, bedömts hårdare och oftare än förut blivit nekade sjukpenning. I en sådan situation kan det förväntas att de skulle vara missnöjda, men:



Figur 25: Vid slutet av november stod handläggarna inför en ökning av antalet inkommande ärenden per heltid och dag med 52 procent.

Det är som dag och natt med arga kunder, de är sällan arga numera. (Intern november 2017)

Förut var det vanligt med kunder som ville byta handläggare, så är det inte nu. (Intern november 2017)

Det är nog inte fler kunder som klagar på att det tar tid eller är fel beslut. (Intern november 2017)

Förklaringen till det minskade missnöjet bland de sjukskrivna tycks ha att göra med att det blivit ordning och reda i Torsby:

De har fått ordning på sin tillgänglighet, förbättrat sina brev och får färre arga telefonsamtal. Handläggningstiden har förlängts, men utan att det orsakar alltför arga kunder. (Extern februari 2018)

Beskederna blev mer samstämmiga, konsekventa och konsistenta, vilket väckte mindre irritation. Det gick inte heller att lirka sig fram genom att prata med någon annan för att få ett annat besked:

Nu säger vi lika och då blir det inget förhandlingsutrymme. Och inga konflikter. (Intern november 2017)

Det är tydligare för kunderna och då blir det inte lika mycket problem. (Intern november 2017)

Allt var dock inte rosenrött och trots den återprofessionalisering som tidigare framhållits fanns fortsatt vissa brister. Några medarbetare tycks till exempel inte ha varit lika delaktiga i samtalen och lärandet:

Jag tycker vi kompletterar för mycket men jag vet ju inte *exakt* vad det står i lagen. (Intern november 2017)

Vi [som varit anställda länge] har blivit mera osäkra på våra bedömningar. De nya har blivit noggranna och begär in alla intyg. Men vi har tyckt att vi ibland kan se att en komplettering inte skulle tillföra nåt. Och särskilt som vi har svårt att hinna så är det frågan vad som är rätt. Gör vi fel eller är de [nya] för noggranna? (Intern november 2017)

Mötesgruppen har blivit som en egen enhet, man vet inte riktigt vad de gör och vilka ärenden de ska ha. (Intern november 2017)

Vi blir lite utanför i diskussionerna. (Intern november 2017)

Mötesgruppen blir utanför och ansluter inte ens när de kan. (Intern november 2017)

Beslut tas lite för fort och vi borde få mera betänketid. (Intern november 2017)

Den positiva utvecklingen tycks inte ha omfattat alla medarbetare och arbetsuppgifter i lika hög grad. Till en del kan det ha att göra med den funktionella indelningen i grupper. Lärandet och meningsutbytet mellan grupperna blev en utmaning och det gick att se hur samtalen inom vissa grupper fungerade bättre än inom andra. En annan del av förklaringen kan vara de signaler om nedprioriterad samordning som läckte in och att mötesgruppen därmed inte fick lika stor uppmärksamhet. En medarbetare berättade att hen fortfarande arbetade nästan som en vanlig K3-handläggare:

... men med färre ärenden, med de svårare kunderna. (Intern november 2017)

9.1.3 Arbetsmiljö

I den tidigare studien om onödig efterfrågan (ISF 2015) beskrev medarbetarna arbetsbelastningen som hög, vilket verkar symptomatiskt inom Försäkringskassan. I föreliggande studie var bilden densamma såväl under förstudien som under hela försöksperioden och, som nyss konstaterats, vid dess slut. Att det alltid och i alla delar av verksamheten är mycket att göra säger kanske något om verksamhetens natur. Det går alltid att utreda ytterligare någon detalj och det går alltid att göra mer för att den sjuka ska kunna återgå i arbete.

En av medarbetarna verkar ha dragit ett särskilt tungt lass. Hen bar bördan av alla ärenden, led för allt som inte hanns med och belastades genom sin hjälpsamhet och tillgänglighet för kollegor med allehanda frågor. Men på en punkt är hen odelat positiv: återprofessionaliseringen var en befrielse:

Andra borde få jobba så här. (Intern november 2017)

Även andra ger uttryck för att inte ha varit helt nöjda med arbets-situationen, men det gemensamma ägandet av ärenden verkar inte ha inneburit samma lättnad för dem:

Det är stökigt, ryckigt och lite oklart. (Intern november 2017)

Det är några starkt drivande som ofta får sin vilja igenom. (Intern november 2017)

Det blir splittrat när vi ska hjälpa till i ärendena. (Intern november 2017)

Dock ville inte en enda av de handläggare som intervjuats lämna den frihet de haft att utveckla egna arbetssätt. Även de som uttrycker visst missnöje anser att trivseln ökade under försöksperioden och att de vid

dess slut kände sig mer respekterade, mådde bättre och var gladare. Även det är tecken på att det faktiskt är återprofessionalisering som studeras i föreliggande studie.

Vår arbetsmiljö är bättre. (Intern november 2017)

Vi känner oss viktigare för att vi får göra som vi vill. (Intern november 2017)

Det bästa är att vi jobbar tillsammans. Stressen över alla egna ärenden är helt borta. (Intern november 2017)

Det tar jävligt mycket tid men jag önskar alla den friheten. Vi rättar in oss i ledet som alla andra, mer än andra, men vi mår bättre, vi mår jävligt mycket bättre. (Intern november 2017)

Vi har mera att göra men upplever inte samma stress. Det är inte längre mina kunder som inte får pengar i tid, det är våra. (Intern november 2017)

Det har varit bra, det har blivit ett gemensamt ansvar. (Intern november 2017)

Tillitslabbet ger en bättre arbetsmiljö. (Intern november 2017)

Det blir en större glöd och glädje i nåt man hittat på själv. (Intern november 2017)

Glädjen tycks även ha märkts i siffror högre upp i hierarkin:

Arbetsglädjen har ökat och sjukfrånvaron har minskat. (Extern februari 2018)

Tanken på att gå tillbaka till den gamla styrningen avskräckte alltså:

Kommer telefonen tillbaka såsom det är för andra, då slutar jag. (Intern november 2017)

Jag vill inte gå tillbaka. (Intern november 2017)

Jag är på rätt plats nu och vill inte gå tillbaka. Det här med ärendeflödet är inte min grej. (Intern november 2017)

Att följa Grundbulten blir löjligt, då ska man göra saker som inte behövs i alla ärenden. (Intern november 2017)

9.1.4 Förgivettagna arbetsformer

Vägen till de fina resultaten var både krokig och guppig. För att förstå hur enheterna angrep problemen ska det återigen påminnas om att försöken genomfördes i en kultur starkt präglad av managementbyråkrati. Alla inblandade var vana vid kulturens tillvägagångssätt och det kan inte gärna förväntas att obekanta sätt skulle användas.

Handläggarna hade avlastats och i vanlig ordning schemalades den frigjorda tiden. Genom att enheterna ”projektade” en viss dag i veckan blev deltagandet i försöksverksamheten till en synlig, avgränsad och mätbar prestation. Exempelvis genom bokning av möteslokaler blev det påtagligt att uppgiften utfördes. Managementfabriken kunde dessutom matas med uppgifter om de personalresurser som faktiskt spenderades.

Som ingående beskrivits i tidigare kapitel var den förgivettagna arbetsformen i båda enheterna att utgå ifrån enhets- och teammöten. Utifrån dessa delade medarbetarna sedan upp sig för ”grupparbete”. Oavsett vad som fanns att göra, och inte, utfördes prestationen alltså vid de inplanerade tidpunkterna. Och lite eller inget hände däremellan. Vid försökets slut reflekterar en medarbetare över hur det var i början:

Det var som i grundskolan. Man kommer till grupparbetet mer eller mindre oförberedd och när tiden är slut så händer det ingenting förrän nästa gång. (Intern december 2017)

Ett problem, mest tydligt i Göteborg, var en lite bristande hängivenhet. Medarbetarna var aktiva med ”projektet” när de var på plats men vid minsta chans smet en del iväg för att ”arbeta”:

Det var för få i grupperna och det blev sårbart. När de inte kan samlas på grund av frånvaro, då jobbar man i sin egen korg, istället för att göra gruppens uppgift eller att tillfälligt bidra i en annan grupp. (Extern december 2017)

Blev någon sjuk så sköt man det till nästa vecka. (Intern december 2017)

Ärendemängden pockade på uppmärksamhet även i Torsby, men där understöddes medarbetarnas sökande efter nya arbetssätt av ett medvetet arbete med den sociala arbetsmiljön, vilket kan ha bidragit till att problemet minskade:

De har slutat att vara så tillåtande mot varandras frånvaro och säger nu att ”nej, det är inte okej när alla är borta, vi tappar fart”. (Extern mars 2017)

Vi har jobbat mycket med arbetsmiljön och öppnat upp för frågor så att man nu inte känner sig så obekvämt med att säga vad man tycker och se till att det händer något. (Extern mars 2017)

Att delta i projektet betraktades som sagt inte alltid som att arbeta. Så var det under långa tider i Göteborg, och periodvis även i Torsby:

Det jag saknar är att de inte tar sig tid där emellan, att det blir ingenting gjort från gång till gång. (Extern mars 2017)

I de fall de hade kommit en bit och var något spännande på spåren kunde det även hända saker mellan de avsatta dagarna. Störst tryck i utvecklingsarbetet uppstod i de grupper som bildats utifrån en idé om specialisering och funktionell indelning och som hade gemensam handläggning att utföra. Då uppstod idéer spontant och många problem kunde åtgärdas direkt under pågående arbete. Så blev det snart för alla medarbetare i Torsby och för en del i Göteborg:

