

Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT 2011]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

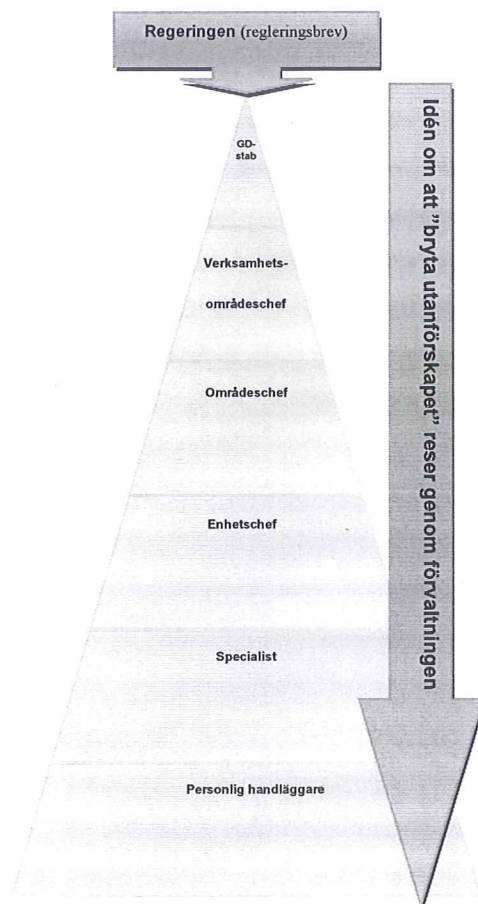
Författare: Liv Ahlgren

Handledare: Sofie Cedstrand

Examinatorer: David Karlsson, Stig Montin

Utanförskapet möter Försäkringskassan.

En studie om resande idéer, översättning
och meningsskapande



Stort tack,

till alla respondenter vid Försäkringskassan som delat med sig av tid och erfarenheter för min uppsats. Tack också till min handledare, Sofie Cedstrand, som väglett mig genom uppsatsen och inspirerat mig till att tänka fritt och kreativt.

Liv Ahlgren, 23 maj 2011

1. IDÉN OM UTANFÖRSKAPET OCH HUR DET SKA BRYTAS	1
1.1 VAD ÄR POLICYPROBLEMET?	3
1.1.1 DET VETENSKAPLIGT INTRESSANTA!	5
1.1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING	6
1.2 IDÉN FÅRDAS GENOM OLIKA HIERARKISKA NIVÅER	7
1.2.1 DISPOSITION	7
2. RESANDE IDÉER, ÖVERSÄTTNING OCH MENINGSSKAPANDE	9
2.1 "BRYTA UTANFÖRSKAPET"- EN IDÉ FRÅN STAT TILL FÖRVALTNING	9
2.1.1 RESANDE IDÉER	10
2.2 DEN RESANDE IDÉN BLIR EN INSTITUTION	11
2.2.1 ÖVERSÄTTNING	12
2.2.2 MENINGSSKAPANDE	13
2.2.3 ÖVERSÄTTNING OCH MENINGSSKAPANDE	16
3. UNDERSÖKNINGENS GENOMFÖRANDE- SÅ HÄR GJORDE JAG	19
3.1 VARFÖR STUDERA FÖRSÄKRINGSKASSAN?	19
3.1.1 ATT STUDERA RESANDE IDÉER	20
3.1.2 INFORMANT PÅ FÖRSÄKRINGSKASSAN	21
3.2 INTERVJUER	22
3.2.1 URVAL AV INTERVJUPERSONER	23
3.2.1.1 Respondenter: från GD-stab till personlig handläggare	23
3.2.2 INTERVJUMETODER	24
3.2.2.1 Samtalsintervju	25
3.2.2.2 Telefonintervju	26
3.2.2.3 E-post	26
3.3 AVGRÄNSNING	26
4. IDÉN "BRYTA UTANFÖRSKAPET" ÖVERSÄTTS OCH TILLSKRIVS MENING.	28
4.1 REGLERINGSBREVET LIGGER TILL GRUND FÖR FÖRSÄKRINGSKASSANS ARBETE.	28
4.1.1 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SPRIDNING AV IDÉER MELLAN OLIKA NIVÅER	29
4.2 HUR ÖVERSÄTTS IDÉN OM ATT "BRYTA UTANFÖRSKAPET" NÄR DEN RESER GENOM FÖRVALTNINGEN?	31
4.2.1 IDÉN BRYTS NED OCH SPRIDS NEDÅT I ORGANISATIONEN	31
4.2.2 "OMSÄTTA DET SOM KOMMER"- FRÅN VERKSAMHETSOMRÅDESCHEF TILL PERSONLIG HANDLÄGGARE	32
4.2.3 "BRYTA UTANFÖRSKAPET" – ETT BEGREPP INOM FÖRSÄKRINGSKASSAN?	34
4.3 HUR TILLSKRIVS IDÉN MENING AV DE AKTÖRER SOM KOMMER I KONTAKT MED DEN?	38
4.3.1 MENINGSSKAPANDET I DET DAGLIGA ARBETET	40
4.4 FRÅN IDÉ TILL HANDLING - SÅ BRYTER VI UTANFÖRSKAPET	43
4.5 ÖVERSÄTTNING OCH MENINGSSKAPANDE	45