IBB fungerade bättre, delvis för att de skulle jobba tillsammans. (Intern december 2017)

Projektandet på måndagar var hämmande, istället för att få in det i vardagen. (Intern december 2017)

9.1.5 Konflikter

En del medarbetare var mer engagerade i projektet än andra och i början var tilliten mellan handläggarna, som sagt, begränsad. Snart uppstod konflikter, framförallt i Göteborg men även i Torsby:

En del ger och tar, medan andra bara tar. (Intern november 2017)

Det har varit slitsamt och många personfrågor. (Intern december 2017)

Det var bristande tillit inom enheten, mellan IBB och resten. (Intern december 2017)

Vi hade kunnat göra mycket mera men man har inte velat släppa sitt eget revir, sin egen korg. (Intern december 2017)

Ett tecken på att stegen mot professionalism hindrades är att utvecklingen styrdes av annat än kunskap:

Ibland är det någons personliga prioriteringar som styr gruppens beslut. (Intern november 2017)

Efterhand som arbetssätten förändrades kom många att uppleva hur komfortzonen rubbades, ofta genom beslut som de själva drivit fram eller inte opponerat sig emot:

För mig som tidigare tyckte att jag hade koll på mina ärenden så har det blivit rörigt. (Intern november 2017)

Förändringarna handlade mycket om ärendeflödet och de som var specialiserade på samordning hängde inte alltid med:

Vi känner oss lite utanför. (Intern november 2017)

På båda orterna uppstod konflikter när medarbetarna införde nya funktionella indelningar. I februari 2017 blixtrade det till mellan FRÖ- och PIL-gruppen i Torsby. Bland dem med många ärenden i den egna korgen fanns det de som visade bristande tillit till den grupp i vilken de själva inte ingick och ifrågasatte om den använde tiden på rätt sätt. Med enhetschefens hjälp enades man då om att det var för tidigt att ha en uppfattning om hur arbetet fungerade. Under en tid var FRÖ och PIL därför enbart operativa grupper, med intentionen att efter en tid återuppstå som ”onsdagsgrupper” och först då utvärderas. Om det gjordes någon egentlig utvärdering kan diskuteras men tilliten ökade med tiden:

Det brukade alltid vara så att man tycker någon maskar, men så är det inte nu. (Intern november 2017)

Alla var nöjda med IBB-gruppen i Göteborg som sådan men den var samtidigt en återkommande konflikthärd. Tilliten mellan gruppens medlemmar och övriga handläggare var begränsad och ett problem kan ha varit att gruppen helt och hållet bildades av redan samsynta ur bara ett av de två teamen:

Mandatet var otydligt och de fattade beslut om enskildas inflöde, vilket inte alla var med på [...] Vi borde ha blandat förespråkare och motståndare i grupperna. (Extern december 2017)

Mest förödande var den konflikt som uppstod när SGI-beräkningarna lyftes bort, av enheten men mest av ledningen genom det erbjudande som kom. Många ville att IBB-gruppen skulle återuppstå i ny form, men spänningarna var för stora. Gruppmedlemmarna själva identifierade sig med IBB och SGI och såg arbetsuppgiften som sin profession:

Till skillnad från oss andra så tyckte de i IBB-gruppen om att jobba med SGI. (Intern december 2017)

9.1.6 Det lokala ledarskapet

IBB-gruppens upplösning satte ljuset på personkonflikter som förmodligen byggts upp under en längre tid. Frågor uppstod därmed kring de lokala chefernas roll och funktion i den mer professionella verksamhet som eftersträvades:

Man blandade ihop person och funktion. [En chef] borde hjälpt oss att sätta ned foten. (Intern december 2017)

När försöken inleddes fick, som sagt, inte bara medarbetarna utan även deras närmaste chefer några mycket kortfattade direktiv. Vad cheferna anbelangar så uppmanades de av forskarna att inte styra enheternas samtal och beslut i någon viss riktning. Studien förutsätter att medarbetarna gavs stort spelrum, men skälet var också den bristande tillit, även till det lokala ledarskapet, som skymtats under förstudien. Det fanns alltså risk för att kreativiteten skulle hämmas av deras deltagande. I Göteborg tog enhetschefen forskarna på orden:

[Enhetschefen] tog ett steg tillbaka och såg istället till att vi avlastades. (Intern december 2017)

Jag försöker att inte lägga mig i vad de vill göra och testa. Jag kan ärligt säga att ibland är det svårt. Ibland vill man så gärna. Men jag försöker att inte styra den biten så mycket. (Extern mars 2017)

Trots den hett efterlängtrade friheten dröjde det inte länge förrän flera handläggare började efterfråga mer styrning:

Vi saknade struktur vid möten. (Intern december 2017)

Det föll på bristande struktur vid möten, utredningsarbete och så vidare. En avsaknad av ledarskap. (Intern december 2017)

Ingen klev fram och tog ledningen. (Intern december 2017)

I Torsby stämde försiktigheten väl överens med enhetschefens mycket medvetna ledningsideal:

Jag har det roligaste jobbet jag haft på länge, eftersom jag ju tycker att de kan sin verksamhet bäst och att jag har möjlighet att faktiskt få fram det som är bäst hos dem ... Jag skulle kunna hålla på och skrika som andra att "nu ska ni göra dag 90!" men då kommer de aldrig att göra det jätteduktigt. När jag slutar skrika så glömmet de bort det. (Extern mars 2017)

I kapitel 5 beskrevs hur buren öppnades och fågelns tvekade att flyga ut. På båda orterna gjordes grundliga utredningar och även det kan ha att göra med vad forskarna sa till grupperna i förväg: "Ändra vad ni vill men inte förrän ni har fakta på bordet och har gjort er bekanta med det problem ni vill åtgärda." I det här fallet kanske även forskarna var smittade av rådande styrparadigm? Utredandet blev tidsödande och risken var att luften skulle gå ur medarbetarna:

De små segrarna är viktiga och några sådana kom inte. (Intern december 2017)

Det tog lång tid att komma igång eftersom vi angrep för stora problem. (Intern december 2017)

Inledningsvis var entusiasmen stor men vi saktade ned när vi hamnade i sankmarken. (Intern december 2017)

I Göteborg var det tydligt att handläggarna fastnade i utredandet. De kan ha behövt mer hjälp men det kan också vara så att de, av skäl som diskuteras i nästa avsnitt, kände sig påpassade av den omgivande managementbyråkratin:

Kan de ha varit för rädda? (Extern december 2017)

Till slut måste det konstateras att fåglar inte vet att de har vingar förrän de kastar sig ut. Grupperna uppmanades därför av både forskare och lokala chefer att testa lite mer och undersöka lite mindre.

Dessa försiktiga interventioner visade sig vara både efterlängtade och framgångsrika, men för att inte hämma den professionella mög-
naden skedde de bara undantagsvis. Den tålmodiga chefen i Torsby
fortsatte så långt som möjligt att ”sitta på händerna” och envist hysa
tillit till medarbetarnas förmåga. Efter ett och ett halvt år var det några
som fortfarande efterfrågade mer styrning:

Vi är vilsna just nu och skulle behöva mera styrning. (Intern novem-
ber 2017)

Vi behöver mera vägledning. (Intern november 2017)

9.2 Managementbyråkratins rädslor och försvar

Föregående avsnitt visade på handläggarnas nya förmågor och goda
resultat. Mer fanns att uppnå men det är odiskutabelt att det faktiskt
är återprofessionalisering som har studerats. Förmågor och resultat
av detta slag torde vara hett eftertraktade av arbetsgivaren, men som
framgick av föregående kapitel tycks professionalismen motarbetas.

I detta avsnitt diskuteras forskningsfråga tre:

3. Vad är det i professionalismen som managementbyråkratin
upplever som ett hot och hur försvarar den sig?

9.2.1 Kvalitet och produktivitet

Managementbyråkraternas främsta prioritering borde rimligen vara
verksamhetens effektivitet. Tänk om det skulle visa sig att kvaliteten
eller produktiviteten sjönk inom försöksverksamheterna!

Kvaliteten var just det som medarbetarna i Torsby tycktes mest
nöjda med. Även de sjuka var nöjda och med stolthet konstaterar med-
arbetarna att rättssäkerheten ökade under försöksperioden:

Vi har blivit mera regelstyrda nu än innan. (Intern november 2017)

Tidigare var det den som skrek högst i telefonen som fick sjukpenning, nu är det ”rätten till” som avgör. (Intern november 2017)

Även en chef tycks övertygad om att kvaliteten ökade:

De signaler vi får från specialisterna är att det blivit högre rättssäkerhet. (Extern februari 2018)

Men inget ska tas för givet. Som kan förväntas av en managementbyråkrati förfogar Försäkringskassan över betydande utvärderingsresurser. Forskarna framförde att det var angeläget att använda denna kompetens för att jämföra rättssäkerheten i ärenden handlagda inom de båda enheterna med ärenden handlagda i en referensgrupp enligt ordinarie handlägningsprocess, gärna både före och mot slutet av försöksperioden. Men trots en betydande resursinsats går det, enligt den interna rapporten, inte att säga hur kvaliteten utvecklades. Tidigt i rapporten förklaras att misstag i urvalet, svårigheten att bedöma blint och diverse andra omständigheter gör att det inte tydligt går att säga om efterlevnaden av lag och förordning ökade eller minskade. Rapporten är omfattande men att den överhuvudtaget skrevs väcker frågor. Trots det initiala förbehållet avstår inte skribenterna från att försiktigt, men utan tydlig grund, framföra att rättssäkerheten inom försöksverksamheten ”kan ha blivit försämrad till viss del”. Rapporten kan vara resultatet av leveransreflexer men den kan också ses som ett uttryck för managementbyråkratins motstånd mot professionalism.

Många av vinsterna med återprofessionaliseringen är inte mätbara och riskerar därmed att undervärderas, men även kvantiteter visades upp inom försöken:

Det mätbara, som mina [chefs]kollegor säkert är mest nyfikna på eftersom de är skolade i den här världen, det är ju effekten av FRÖ och PIL och där ser vi ju en jättestor effekt själva här. (Extern mars 2017)

Som tidigare påpekats, och i enlighet med den omfattande kritiken mot styrning i offentlig sektor, tenderar managementbyråkratiska myndigheter att vara mer intresserade och dugliga ifråga om lättfångade kvantitativa prestationer. Sådana siffror visar till exempel att enheten i Torsby tidigare låg efter övriga Värmland vad gäller att hinna bedöma alla ärenden vid dag 90, men att de under projekttiden gick förbi. Under perioden maj till september 2016 var 17 procent av ärendena ännu obedömda vid dag 90, att jämföra med 8 procent hos övriga enheter. Samma period ett år senare hade ärendebalansen minskat. Då låg Torsby på 3 procent medan övriga länet låg på 7. Balansen minskade alltså med 14/17 i Torsby och bara 1/8 i övriga länet. Även i Göteborg skedde en förbättring, dock inte var lika tydligt. Jämförelsen görs bara fram till september då det elektroniska systemet Digisjuk infördes. Tekniska problem vid införandet gjorde att automatiseringen under lång tid inte hade en positiv utan en påtagligt negativ påverkan på arbetstakten, vilket gör att jämförelser inte skulle vara relevanta.

Vad som återstår att konstatera i detta första avsnitt om försökens relation till managementbyråkratin är att inte ens de mest kritiska rösterna fann anledning att framföra synpunkter på rättssäkerheten, vare sig i Torsby eller i Göteborg. De chefer, medarbetare och controllers som löpande tog del av data fann aldrig skäl att larma om att försöksverksamheterna avvek i fråga om kvalitet eller produktivitet. De data som har kunnat följas, i realtid eller i efterhand, visar att medarbetarna troget fortsatte att tillgodose lagens krav. Däremot slår det förändrade arbetssättet igenom i mätningen av processefterlevnad. I siffrorna syns exempelvis att medarbetarna i Torsby valde att differentiera sin handläggning och ibland hoppa över det telefonsamtal till den sjukskrivna som andra enheter måste ringa vid en given tidpunkt.

9.2.2 Oro i managementfabriken

En möjlig invändning mot det sätt på vilket försöken riggades är att återprofessionaliseringen skulle komma att ske i en olämplig och nästintill fientlig kontext. Det kan hävdas att den som vill nå framgång

inte bör försöka professionalisera två öar mitt i ett hav av managementbyråkrati. Syftet med studien är dock inte att finna ett bättre sätt att styra och arbeta.

Det största hindret mot professionalism utgjordes förmodligen av det, oftast outtalade, motstånd som utövades av dem som inte förstår, hyser tilltro till eller ser en egen framtid i professionalismen. Framtiden kan te sig osäker för många av de chefer, controllers, strateger och verksamhetsutvecklare som är anställda i den kostnadsdrivande och, av både forskare och politiker, ifrågasatta överbyggnaden eller ”managementfabriken”. De styrande kanske inte heller gillade att deras styrning sattes på undantag. Tidigt under försöken planterade medarbetare vid en av enheterna demonstrativt en processkarta i en kruka (figur 26).



Figur 26: Tidigt under försöken planterade medarbetare vid en av enheterna demonstrativt en processkarta i en kruka.

Som tidigare konstaterats var chefer närmare den operativa verkligheten positivt inställda. Deras roll på låg nivå i hierarkin var dock svår. Mycket kom att handla om att hantera och medla mellan skilda verkligheter. Det krävdes stort mod och styrka att försvara den ena sidans ståndpunkt mot den andras. Risken att framstå som ombytlig var överhängande:

[En av cheferna] har klämt [en annan chef] åt fel håll. (Extern december 2017)

[En av cheferna] har fokus på siffror och för [hen] har tillitslabbet bara varit en skrytgrej. (Intern december 2017)

Frågan är om cheferna tycker tillitslabbet är bra, eller om man bara säger det? (Intern december 2017)

Särskilt omöjlig tycks rollen som mellanchefer ha varit i Göteborg, där de högre uppsatta tycks ha utövat ett närmast medvetet och ogenerat motstånd:

[En av cheferna] sågade det på ett möte och sa att ”ni uppfinner ju bara hjulet på nytt”. (Intern december 2017)

Det var avgörande att [en av cheferna] pratade om 90/180 och om att ha färre möten. Det är svårt att gå i en annan riktning än myndigheten i övrigt. (Intern december 2017)

Det gällde då att stå på sig och ryta ifrån:

Jag har sagt till dem att jag bryr mig inte om era siffror, för de är inte viktiga. Jag vill att medarbetarna själva ska förstå varför de gör dag 90 och först då kan ni få ett resultat. (Extern mars 2017).

Mellan skål och vägg vittnade individer på olika nivåer om att ”tillitslabbet” var bannlyst på sina håll inom Försäkringskassan. Det skulle inte talas om projektet, vare sig internt eller externt, men när media hörde av sig gavs ändå en ljus bild:

[Cheferna] har hållit en fasad och ska man berätta om tillitslabbet så lyfter man ju fram det positiva. (Intern december 2017)

De operativa cheferna tycks ha haft en särskilt besvärlig situation. De hade många skäl att vara försiktiga och det tycks till och med ha varit känsligt att åberopa undantag enligt fribrevet:

När jag frågat hur vi ska förhålla oss när det kommer något nytt så har svaret ofta varit: ”Kolla med [den andra orten].” (Extern december 2017)

Medarbetarna upplever att enheternas särställning inte försvarades när de likt en udda fågel då och då motarbetades av andra, exempelvis då ärendena blev alltför många:

Vi får ingen hjälp av de andra kontoren eftersom vi blivit utfrysta. (Intern november 2017)

Medarbetarna kände heller inte alltid att cheferna visade dem tillit, vare sig vad gällde deras idéer eller deras förmåga att representera myndigheten.

Det var en märklig oro från cheferna när vi lämnade huset och åkte till Öckerö, att de ville åka med och kontrollera att vi sköter oss. (Intern december 2017)

Inom det befintliga styrparadigmet är samverkan med andra aktörer en uppgift för chefer eller stabsfunktioner och:

Öckerö var även en funktionskrock med samverkansansvariga. (Extern december 2017)

Det fanns på det hela taget en rädsla hos chefer och stabspersoner som visade sig i form av ett motstånd mot de förändringar som enheterna ville prova...

... även mot småsaker som telefonhanteringen. (Extern december 2017)

Som redan framgått påverkade det upplevda motståndet enheternas drivkraft, kreativitet, samtalsämnen och lösningar. Båda orterna gjorde framsteg, men vägen mot professionalism försvårades mest tydligt i Göteborg medan den understöddes mer tydligt i Torsby.

9.2.3 Styrning som störning

Av föregående avsnitt förstås att enheternas självständighet var ifrågasatt och att det inte alltid var självklart att åberopa det fribrev som skulle skydda handläggarna från ordinarie styrning. Styräckaget¹¹ var omfattande och den kanske mest onödiga störningen var den om in- och utstämpling på lunchen (kapitel 5). Medan en ledningsperson beskrev det för forskarna som en ”icke-fråga” uppfattade medarbetarna det som ett ifrågasättande av deras hängivenhet till arbetet. Tidigare nämndes även oron för om de skulle sköta sig i kontakten med andra aktörer och farhågan att det kunde bli fel när de ändrade obetydliga småsaker. I enskilda fall kan det ha rört sig om missförstånd men signalerna om bristande tillit var tveklöst många.

Ett odiskutabelt läckage rör de centralt beslutade förändringar som trängde igenom och fick genomslag. Genom såväl interna som externa möten, artiklar på intranätet och egna kontakter fick medarbetarna veta vad som komma skulle. Det läckte som ett säll och mycket av det som diskuterades på den översta ledningsnivån talades det om även i Torsby och i Göteborg.

Intentionen att ge enheterna en störningsfri miljö borde ha inneburit att de inte fick samma erbjudande som andra att avhända sig beräkningen av SGI. I Göteborg blev detta tillkortakommande förödande. Inte bara ödelades IBB-gruppen (kapitel 7), omedelbart gick

.....
¹¹ Med styräckage avses styrsignaler som läcker in och skapar oreda i ett sammanhang där de inte hör hemma (Fransson & Quist 2010).

också den gemensamma tankestruktur och den konsensus förlorad som med stor möda uppnåts. Lusten försvann och med den det mesta av medarbetarnas drivkraft.