5. SLUTSATS	48
5.1 VAD ÄR STUDIEN ETT FALL AV?	51
5.2 FRAMTIDA FORSKNING	52
6. SAMMANFATTNING	53
EPILOG: ATT STRÄVA MOT ETT INNANFÖRSKAP...	54
7. REFERENSER	56
BILAGA 1 INTERVJUPERSONER	61
BILAGA 2 INTERVJUGUIDE SAMTALSINTERVJU	62
BILAGA 3 INTERVJUGUIDE TELEFONINTERVJU	64
BILAGA 4 INTERVJUGUIDE E-POST	65

FIGURFÖRTECKNING

Figur 1 Resande idé i Försäkringskassan	s 7
Figur 2 Tolkningsmodell för institutionalisering av kvalitetsidén/Den resande idén översätts och tillskrivs mening	s 17
Figur 3 Den resande idén översätts och tillskrivs mening	s 18
Figur 4 Den resande idén "bryta utanförskapet" översätts och tillskrivs mening	s 46
Figur 5 Resande idé i Försäkringskassan	s 48

1. Idén om utanförskapet och hur det ska brytas

*”Ett land byggs av människors ansträngningar och möjligheter att forma sina liv. Det markerar vikten av en politik för arbete som ser till människors möjlighet att komma tillbaka. Alliansregeringen har tagit viktiga steg för att återupprätta den svenska arbetslinjen - men också för att se till så att resurserna verkligen finns där till dem som behöver det. Så bryter vi utanförskapet.”*¹

Statsminister Fredrik Reinfeldt och dåvarande socialförsäkringsminister Cristina Husmark Pehrsson gör gemensam sak för att återigen, som de sedan maktövertagandet 2006 gjort så många gånger tidigare, förmedla sin bild av verkligheten och berätta om *utanförskapet*... och inte minst, en *idé om hur det ska brytas*.

Begreppet ”utanförskap” har under de senaste åren seglat upp som ett mycket frekvent uttryck på den politiska, och i synnerhet den arbetsmarknadspolitiska, agendan² och det finns sannolikt få människor i dagens Sverige som inte kommit i kontakt med begreppet och som inte har en uppfattning om vad just ”utanförskap” är. Utanförskapsbegreppet aktualiserades under valrörelsen 2006 och blev utmärkande för den politik som Alliansen gick till val på: att få fler människor i arbete, och färre i utanförskap.³ Folkpartiet gick i bräschen och publicerade under 2004, ett par år innan Alliansen kom till makten, den så kallade ”Utanförskapets karta”.⁴ I Utanförskapets karta beskrivs utanförskap som att stå utanför samhället utifrån flera olika aspekter. Det kan exempelvis handla om att som medborgare stå utanför olika samhällsliga institutioner såsom arbetsmarknaden, föreningslivet eller till exempel politiska organisationer men det kan också handla om att stå utanför samhället till följd av socioekonomiska villkor, språk eller kultur.⁵ Den övriga oppositionen, (M), (C) och (KD), var inte sena att följa efter och begreppet utanförskap fick snabbt fäste i också deras valkampanjer.⁶ När Alliansen sedermera kom till makten var utanförskap ett vedertaget begrepp och har alltsedan dess före-