Trots att strategiska förändringar kan vara förödande är de ofrånkomliga, även i professionella organisationer. Ofrånkomligheten avser dock inte det ständiga vacklande än hit och än dit, det ideliga mekande med prioriteringar och de illa förberedda förändringar som är vardag inom Försäkringskassan – eller åtminstone var vardag under försökstiden:

FKPS kom in och störde och fick projektet att avstanna. (Intern december 2017)

Sedan funkade inte det centrala SGI:andet och då var det tillbaka igen efter två veckor, och störde igen. (Intern december 2017)

De upptäckte att de KI-handläggare som skulle ta över SGI-hanteringen inte hade kapacitet att hinna med. (Intern december 2017)

Öckerö och SGI tog luften ur det hela lite grand. (Intern december 2017)

De talrika buden och motbudet från ledningsnivån störde ordningen även i Torsby, men redan efter sex tillitsskapande månader var medarbetarna där tryggare:

Det är så mycket hela tiden om att ”nu ska alla göra SASSAM innan GK” till exempel. Det har alla kontor fått höra men tiden räcker inte till [...] verkligheten är en helt annan. Även om de säger att man ska göra saker så gör vi inte det om vi inte tycker det är bra. (Intern mars 2017)

Men frestelsen att släppa ifrån sig handläggningen av SGI blev även dem övermäktig. I backspegeln var det kanske obetänksamt:

Det var bättre när vi själva gjorde SGI. Flödet blev bättre för man kunde göra färdigt. (Intern november 2017)

9.2.4 Lyhördhet för strategisk styrning

En annan signal från den strategiska nivån var den om att fysiska samordningsmöten skulle nedprioriteras till förmån för bedömning av rätten till sjukpenning vid 90 och 180 dagar. De växlande signalerna i denna fråga beskrevs ingående i föregående kapitel. Beskedet ogillades hursomhelst av många medarbetare:

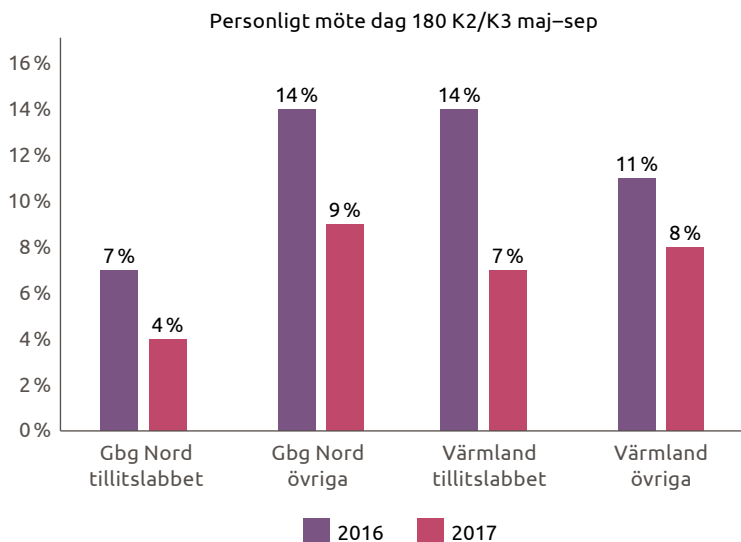
Man bestämmer själv men färgas av fokus på 90/180. (Intern december 2017)

Max ett möte per person och vecka, det får tidsödande konsekvenser. (Intern december 2017)

Att direktivet fick genomslag i Göteborg skulle till stor del kunna förklaras av att enheten där var en del av ett större kontor. Men i Torsby var trycket i denna fråga inte så stort, åtminstone inte från den närmaste omgivningen. Direktivet fick ändå genomslag, trots att flera av medarbetarna brann för samordning och identifierade sig med uppgiften. Det stred dessutom mot regleringsbrevet och innebar att de sjukskrivna inte skulle få den hjälp som de folkvalda hade beslutat. Det måste konstateras att trots stort handlingsutrymme var följsamheten stor.

Gd:s fokus på rättssäkerhet har läckt in. Det handlar om yrkes stolthet och professionalism. De är stolta byråkrater. (Extern februari 2018)

Följsamheten märks även vid jämförelse av produktionsdata mellan försöksverksamheterna och övriga enheter. Det är slående hur mätetalens utveckling i de allra flesta fall går åt samma håll. När andra förbättrade sina värden, exempelvis i fråga om att göra 90- och 180-dagarsbedömningar i tid, var utvecklingen densamma i Torsby och Göteborg. När de personliga mötena med de sjukskrivna dag 180 generellt sett minskade i antal hölls färre sådana möten även i försöksverksamheterna (figur 27).



Figur 27: När de personliga mötena med de sjukskrivna dag 180 generellt sett minskade i antal hölls färre sådana möten även i försöksverksamheterna.

Att skyddet mot styrning var långt ifrån vattentätt, trots att en chef i Torsby var mycket aktiv med att tona ned och hålla undan sådant som inte skulle beröra enheten, kan ha varit en anledning till följsamheten:

I ledningsgruppen är de trötta på mig när jag säger att ”nej, vi ska inte göra så för vi gör på vårt sätt”, så det finns motstånd men det märker de inte av här i Torsby. (Extern mars 2017)

Följsamheten kan även ha berott på vad som är känt sedan tidigare om självstyrande grupper, nämligen att de kollegiala samtalen förstärker gruppens vilja och förmåga att beakta och tillgodose krav och önskemål från överordnad nivå. Stödet för den tolkningen är särskilt tydligt ifråga om den följsamhet gentemot socialförsäkringsbalken som medarbetarna satsade på i Torsby:

Ja, vi plockar bort regler och får individer som fokuserar på att göra rätt. (Extern februari 2018)

Noggrannheten beror inte på att vi känner oss granskade utan för att vi fått den här möjligheten, det här ansvaret. (Intern november 2017)

[Gd] pratar om rättssäkerhet och det har vi nog lyssnat på. (Intern november 2017)

I den mån samordningen, i strid mot regleringsbrevet, faktiskt sattes på undantag i Torsby kan det även ha berott på vad som tidigare sagts om att personerna i mötesgruppen hamnade lite vid sidan av och inte deltog så ofta i samtalen.

9.3 Sammanfattning

Managementbyråkratin bjöd på motstånd och vid försöksverksamheten i Göteborg växte sig professionalismen inte lika stark som i Torsby. Genom preventiva mått och steg demonstrerade många chefer och stabspersoner på ett förtjänstfullt sätt hur en managementbyråkrati försvarar sig mot professionalism.

Medarbetarna var nöjda men trots att de släppts fria kände de sig länge fångna av den omgivande verkligheten. De hade svårt att slita sig från föreställningar om vad som krävs och hur saker ska göras. Mycket tid gick till lärande, men när de äntligen vågade prova sina vingar njöt de i fulla drag. Dock gick det inte att göra hur som helst. Friheten var begränsad, inte bara av omgivningen utan också av deras egen vilja att ta professionellt ansvar och säkerställa att ändringarna de genomförde var genomtänkta.

Hinder vid återprofessionalisering

Under inflytande av New Public Management (NPM) har den tidigare byråkratiska styrningen av offentlig sektor – med kännetecknen som specialisering, hierarkier och meritokrati – kompletterats med mål- och resultatstyrning, dokumentbaserade lednings- och produktionssystem samt andra företagsinspirerade styrideal. I rapporten har detta benämnts managementbyråkrati. Professionalismen inom svenska myndigheter har trängts undan av denna managementbyråkrati, vilket varit till men för såväl verksamheternas effektivitet som medarbetarnas trivsel.

Vad som har studerats i denna rapport är den återprofessionalisering som sker när en organisation rör sig från managementbyråkrati mot professionalism, det vill säga när handlingsutrymmet för enskilda medarbetare utökas. Den professionalism som eftertraktas avser ett mer självstyrt och kunskapsbaserat beslutsfattande av medarbetare med gemensam värdegrund och utbildning.

Syftet har varit att med fokus på hinder beskriva återprofessionalisering i en managementbyråkratisk kontext. Vad som avhandlats är de hinder som sattes upp och gav sig tillkänna i de båda försöksverksamheterna vid Försäkringskassans kontor i Torsby och Göteborg. Hindren var fler och större i enheten i Göteborg och återprofessionaliseringen var tydligare i Torsby.

Mycket av det återprofessionaliseringen åstadkom har länge varit hett eftertraktat av myndighetens ledning. I jämförelse med tiden före försöksverksamheten (kapitel 3) var lösningarna som utvecklades i Torsby relativt accepterade och irritationsfria. Handläggarnas upp-

fattningar om hur de jobbar, och varför, var där mer samstämmiga och medarbetarna blev under försöken mer harmoniska, systematiska och pragmatiska i förhållande till varandra och omvärlden.

Efter försöken var cheferna nära verksamheten mer verbala i sina beskrivningar av medarbetarnas förmåga. De sjukskrivna hörde inte av sig lika ofta med klagomål. Medarbetarna kände sig tryggare och var mer överens om och transparenta med hur de jobbar. De delade på arbetsbördan och hade större nytta av varandra. Ordningen hade förbättrats och stressen hade minskat. De var stolta över vad de åstadkommit, även om mycket återstod att göra. Vad som mer konkret utvecklades var:

- professionens kärnkompetens (kunskapen om sjukförsäkringen)
- de lokala arbetssätten
- kunskapssökandet och förmågan att konstruktivt samtala om verksamheten och driva förbättringsarbete.

Det kvarvarande missnöjet bland medarbetarna riktades inte så mycket utåt, mot ledningen och yttre omständigheter, som tidigare utan mer inåt mot dem själva. De hade haft nästan ett och ett halvt år på sig och var kritiska mot att de ännu inte kommit till rätta med allt.

Den mycket positiva utvecklingen bekräftas i en utvärdering av försöken som två stabspersoner genomförde för myndighetens räkning i mars och april 2018. Som tidigare stödpersoner för lean hade de en stor mängd träffar och workshoppar med olika medarbetargrupper och team på skilda orter och nivåer bakom sig. Förutom en lång lista med uppnådda vinster konstaterar de entusiastiskt i en promemoria att:

Teamen och medarbetare vi intervjuade i både Torsby och Göteborg gav en annan känsla från en hel del av dem som vi tidigare träffat på Försäkringskassan. Det fanns ett engagemang från samtliga och en glädje och stolthet över vad man har åstadkommit.