¹ Statsminister Fredrik Reinfeldt, socialförsäkringsminister Cristina Husmark Pehrsson, DN Debatt, 2008-06-04

² Fahlgren, 2009

³ Fahlgren, 2009; Zoubir, 2009, ”In i utanförskapet”, 2009-05-19

⁴ Jmf Davidsson, 2009 s.1f

⁵ Folkpartiet, Utanförskapets karta, 2004-12-05

⁶ Se t.ex. Danielsson, 2006, ”Utanförskapet måste brytas”, 2006-05-22; Moderaterna, ”2006:års Valmanifest”.

kommit frekvent i tal⁷, debattartiklar⁸, propositioner⁹ men också i regleringsbrev¹⁰ i syfte att spegla en berättelse om verkligheten samt måla upp visioner och mål med sin politik.

För att ta några exempel på hur regeringen har använt sig av begreppet utanförskap, och således också förankrat idén om att det finns ett utanförskap som ska brytas, kan nämnas att statsminister Fredrik Reinfeldt vid sin allra första regeringsförklaring som nyttillträdd statsminister starkt betonade att det var kampen mot utanförskap, arbetslinjen och ökande klyftor som stod i centrum för den kommande politiken.¹¹

Liknande tankegångar, om utanförskap och arbetslöshet, har under åren som gått därefter återspeglats såväl i propositioner...

”En politik för full sysselsättning och därmed minskat utanförskap innebär en politik som långsiktigt ökar arbetskraftsutbudet, minskar arbetslösheten samt minskar sjukfrånvaron och inkluderar förändringar i skattesystem, socialförsäkringar och bidrag som ökar drivkrafterna till arbete.”¹²

som tal...

”att bryta utanförskapet på arbetsmarknaden, se till att fler får arbete och göra det mer lönsamt att arbeta.”¹³

och regeringskrivelser...

”Bland de cirka 50 000 ungdomar som varken studerar eller arbetar är ungdomar med utomeuropeisk bakgrund och låg utbildning överrepresenterade. Många riskerar i förlängningen att bli vuxna i ett djupt och långvarigt utanförskap.”¹⁴

Citaten ovan ger vid handen att regeringen använder sig av begreppet för att i synnerhet beskriva att politiken syftar till att få fler människor i arbete, men det visar också på den breda och oprecisa betydelse som regeringen valt att tillskriva begreppet vilket de också fått en hel

⁷ Integrationsminister Nyamko Sabuni, 2008-01-13; Regeringsförklaringen 16 september 2008, 2008-09-16

⁸ Statsminister Fredrik Reinfeldt, socialförsäkringsminister Cristina Husmark Pehrsson, DN Debatt, 2008-06-04

⁹ Se t.ex. proposition 2007/08:136

¹⁰ Se regleringsbrev för Försäkringskassan åren 2007-2010

¹¹ Statsminister Fredrik Reinfeldt, Regeringsförklaringen 6 oktober 2006, 2006-10-06

¹² Regeringen, budgetproposition för 2008, Utgiftsområde 10, s.12

¹³ Arbetsmarknadsminister Sven-Otto Littorin, 2007-02-07

¹⁴ Regeringens skrivelse 2008/09:24, Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för Integration, s.32

del kritik för.¹⁵ ”Utanförskap” enligt citaten ovan tydliggör att det kan handla om arbetslöshet, om sjukfrånvaro och bidragsberoende, men det handlar också om klyftor samt om utanförskap med etniska eller regionala orsaker.