Professionalismens för- och nackdelar är, som sagt, väl dokumenterade och förbättringarna var väntade. I denna rapport fungerar resultaten främst som en bekräftelse på att det verkliga är återprofessionalisering som har studerats.

I detta avslutande kapitel är det dags att besvara studiens forskningsfrågor. Till sist diskuteras även praktiska implikationer för regeringen och de myndigheter som intresserar sig för återprofessionalisering.

10.1 Medarbetarnas föreställningar och agerande

I detta avsnitt behandlas svaren på forskningsfråga ett och två:

1. Hur agerar medarbetare i arbetsgrupper som ges friheten att finna egna arbetssätt?
2. Vilka är de egna föreställningar som hindrar medarbetare vid återprofessionalisering?

När försöken inleddes var det mycket som förväntades kunna ändras till det bättre och ivern var stor hos många av deltagarna. Men trots att den managementbyråkratiska stålburen stod öppen satt fågeln kvar på sin pinne och tvekade. En sak som medarbetarna hindrades av var sina egna, ofta managementbyråkratiska, föreställningar.

Genom åtskillnad mellan ”projekt” och verksamhet var förhållningssättet till förändring länge oförändrat. Medarbetarna samlades på schemalagda tider och det tidiga utvecklingsarbetet påminner mest om grupparbeten i grundskolan. Mellan sammankomsterna hände inget alls och när de träffades led samtalen brist på riktning och struktur. De konkreta förändringarna dröjde.

Handläggarna tycks ha varit omedvetna om sin oförmåga vad gäller mötesordning och grupparbetsformen (9.1.4–9.1.5), men också vad gäller att komma någon vart, exempelvis med vårdcentralen och läkarintygen (7.2) eller med kundgruppen (6.2). I de två sistnämnda fal-

len hindrades de av föreställningen om att andra aktörer nog inte har samma intresse av samverkan. En mer närvarande och aktiv chef hade, via chefsnivån, kunnat frammana ett större intresse hos motparten.

Ett annat skäl till dröjsmålet var att handläggarna hyste låg tilltro till sin egen och kollegornas förmåga. De sökte gärna svaren hos specialister eller tillfrågade forskarna.

De framstår också som starkt begränsade av sina managementbyråkratiska föreställningar om chefer och styrkedjor. Styräckaget var, som sagt, påtagligt och även de närmsta cheferna tycks lätt ha glömt fribrevet som innebar att enheterna var skyddade från styrning. Trots forskarnas upprepade påminnelser lät sig grupperna inte bara störas utan även påverkas. Det bekräftar vad som sades på sidan 8 om att professionella enheter, trots sin autonomi, har både vilja och en bättre förmåga att beakta och tillgodose krav och önskemål från överordnad nivå.

Att handläggarna fortsatte leta styrsignaler att följa är dock även ett tecken på osjälvständighet och hindrande föreställningar. Ännu vid försökens slut hindrades de av drömmen om att någon utanför gruppen, som bättre förstod, skulle komma och rädda dem genom att styra upp tillvaron och minska deras vilshenhet (9.1.6).

Utifrån en managementbyråkratisk måttstock var utvecklingen alltså länge obefintlig. Upplevelsen var att ingenting hade uppnåtts. Tron att det skulle gå snabbt vändes till vanmakt över att inget hände. Men vad som inte syntes var att utredandet hade gett ökad kunskap.

Tiden i buren användes till utredning och spaning ut i det nya och okända. Det visade sig att många problem som handläggarna ville åtgärda var mer upplevda än verkliga. Flera av de inledande och mycket omfattande utredningarna visade att det egentligen inte krävdes någon förändring, vilket även det är en kunskap.

Utredningarna bidrog inte bara med fakta. Deltagarna fick också pröva sina respektive uppfattningar om verkligheten mot de andras. För att få gehör för sina idéer var de tvungna att övertyga kollegorna genom att anföra bevis, och därmed rannsaka sina egna antaganden och erfara att vissa föreställningar bara byggde på känslor. När de till-

talades av de andra, svarade och blev lyssnade på förändrades inte bara de andras tänkesätt utan även de egna. Förutfattade meningar mjukades upp och bilderna av verkligheten, problemen och lösningarna blev med tiden alltmer homogena och gemensamma. Efterhand blev det dessutom uppenbart att friheten var verklig och varaktig. Förändring förväntades och till slut fick fågeln luft under vingarna.

De utredningar som så småningom ledde till förändring kan kritiseras för att ha varit introvert inriktade på intern effektivitet. De handlade mest om rättssäkerhet och tidsbesparingar i interna flöden. Fördelar uppstod för de sjuka men mest som en sidoeffekt av ökad samstämmighet och konsekvent hantering. Den externa effektiviteten gavs inte samma uppmärksamhet och idéerna om att involvera de sjukskrivna i samtal om förbättringar hade inte samma livskraft.

Beteendet stämmer väl överens med vad som tidigare sagts om professionalismens kundfokus, som kan vara introvert och begränsat till professionens kunskapsområde. Med tanke på situationen när försöken inleddes (kapitel 3) är det också rimligt att återprofessionaliseringen inleddes med en period av intern uppstädning. Den som hade förväntat mer extroverta grepp bör beakta att det är de gemensamma tänkesätten som organiserar en verksamhet. Inledningsvis var många stressade och otrygga. De tvivlade, både på sig själva och på varandra. Bilderna av arbetssätten var osammanhängande, oförenliga och oklara. Kunskapen om sjukförsäkringen var låg. Med sådana spänningar och skilda uppfattningar kan en verksamhet vara svår att utveckla. Kanske var det därför till och med nödvändigt att återprofessionaliseringen inleddes med en tillitsskapande utrednings- och samtalsfas under vilken mängden skilda synsätt kunde reduceras (jfr Weick 1979). Hade försöken fått fortsätta och understötts med ny kunskap (se 2.4) skulle utvecklingsarbetet kanske med tiden ha fått en delvis annan inriktning.

I takt med ökad samsyn blev förbättringsarbetet mer oförskräckt och till en naturlig del av vardagen. När problemområdet dessutom sammanföll med ett funktionellt operativt ansvar tog utvecklingen fart. När samtal uppstod om uppkomna problem kunde åtgärder vidtas mer spontant och utan föregående utredning.

Några medarbetare lämnades mer eller mindre utanför medan andra blev mer engagerade och professionaliserade. Skillnaderna kan ha berott på personliga egenskaper såsom mod, förmåga och social ställning. Det kan även ha spelat in vilken operativ funktion personerna hade eller gavs. Handlägga skulle även de som arbetade med telefoni och möten göra, men de var inte lika aktiva som de andra i samtalen om sjukförsäkringen. När telefonlösningen väl var sjösatt krävdes inget djupare utvecklingsarbete och vad gäller professionalismen kring möten så led den av att möten var lågt prioriterade jämfört med rättssäkerhet. Även i fråga om utanförskapet hade en mer närvarande och aktiv chef kunnat göra skillnad.

Vilket konkret resultat utvecklingsarbetet gav kan å ena sidan ifrågasättas. Det redovisades i vart fall inte många mätetal av det slag som managementbyråkrater efterfrågar. Ett skäl är att statistiken förstördes genom införandet av Digisjuk. Det ska också sägas att medarbetarna inte själva genomförde så många mätningar. Å andra sidan är behovet att mäta mindre i en professionell organisation, eftersom de självstyrande ofta upplever effekten av det som förändras. Den som tar del av vittnesmålen i kapitel 9 kan bli övertygad utan siffror. Verksamheten är komplex och erfarenheten av myndighetens centrala mätningar är att de ofta kringgärdas av förbehåll om att de inte fullt ut stämmer. De är dessutom koncentrerade på kvantiteter och inte alltid utformade för att mäta vad medarbetarna försöker uppnå. Trovärdiga siffror hade dock varit en styrka, både för enheternas utveckling och för möjligheten att övertyga den managementbyråkratiska omgivningen.

Trots ökad rättssäkerhet och uppenbara tidsbesparingar är medarbetarna hårt självkritiska. De är stolta och nöjda med mycket, men besvikna på vad de uppfattade som en fortsatt hög arbetsbelastning. Uppenbarligen hade de inte förstått att tidsbesparingar i en professionell organisation omedelbart fylls av sådant som tidigare inte kunnat prioriteras. Vunnen tid går lätt och obemärkt åt till att utföra arbetet ännu lite bättre.

En återkommande erfarenhet i litteraturen, som studien bekräftar ännu en gång, är att professionalismen som sådan tar tid – särskilt i

början när tänkesätten är disparata och relativt outvecklade. Tiden för det osynliga lärandet är väl investerad men för att luften inte ska gå ur organisationen är det viktigt med synliga resultat. Medarbetarna misssade att tidigt plocka några lågt hängande frukter.

10.2 Managementbyråkratins rädslor och försvar

Professionalismen utgjorde en främmande fågel som genom försöken på Försäkringskassan tillfälligt kunde skådas inom managementbyråkratins habitat. De luttrade kan ha sett fågeln som ett exotiskt inslag. Men dess uppdykande ingöt också verkligt hopp bland många på hierarkins lägre nivåer. Besviket kunde de senare iaktta hur fågeln likt en invasiv art bekämpades av managementbyråkraterna. I detta avsnitt behandlas svaren på forskningsfråga tre:

3. Vad är det i professionalismen som managementbyråkratin upplever som ett hot och hur försvarar den sig?

Försöken var forskningsmässigt framgångsrika med att provocera fram beteenden som, åtminstone i praktiken, var ett försvar av det gamla och invanda. Genom studiens design blev det möjligt att avtäckta något av det motstånd som med stor sannolikhet kommer att dyka upp även vid fullskaliga försök.