1.1 Vad är policyproblemet?

Politiska aktörer ramar in policyproblem på det sätt som gynnar dem själva.¹⁶ Budskapet är, inte sällan, smart förpackat i politisk retorik¹⁷ vilket också kan sägas vara fallet för diskursen om att ”bryta utanförskapet” då det under senare år fått ett starkt fäste på den politiska agendan. Det politiska budskapet, eller målet, att ”bryta utanförskapet” har givetvis inte uppstått från ”ingenstans” utan är en följd av subjektiva¹⁸ beskrivningar av verkligheten, eller en social konstruktion¹⁹ om man så vill, om ett problem som identifierats och som det finns en lösning på.

Dilemmat med ”utanförskap” är emellertid att regeringens användning av begreppet är vagt, att det inte finns någon tydlig definition av vad begreppet innefattar och att det därigenom är synnerligen oklart vad regeringen avser med att bryta utanförskapet.²⁰ Det har till exempel hävdats att utanförskapsbegreppet handlar om ett omätbart begrepp som bygger på politisk retorik snarare än fakta²¹ och att det finns ett alldeles för brett spektra av vad utanförskap är och vad det innefattar vilket gör dess användningsområde otidligt. Detta har i sin tur som

¹⁵ Se t.ex. Riksrevisionen 2008:26; Socialstyrelsen, Social Rapport 2010; Holmlund, 2008

¹⁶ Jmf Czarniawska & Sévon, 1996; Bacchi, 1999

¹⁷ Jmf Edelman, 1977: När ett problem identifierats är det klokt att kunna erbjuda dess lösning på samma gång. Det är därför politisk och retoriskt mycket smart att paketera budskapet om att ”bryta utanförskapet” med (löften) om sysselsättning, utveckling eller välfärd i syfte att vinna folkligt stöd, det vill säga hur problemet, med i detta fall utanförskap, därtill ska kunna lösas genom olika arbetsmarknadsåtgärder.

¹⁸ Premfors, 1989, s.48f: Enligt Premfors är ett identifierat policyproblem, (i detta fall ”utanförskap” som policyproblem betraktat) en subjektiv uppfattning om ett tillstånd i samhället som upplevs som otillfredsställande.

¹⁹ Jmf Bacchi, 1999, s.48f: Man skulle kunna här kunna diskutera detta ur ett socialkonstruktivistiskt perspektiv eftersom det kan hävdas att utanförskap är en socialt konstruerad verklighetsbeskrivning. Ett socialkonstruktivistiskt angreppssätt skulle därtill också kunna kombineras med teori om symbolism, retorik och kategorisering. Att befinna sig i ett utanförskap är en beskrivning och social konstruktion av verkligheten där försörjning genom bidrag och social exkludering bäst avhjälpas med att få människor i arbete. En av de socialkonstruktivistiska teoretikerna på området är Carol Lee Bacchi, vars uppfattning är att policyproblem är konstruerade utifrån subjektiva föreställningar om vad som betecknas som presumtiva problem. Ett policyproblem uppstår som en konsekvens av att ett problem identifierats och att det finns ett förslag på en lösning. Ett policyproblem uppstår inte ur intet utan är ett resultat av vem som identifierar det och dennes mål med problemet; Att använda sig av dels ett socialkonstruktivistiskt perspektiv och dels institutionell teori är ett vanligt förekommande teoretiskt angreppssätt när det gäller att studera organisationer och institutionell förändring. Se t.ex. Skålen, 2002, Quist, 2003 och Bogren, 2010 som alla utgår från dels socialkonstruktivism och dels institutionell teori i sina respektive avhandlingar med avsikt att beskriva organisationer och idéer.