I de flesta fall framstår det dock som att det var styrsystemet i sig självt som försvarade sig. Samtidigt som systemet upprätthölls av individer ska det beaktas att professionalismen störde det invanda och inte passade in. De flesta hindren lades inte ut med avsikt. En förklaring är att många inte förstod professionalismens logik och inte kunde förutse konsekvenserna av sin passivitet eller sitt agerande.

Vad som kanske framförallt verkar omöjligt att förstå inom managementbyråkratins paradigm är att *professionalismens kärna är de samtal där den styrande kunskapen formas* (2.4.2). Vid upprepade tillfällen under försöken hörde chefer och utvecklingspersonal av sig för att

lära av försöksverksamheterna. Nyfiket undrade de om de nya arbets-sätten kanske skulle kunna passa in i den övriga verksamheten. Att in-spireras och lära är en viktig del av professionalismen, men de som tror sig kunna överföra förändringarna till andra enheter kan inte ha förstått (eller uppskattat) den verkliga poängen och den faktiska förändring som försöken innebar.

Professionalismens lokala lösningar är och förblir oförenliga med den för managementbyråkraterna självklara idén om ett enda bästa arbetssätt som kan identifieras för att tillämpas i standardiserad form överallt och alltid. De som besjälades av detta synsätt tycktes oför-mögna att ta till sig att *poängen med professionalismen inte är arbets-sätten*. Svårförklarad är att arbetssätten måste utarbetas, beslutas och fritt kunna förändras av precis samma individer som utför arbetet. Hjulet måste i någon mening uppfinnas på varje arbetsplats. En lika svårsmält insikt kan vara att den tid detta tar, särskilt i början, betalar sig, att det kan vara värt den långa tid som uppfinnandet, pratet, läran-det och utvecklingen förbrukar.

Det var mycket av just detta skäl, att managementbyråkrati är ett paradigm inom vilket professionalismen inte uppskattas eller kan för-stås, som Försäkringskassan valdes ut för studien av hinder vid åter-professionalisering. Många inom myndigheten eftertraktar en mju-kare styrning men som framgick av kapitel 3 är managementbyråkratin förhärskande, och med Försäkringskassan som studieobjekt kunde det förutses att resan mot professionalism skulle bli både gropig och krokig.

Att några skadesköt fågeln kan delvis skyllas på att det främmande och avvikande väcker rädsla. Istället för att ta fighten och försvara pro-fessionalismen följde många det trygga och invanda. De gjorde som de brukade och som de visste att omgivningen skulle acceptera.

I materialet finns också exempel på öppet fientliga handlingar. Exempelvis bannlystes projektnamnet ”tillitslabbet” och det skulle bara pratas om projektet i isolerade sammanhang. En chef på hög nivå pratade nedsättande om försöken och det kan inte uteslutas att delar av styrläckaget skedde med avsikt.

Det befintliga och mycket sinnrika styrsystemet är huvudkontorets sätt att säkerställa kvantitet och kvalitet. Med tanke på att systemet, mer eller mindre, blockerades inom försöken borde de ansvariga ha varit oroliga av omtanke om de sjukskrivna. De borde ha tänkt att en ostyrd verksamhet skulle göra att rättssäkerheten äventyrades eller befarat en okontrollerad ökning av handläggningstiderna och ärendebalanserna. Några av de hinder som diskuterades i föregående kapitel kan förvisso ha satts upp av omtanke, men det ansvarsfulla hade i så fall varit att stoppa försöken helt, vilket inte skedde.

Det är tydligt att ängslan i första hand handlade om att skydda det befintliga sättet att styra från professionalismens idéer. Det är för sent att stänga buren när fågeln har flugit ut och idéerna fick inte spridas till andra chefer och enheter (jfr diskussionen om lean, s 58).

Inför en återprofessionalisering har managementbyråkraterna dessutom goda skäl att oro sig för att deras tjänster inte längre kommer att efterfrågas i samma utsträckning som tidigare. Förutom den effektivitetshöjning som kan påräknas lokalt kommer återprofessionaliseringen att ge utrymme för besparingar genom färre chefs- och stabspersoner. Behovet minskar även av styrande och kontrollerande koncept som ”rullas ut” och de återstående stabspersonerna kommer att få lära sig att i högre grad serva och stödja professionens kunskapsutveckling. Cheferna måste i sin tur anpassa sig till en mer närvarande och coachande roll. Något hot mot anställningar förelåg naturligtvis inte genom försöken men det kan ha varit svårt för en del att se sin egen roll i en framtida och mer professionell verksamhet.

10.3 Praktiska implikationer för regering och myndigheter

Vad gäller kunskap om återprofessionaliseringens premisser har den föreliggande studien bidragit med ett första skrap på ytan. Den är den första i en förhoppningsvis lång rad studier som gör att kunskapsläget på sikt kan komma att bli gott.

Vad gäller resultatens praktiska innebörd är det särskilt angeläget att peka på betydelsen av goda chefer och ledare. Först ska det dock påminnas om att försöken genomfördes i forskningssyfte. Det sätt på vilket de sattes upp är inte ett idealiskt sätt att styra. Omständigheterna var speciella men de hinder som upptäcktes skiljer sig säkert inte mycket från dem som kan förväntas vid en strategiskt förankrad återprofessionalisering.

Speciellt med försöken är att de inleddes med att forskarna reste sig och gick. Medarbetarna fick sedan inte någon fortsatt facilitering, annat än kortare insatser på egen begäran. En av enhetscheferna valde att delta mycket sparsamt medan den andra var närvarande men länge ”satt på händerna”. Syftet var att studera hur medarbetarna hanterade situationen. Med tanke på den bristande tilliten var det även viktigt att försöka övertyga dem om att den sagda friheten var verklig. Kanske bidrog den inledande förvirringen till den positiva utvecklingen? Snart blev det dock tydligt att chefsrollen är central.

Vad som ska omdanas vid återprofessionalisering är ett socialt system. Det betyder att om en del förändras så påverkas även helheten, och ska delen förändras måste samtidigt helheten göra det. En återprofessionalisering av del såväl som helhet förutsätter alltså ett kontrollerat paradigmskifte på systemnivå, med allt det motstånd från enskilda delar som då kan förväntas. Återprofessionalisering är med andra ord en ledningsmässig utmaning av dignitet.

Den chef som står i begrepp att återuppbygga en profession bör till att börja med fördjupa sig i den forskning om professionalism som i valda delar redovisades i kapitel 2. Idéer kring återprofessionalisering kan även födas hos den som läser rapportens empiriska beskrivningar.

Goda ledare vet att medarbetarna måste ges utrymme att agera professionellt och inte behöva uppsöka en överordnad vid minsta oklarhet. De förstår också varför hög personalomsättning är ett kännetecken på detaljstyrda verksamheter. Det duger inte att vara oinformerad och inte beakta den överväldigande mängd forskning som samstämmigt konstaterar att detaljstyrning av komplexa tjänster inte fungerar. Trots denna vetskap reproduceras managementbyråkratien, ofta utan insikt,

av vad som förmodligen utgör flertalet av alla chefer och stabspersoner i offentlig förvaltning.

I en tid med alltmer otillräckliga resurser har studien tydligt demonstrerat hur en illa avvägd styrning gör att skattemedel förlösas och välfärden försvagas. Managementbyråkratin lever sitt eget liv. Trots den regeringsinitierade pinnjakten beskriven i kapitel 8 är det inte mycket av den överdrivna styrningen som kan skyllas på regeringen. Däremot vore det mycket lämpligt att se över rekryteringsprofilen vid tillsättandet av myndighetschefer, och att byta ut dem som reproducerar bristfällig styrning.

I kapitel 2 utreddes hur professionalismen utmanar managementbyråkratin hierarkier och maktstrukturer. Alla verksamheter kräver en mix av styrformer, men i en renodlat professionell organisation är det kunskap snarare än chefer som styr. Det autonoma och självgående utvecklingsarbete som eftertraktas vid återprofessionalisering gör att chefer kan uppleva att de förlorar kontrollen. På ett konstruktivt sätt värderar och bedömer, snarare än accepterar, medarbetarna de styr signaler som ges. Vägran är alltid ett alternativ och de kommer tydligt att uttrycka sina synpunkter på krav som är oförenliga med vad de upplever som rätt eller lokalt möjligt, eller som i onödig detalj anger hur lösningen ska se ut. Med professionella medarbetare blir styrning på prestation och processefterlevnad kontraproduktiv och obsolet. För att påverka måste cheferna istället acceptera och behärska att själva delta i de samtal där medarbetarna lär och kunskapen styr.

Framgångarna i Torsby kan till stor del tillskrivas det medvetna och stöttande men inte så styrande ledarskapet. Mer forskning krävs, men efter årtionden med managementbyråkrati kan det befaras att många befintliga chefer och stabspersoner inte är mogna att verka i en professionell organisation. Väl valda ledare är nyckeln till vad som efterfrågas av ISF (2018c):

Försäkringskassan behöver få möjlighet att bygga upp en stark profession som är väl förankrad i sjukförsäkringen som helhet och som kan klara av att hantera förändringar i den politiska styrningen utan att de tappar någon del av grunduppdraget – både bedömningen av de försäkrades rätt till sjukpenning och samordningen av försäkringen. De behöver också kunna klara av att hantera hela uppdraget om det kommer nya ensidiga styrsignaler som betonar den ena delen mer än den andra.