²⁰ Se t.ex. Riksrevisionen 2008:26; Socialstyrelsen, Social Rapport 2010; Holmlund, 2008

²¹ Holmlund, 2008, ”Utanförskapet är ett gungfly”

konsekvens att det försvårar för myndigheter att förhålla sig till ett begrepp som är så diffust definierat.²²

Enligt Bertil Holmlund, professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet, handlar ”utanförskapsbegreppet” om politisk retorik snarare än fakta²³ samt är en sammanblandning av olika mått på sysselsättning och arbetslöshet. Holmlund menar att den vaghet som begreppet omgärdas av förenklar för regeringen att använda begreppet för olika syften och belysa antingen låg sysselsättning eller stort utanförskap även om det nödvändigtvis inte behöver åsyfta samma sak. Som exempel tar Holmlund upp huruvida studenter ska inräknas i utanförskapet eller inte eftersom de numer ingår i det som den officiella statistiken inräknar i gruppen arbetslösa/arbetslöshet²⁴ och pekar således på hur komplext det blir att grupper, som trots allt har en sysselsättning genom studier, också får ingå i utanförskapsstatistiken eftersom flertalet av dem ju har sin försörjning genom studie- och bostadsbidrag. Holmlund skriver:

””Utanförskap” ger associationer till långvarig frånvaro från förvärvsarbete och det är så den politiska retoriken ofta formuleras. Men det ”utanförskap” som mäts är ett hopkok av kortvarig och långvarig frånvaro från arbete, t ex korttidsfrånvaro, långvarig arbetslöshet och förtidspensioneringar. En minskning i ”utanförskapet” behöver inte ha något samband alls med att den långvariga frånvaron från arbete har minskat. Att beskriva all frånvaro från arbete som kompenseras med ekonomisk ersättning från socialförsäkringssystemen som ”utanförskap” gränsar till missbruk av modersmålet.”²⁵

I ett försök att förklara vad som menas, och samtidigt svara på kritiken²⁶, har regeringen förklarat att utanförskapsbegreppet ska ses som en bred problematik som sträcker sig bortom utestängning från arbetsmarknaden, och att det också är därför som det heller aldrig getts någon definition av detsamma. Enligt regeringen handlar det om flera olika sociala svårigheter där arbetslöshet endast utgör en del i en vad som ska förstås som utanförskap. ”Arbetslöshet” är därigenom ingen fullständig beskrivning av vad utanförskap ska betraktas som.²⁷ Det finns helt enkelt inget bra svar på vad utanförskap innefattar. Att det handlar om arbete är således bara något vi kan anta, men vi vet inte säkert.

²² Se t.ex. Riksrevisionen 2008:26; Socialstyrelsen Social Rapport 2010

²³ Holmlund, 2008, ”Utanförskapet är ett gungfly”

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid. s.1

²⁶ Riksrevisionen 2008:26; Socialstyrelsen Social Rapport 2010

²⁷ Regeringen, budgetproposition 2009:1, Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, s.44

1.1.1 Det vetenskapligt intressanta!

Eftersom regeringen menar att deras främsta mål med sin politik är att bryta utanförskapet, oavsett hur oprecist eller odefinierat detta politiska mål tycks vara, får detta också onekliga konsekvenser för hur det tas emot när detta budskap möter en faktisk praktik (det vill säga förvaltningen). Det vetenskapligt intressanta i att studera regeringens budskap blir således att betrakta ”bryta utanförskapet” som en idé²⁸, en idé som färdas från stat till förvaltning.

I regleringsbrevet²⁹ till Försäkringskassan för 2007-2010 kan läsas att verksamheten ska präglas av god service, ett bra kundbemötande och att administrationen av socialförsäkringen ska ske på ett rättssäkert och snabbt sätt. Men, mest framträdande är emellertid att *utanförskapet är ett prioriterat område* och att det är utanförskapet som är den centrala problematik som verksamheten ska jobba mot.³⁰ Jag menar därför att regleringsbrevet till Försäkringskassan därför kan sägas vara ett bra exempel på att ”utanförskapet”- frånan att ha varit ett politiskt slagord uppseglandes under valrörelsen 2006 - sedermera också fått fäste i styrande dokument och kommer att behöva hanteras av den förvaltning den möter. Att ”bryta utanförskapet” är, enligt regeringen, en *central* politisk fråga och något som Alliansregeringen lagt stor vikt vid under de år de suttit vid makten.³¹