I citatet ovan ondgör sig ISF över ständigt nya styrsignaler från regeringen. Ett liknande problem är ständigt förändrade förutsättningar från myndighetens ledning, av det slag som exempelvis gjorde att IBB-gruppen raserades. På både den strategiska och den politiska nivån bör det alltså beaktas att interventioner:

- stör arbetsron
- sänker produktionstakten
- river ned fungerande samarbetsmönster och
- kan vara skadliga för arbetsmoralen.

Styrsignaler måste följlaktligen vara värda sitt pris, vara välplanerade och skickas så sällan som möjligt. Inför beslut att intervensera bör det vägas in att runt sju av tio styrinitiativ misslyckas (se Grint & Willcox 1995; Balogun & Hope Hailey 2004). Även risken för styrläckage bör beaktas, då bara ryktet om centraliserade SGI-beräkningar räckte för att bromsa återprofessionaliseringen. I det kritiska skede då misstro ska ersättas av stabil tillit bör all annan central styrning undvikas.

Litteratur

- Agevall, L., K. Jonnergård & J. Krantz (2017). *Frihet under ansvar eller ansvar under tillsyn. Om dokumentstyrning av professioner*. Växjö, Linneaus University Press.
- Bentley, T. (1994). *Facilitation: Providing opportunities for learning*. New York, McGraw-Hill.
- Boulton, G. & C. Lucas (2008). What are universities for? www.scribd.com/doc/112014966/What-Are-Universities-for-Geoffrey-Boulton-FRS-Sir-Colin-Lucas, läst: 2018-09-04.
- Balogun, J. & V. Hope Hailey (2004). *Exploring strategic change*. London, Prentice Hall.
- Bjrlöv, M. (1999). *Om lärande i verksamhetsanknutna samtal: en studie om prat och lärande i möten på en arbetsplats*. Stockholm, Stockholms universitet.
- Bjrlöv, M. & P. Docherty (2005). Collective reflection under ambiguity. I *Productive reflection at work: Learning for changing organizations*. D. Boud, P. Cressey & P. Docherty (red.). London, Routledge.
- Czarniawska, B. (1997). *Narrating the organization: Dramas of institutional identity*. Chicago, University of Chicago Press.
- Dagens Nyheter (2013). "Vad var det som dödade Herr B?" 2013-02-17.
- Döös, M. et al. (2001). Kollektivt lärande på individualistiskt vis – ett lärdilemma för praktik och teori. I *Lärdilemman i arbetslivet*. T. Backlund, H. Hansson & C. Thunborg (red.). Lund, Studentlitteratur.
- ETC (2018). "Handläggare: 'Avslag på sjukpenning ger högre lön.'" 2018-01-22.
- Evetts, J. (2011). "A new professionalism? Challenges and opportunities." *Current Sociology* 59(4): 406–422.

- Feldman, M. S. (2000). "Organizational routines as a source of continuous change." *Organization Science* 11(6): 611–629.
- Ford, J. D. & L. W. Ford (1995). "The role of conversations in producing intentional change in organizations." *Academy of Management Review* 20(3): 541–570.
- Fransson, M. (2008). *Självbeskrivning och tjänstekognition: Om processkartläggning på arbetsförmedlingen*. Karlstad: Karlstad University Press. 2008:23.
- Fransson, M. & J. Quist (2010). *Nystartskontoret som blev en tjänst: Om politiska hängrynnor i administrativa stuprör*. Karlstad: Centrum för tjänsteforskning. 2010:39.
- Freidson, E. (1994). *Professionalism reborn: Theory, prophecy and policy*. Cambridge: Polity Press.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism: The third logic*. London: Polity Press.
- Försäkringskassan (2017). Försäkringskassans årsredovisning 2016.
- Försäkringskassan (2018). Vägen till ett sjukpenningtal på 9,0 dagar. www.forsakringskassan.se/omfk/vart_uppdrag/vagen_till_9_0, läst: 2018-11-09.
- Grint, K. & L. Willcox (1995). "Business process reengineering in theory and practice: Business paradise regained." *New Technology, Work and Employment* 10(2): 99–109.
- Hall, P. (2012). *Managementbyråkrati: Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Stockholm: Liber.
- Hanlon, G. (1999). *Lawyers, the state and the market: Professionalism revisited*. Basingstoke: Macmillan.
- Holdaway, S. (2017). "The re-professionalization of the police in England and Wales." *Criminology & Criminal Justice*, 17(5): 588–604.
- Isaacs, W. (1999). *Dialogue and the Art of Thinking Together*. New York: Doubleday.
- ISF (2015). Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan. Stockholm, Inspektionen för socialförsäkringen. 2015:7.
- ISF (2018a). Ökning av antalet personer som får beslut om indragen sjukpenning. Stockholm, Inspektionen för socialförsäkringen. 2018:12.

- ISF (2018b). Förändrad styrning i och av Försäkringskassan. Stockholm, Inspektionen för socialförsäkringen. 2018:16.
- ISF (2018c). Rapporten i korthet. Förändrad styrning i och av Försäkringskassan. Stockholm, Inspektionen för socialförsäkringen. 2018:16.
- ISF (2018d). Regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar. Stockholm, Inspektionen för socialförsäkringen. 2018:17.
- Johnson, T. (1972). *Professions and power*. London: Macmillan.
- Kotter, J. P. & L. A. Schlesinger (1979). "Choosing strategies for change." *Harvard Business Review* 57(2): 106–114.
- Liedtka, J. M. & J. W. Rosenblum (1996). "Shaping conversations: Making strategy, managing change." *California Management Review* 39(1): 141–157.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Löfberg, A. (1995). Arbetsplatsens utformning som pedagogisk utmaning. I *Miljöpedagogik och kunskapsbildning*. A. Löfberg & J. Ohlsson. Stockholm: Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet.
- Minssen, H. (2006). "Challenges of teamwork in production: Demands of communication." *Organization Studies* 27: 103–124.
- Mintzberg, H (1987). "Crafting strategy." *Harvard Business Review* jul/avg: 65–75.
- Nonaka, I. (1994). "A dynamic theory of organisational knowledge creation." *Organisational Science* 5(1): 14–37.
- Parsons, T. (1951). *The social system*. New York: Free Press.
- Phillips, L. & M. Phillips (1993). "Facilitated work groups: Theory and practice." *Journal of the Operational Research Society* 44: 533–549.
- Quist, J. & M. Fransson (2014). *Tjänstelogik för offentlig förvaltning – en bok för förnyelsebyråkrater*. Stockholm: Liber.
- Ramirez, F.O. (2010). Accounting for excellence: Transforming universities into organizational actors. I *Higher education, policy, and the global competition phenomenon. International and development education*. L. M. Portnoi, V.D. Rust & S.S. Bagley (red.). New York: Palgrave Macmillan.

- Regeringen (2015). Uppdrag att stärka sjukförsäkringshandläggningen och åstadkomma en välfungerande sjukförsäkringsprocess. Regeringsbeslut 2015.
- Regeringen (2016). Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Försäkringskassan. Socialdepartementet.
- Regeringen (2018). Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. Tillitsdelegationen. SOU 2018:47.
- Rennstam, J. (2007). "Engineering work-on peer reviewing as a method of horizontal control." *EDAMBA Journal*, 6th Thesis Competition: 15–24.
- Rombach, B. (1986). *Rationalisering eller prat: Kommuners anpassning till en stagnerande ekonomi*. Lund: Doxa.
- Räftegård, C. (1998). *Pratet som demokratiskt verktyg: Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*. Hedemora: Gidlund.
- Sahlin, K. & U. Eriksson-Zetterquist (2016). *Kollegialitet – en modern styrform*. Lund: Studentlitteratur.
- Schein, E. H. (1993). "On dialogue, culture, and organizational learning." *Organizational Dynamics* 22(2): 40–51.
- Schwarz, R. M. (1994). *The skilled facilitator: Practical wisdom for developing effective groups*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Stigendal, L. (2018). *Vad är problemet? Om effektiv styrning av offentlig sektor*. Norderstedt: Books on Demand.
- Sundqvist, B. (2010). *Svenska universitet – lärdomsborgar eller politiska instrument?* Hedemora: Gidlunds.
- Wauters, B. (2017). "Zelfsturing in publieke dienstverlening: Een verhaal van twee paradigma's." *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 1: 37.
- Weick, K. E. (1979). *The social psychology of organizing*. New York: McGraw-Hill.
- Weick, K. E. (2001). *Making sense of the organization*. Oxford: Blackwell Business.
- Weick, K. E. & K. M. Sutcliffe (2003). "Hospitals as cultures of entrapment: A re-analysis of the Bristol Royal Infirmary." *California Management Review* 45(2): 73–84.
- Wilson, D. C. (1992). *A strategy of change: Concepts and controversies in the management of change*. London: Routledge.

Bilaga 1

Empiriska detaljer

Studien bygger på ett omfattande datamaterial som samlats in från Försäkringskassan. I denna bilaga redovisas detaljer om källor, insamling och urval. I ett första avsnitt beskrivs data som samlades i den förstudie som genomfördes under våren 2016. Därefter följer den mer omfattande beskrivningen av data insamlad i relation till de försöksverksamheter som pågick från augusti 2016 till december 2017. I ett sista avsnitt redovisas kompletterande data som använts för färdigställandet av föreliggande rapport. All datainsamling och bearbetning genomfördes i lika delar av de två forskare som står som författare till denna rapport.

Förstudien

Denna del av studien utgörs huvudsakligen av en intervjustudie som genomfördes vid kontoren i Torsby respektive Göteborg under mars 2016. Intervjuerna föregicks av en heldag där forskarna träffade områdeschefer och controllers från verksamhetsområde Mitt och Väst för att få en övergripande bild av verksamheten. Dagen innehöll också praktiska frågor rörande studiens design.

De två enhetscheferna ombads välja ut medarbetare för intervjuerna. Totalt intervjuades 17 personer varav 13 handläggare inom de två enheterna. De övriga hade roller i enheternas närhet. Intervjuerna varade i snitt 55 minuter och spelades in.

I samband med besöket i Göteborg följde en av forskarna också

med en handläggare på ett kartläggningssamtal. Dessutom genomfördes två intervjuer med controllers inom myndigheten, i syfte att bättre förstå vilka data som registreras och hur de används.

Försöksverksamheterna

Forskarna använde flera olika källor för att följa arbetet i försöksverksamheterna. Först beskrivs hur deltagande observationer användes för att kontinuerligt samla data. Därefter diskuteras de två olika omgångar med intervjuer som utgjorde ett viktigt komplement till dessa data. Slutligen redovisas övriga källor av relevans.

Deltagande observation

Försöksverksamheterna bedrevs under cirka 16 månader. För att kontinuerligt följa arbetet i Torsby och Göteborg besöktes enheterna regelbundet av forskarna. I rapporten beskrivs hur det huvudsakliga utvecklingsarbetet bedrevs under en viss dag i veckan, varför det var naturligt för forskarna att befinna sig i miljön dessa dagar.

Observationerna skiljer sig något åt beroende på vad handläggarna valde att arbeta med. Forskarna fanns med bara för att följa arbetet. Några enstaka gånger ombads de att moderera något samtal, men som regel var det fråga om ett passivt deltagande. Om handläggarna hade frågor eller ville diskutera något enskilt med forskarna var det också möjligt. Forskarna befann sig uppskattningsvis i handläggarnas miljö i snitt 4–5 timmar under de dagar som redovisas i tabell 1 på nästa sida, ibland något kortare, ibland något längre.

Totalt besöktes enheten i Torsby 19 gånger och motsvarande siffra för Göteborg är 21. Valet av dagar styrdes av flera faktorer. Den viktigaste var ambitionen att fånga händelserna löpande över tid. En annan var vad som hände i försöksverksamheterna. Om något extra var på gång försökte forskarna att prioritera det. Ledigheter som sommarsemester, jul och påsk påverkade också.

Av tabell 1 framgår att besöken var tätare i början av perioden, för att sedan tunnas ut något. Det är avsiktligt eftersom den första tiden bedömdes vara extra intressant.

	Torsby	Göteborg
Oktober (2016)	19, 26	12, 19, 26
November	2, 9, 16, 30	2, 17, 23
December	7	7, 14
Januari (2017)	11, 25	9, 30
Februari	1, 8	13, 27
Mars	8	13, 20
April	5, 26	24
Maj	24	15
Juni	–	12
September	13	11
Oktober	18	2
November	15, 29	6, 27

Tabell 1. Besöken var tätare i början av perioden, för att sedan tunnas ut något.

Vid ett tillfälle i början av juni 2017 samlade forskarna båda enheterna till en gemensam övning. Ett viktigt syfte var att låta handläggare och enhetschefer träffa varandra över kontorsgränserna. Fram till dess förekom viss kontakt mellan enhetscheferna, medan handläggarna endast visste om varandras existens. Ett annat syfte var att testa en idé om kollegial granskning som inte omtalas i rapporten men som korresponderar med avsnitt 2.2.5. Träffen som varade från lunch till lunch under två dagar gav också forskarna ytterligare ett tillfälle att samla intryck. Enheterna hade ett uppdämt behov av att träffas och när tillfälle väl gavs fanns det många berättelser att ta del av.

I samband med samtliga observationer i tabellen ovan förde forskarna minnesanteckningar som sedan skrevs ned som mer regelrätta

fältnoteringar. Vid några få tillfällen spelade forskarna också in diskussioner.

Intervjuer

Som ett komplement genomfördes två intervjuomgångar under försöksperioden. Den första utfördes i mars 2017, det vill säga nästan halvvägs in i försöken. Den andra kan sägas ha bestått av slutintervjuer för att fånga upp summerande intryck. De intervjuerna genomfördes under perioden november 2017–februari 2018, med tyngdpunkt i november. Intervjuerna fördelades jämnt mellan Torsby och Göteborg.

I båda omgångarna valdes respondenterna ut av forskarna. Urvalet baserades i första hand på vad som framkom i samband med de deltagande observationerna. Några medarbetare bedömdes helt enkelt sitta inne med mer information än andra. Men forskarna sökte också en representativ bredd och merparten av enheternas handläggare har intervjuats vid något tillfälle. I några fall föll respondenten bort på grund av sjukdom eller andra hinder. Det bedöms inte ha påverkat studieresultatet.

Den intervjuomgång som genomfördes halvvägs bestod av 12 intervjuer, varav 10 med handläggare. Intervjuerna var semistrukturerade och fokuserade på händelseutvecklingen inom försöken. Därutöver berördes den initiala fasen ingående. Det fanns dessutom utrymme för respondenten att själv styra intervjun till intressanta områden. Också dessa intervjuer spelades in. I snitt varade intervjuerna 50 minuter.

Den avslutande omgången bestod av 16 intervjuer, varav 11 med handläggare. I snitt varade dessa 56 minuter och även de spelades in. Också dessa intervjuer var semistrukturerade. Här fanns ett tydligare stöd i form av en ”fyrfältare” som forskarna konstruerat för ändamålet. Den ena dimensionen utgjordes av orden ”bra” och ”dåligt”, den andra av ”enhetens idéer, försök och lösningar” samt ”stöd, ledning och förutsättningar”. På så vis kunde respondenten själv välja samtalsämnen och ordning. I takt med att samtalet fortlöpte fylldes fyrfältaren i av respondenten.

Ytterligare stöd fanns i form av ordmoln konstruerade utifrån forskarnas fältnoteringar. Ord som använts ofta, till exempel FRÖ i Torsby och IBB i Göteborg, fick stort utrymme i molnen. På så sätt gav de ledning i samtalen. Forskarna presenterade som ytterligare stöd för minnet listor på de olika delprojekt som bedrivits inom ramen för respektive försök. Men precis som i den tidigare intervjuomgången fanns också ett stort utrymme för respondenten att själv ta upp sådant som kändes angeläget.

Sammantaget var intervjuerna viktiga för att bättre förstå de skeenden som observerades vid besöken. Att om och om igen kunna lyssna på intervjuer genomförda vid olika tidpunkter gav viktiga insikter.

Utöver intervjuerna i Torsby och Göteborg genomfördes återigen intervjuer med två controllers inom myndigheten. Den här gången var intresset riktat mot enheternas prestationer under försöksperioden.

Övriga sätt att följa arbetet i Torsby och Göteborg

Vid sidan om deltagande observationer och intervjuer följdes händelserna inom försöksverksamheterna på flera andra sätt:

- De grupper som arbetade med att utreda och föreslå nya lösningar dokumenterade ofta sina erfarenheter i OneNote. Primärt var dessa anteckningar till för gruppens interna arbete och för att kunna överföra kunskapen till övriga inom enheten, men forskarna hade också löpande tillgång till dessa anteckningar.
- För att sprida kunskap om projektet inom Försäkringskassan uppmanades handläggarna att blogga om sina erfarenheter på myndighetens intranät. Forskarna tog löpande del av dessa inlägg.
- När handläggarna fick i uppdrag att föreläsa i olika sammanhang skapades ofta en presentation i PowerPoint för ändamålet. Dessa samlades regelmässigt in av forskarna.

Kompletterande data

I denna bilaga har datainsamlingen under såväl förstudien som försöksverksamheterna beskrivits. Avslutningsvis finns ytterligare några datakällor att redovisa:

- Forskarna har under stora delar av studieperioden haft tillgång till Försäkringskassans intranät Fia. På så sätt har det funnits en möjlighet att översiktligt följa med i händelseutvecklingen också utanför försöksverksamheterna. Intranätet gav också tillgång till processdokument och andra för myndigheten centrala styrdokument.
- Medarbetare på olika nivå inom Försäkringskassan var intresserade av händelserna inom försöken. I två fall har det till och med resulterat i interna rapporter av visst intresse för forskarna. En rapport, vilken citeras i inledningen av föreliggande rapports sista kapitel, beskriver en intervjustudie som genomfördes under våren 2018. Den andra beställdes av forskarna i samverkan med controllers inom myndigheten. Syftet var att kunna säga något om hur kvaliteten i handläggarnas arbete påverkats av försöken. Som påpekats i kapitel 9 var studien behäftad med så pass allvarliga brister att det inte går att dra några slutsatser av den.

Fri som en fågel

en studie av återprofessionalisering inom Försäkringskassan



Johan Quist (t.v.) och Martin Fransson

Styrningen i offentlig sektor har länge kritiserats. Nu tycks vinden ha vänt och jakten på bättre alternativ ha inletts. I rapporten undersöks vad som händer när de anställda vid Försäkringskassan i Torsby och Göteborg får större handlingsutrymme och utvecklar sina egna arbetssätt.



SERVICE RESEARCH CENTER
GTF | CENTRUM FÖR TJÄNSTEFORSKNING