Jag menar att det regeringen gör med sin politik och politiska retorik är att befästa en *idé om att det finns ett utanförskap som ska brytas* och sänder budskapet, tillika idén, vidare ned genom förvaltningen i syfte att omsätta det till faktisk handling. Teori om ”resande idéer”³² förklarar hur organisationsförändring kan uppstå, hur idéer kan få inflytande och vidare också bli till faktiska åtgärder och handling³³ varför jag menar att genom att betrakta ”bryta utanförskapet” som just en idé, *en idé som reser*, kan det skapas förståelse för hur en idé kan få fäste, förändras, bli betydelsefull och utmynna i någon form av handling.³⁴

²⁸ Uppsatsens teoretiska referensram utgörs av teori om resande idéer utifrån bland andra Czarniawska & Joerges, 1996; Brunsson, 1993 mfl.

²⁹ Se t.ex. Regeringen, Så styrs statliga myndigheter: Varje myndighet får inför varje nytt budgetår ett regleringsbrev från regeringen vari de huvudsakliga riktlinjerna för verksamheten finns utskrivna. I regleringsbrevet finns angivet hur stort ekonomiskt anslag som tilldelas myndigheten för kommande budgetår samt vilka mål som myndigheten ska uppnå med sin verksamhet.

³⁰ Se regleringsbrevet för Försäkringskassan åren 2007-2010

³¹ Regeringen, budgetproposition 2007/08:1, utgiftsområde 14 Arbetsliv

³² Czarniawska & Joerges, 1996

³³ Ibid. s.13ff

³⁴ Uppsatsen är dock inte en studie i implementering även om handling och genomförande även skulle kunna studeras ur ett sådant perspektiv. Teori om resande idéer är uppsatsen teoretiska utgångspunkter vilken jag kommer att beskriva närmre i kapitel 2.

Eftersom det inte nödvändigtvis är så att ”bryta utanförskapet” betraktas på samma sätt i förvaltningen som i den politiska sfären blir det ur ett forskningsrelevant perspektiv intressant att studera hur en (politisk) idé hanteras av den förvaltning som de möter och, mer specifikt, hur går det till när idén om att bryta utanförskapet reser genom Försäkringskassan? När en idé reser översätts³⁵ den mellan aktörer, den kan förändras och omformas och, för att göras konkret, tillskrivs den mening för dem som i sitt dagliga arbete kommer i kontakt med den.³⁶

Det vetenskapligt intressanta blir således att studera hur förvaltningen, i detta fall Försäkringskassan, hanterar det *möte* som uppstår, det vill säga mötet mellan politisk retorik och den verksamhet som ska bedrivas. Eftersom Alliansregeringens politik i stora drag handlat om att sänka sjukfrånvaron, reformera sjukförsäkringen, skapa fler jobb, få fler människor i arbete och därigenom *bryta utanförskapet* har framförallt Försäkringskassan ägnats stor uppmärksamhet under den senaste mandatperioden.³⁷ Att mitt val av myndighet att studera föll på Försäkringskassan är därför i huvudsak strategiskt³⁸ eftersom myndigheten under de senaste åren hamnat i stort fokus inte minst med tanke på förändringarna i sjukförsäkringen³⁹ som trädde i kraft under 2008. Jag menar att Försäkringskassan, framför till exempel Arbetsförmedlingen eller socialförvaltning, i högre grad har utmanats av regeringens politik varför just denna myndighet är intressant, och viktig, att studera.

1.1.2 Syfte och frågeställning

Mot bakgrund av den betydelse som idén om att ”bryta utanförskapet” ges i samhällsdebatten är uppsatsens syfte att belysa hur denna idé, som regeringen lägger så stor vikt vid, sedermera hanteras när den möter praktiken på olika hierarkiska nivåer inom en och samma verksamhetsgren. Ur teorin om resande idéer har två stycken centrala begrepp hämtats och två stycken frågor har formulerats:

- ✓ Hur⁴⁰ översätts idén om att ”bryta utanförskapet” när den reser genom Försäkringskassan?
- ✓ Hur tillskrivs idén *mening* av de aktörer som kommer i kontakt med den?

³⁵ Czarniawska & Joerges, 1996

³⁶ Se t.ex. Czarniawska & Joerges, 1996; Erlingsdóttir, 1999; Skålen, 2002; Quist, 2003

³⁷ Försäkringskassan, Dagens Socialförsäkring nr 1, 2011, s.27

³⁸ Jmf Esaiasson et al, 2005

³⁹ Regeringen, prop.2007/08:136

⁴⁰ ”Hur” kan ju dels tolkas som ”till vad” idén översätts, men det kan ju också syfta på hur det går till rent praktiskt. Jag har valt att hålla mig till båda tolkningarna och kommer därmed också att diskutera detta i analysen.

1.2 Idén färdas genom olika hierarkiska nivåer

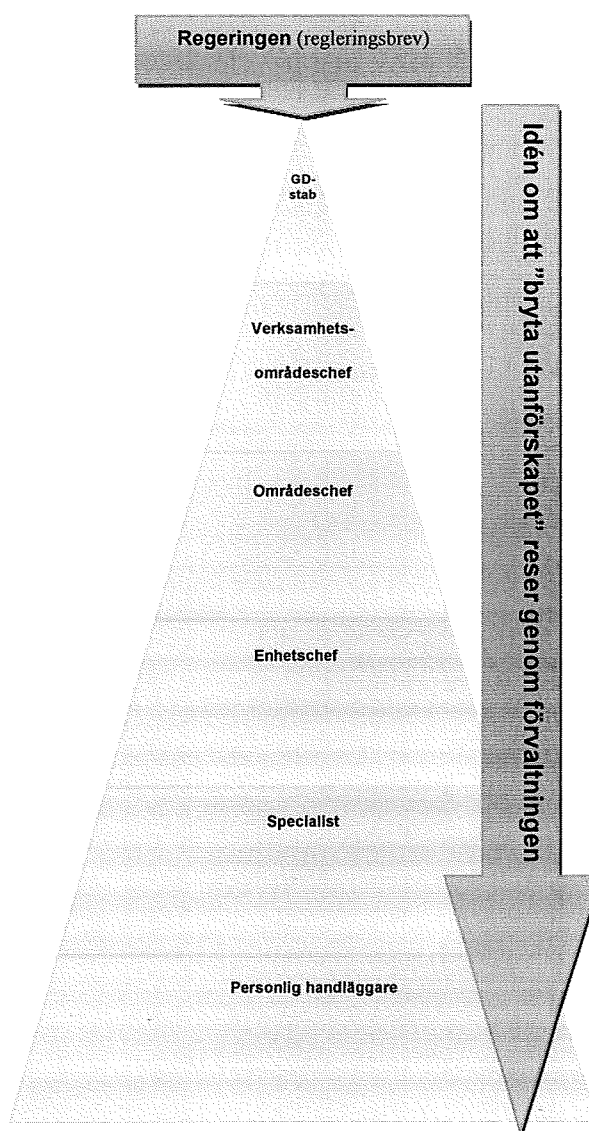
För att studera hur en idé översätts och tillskrivs mening i ett rakt nedfallande led, det vill säga hur en idé färdas mellan olika hierarkiska nivåer inom en organisation, ligger studiens fokus på hierarkiska nivåer i Försäkringskassan. För att följa hur idén om att "bryta utanförskapet" reser, från regleringsbrev, vidare till huvudkontor och ända ned till personlig handläggare, har jag valt att som avgränsning intervjua företrädare från Försäkringskassans verksamhetsgren Lokala försäkringscenter. Figur 1 här intill visar de Lokala försäkringscentrens hierarkiska organisation och dess

olika nivåer med vilka jag genomfört intervjuer för min undersökning. Upplägget av att följa en idé genom "hela kedjan" har jag inte stött på som forskningsdesign vid den litteraturgenomgång av forskning kring "resande idéer" som jag inledningsvis gjorde av fältet⁴¹ varför jag hävdar att mitt val av forskningsdesign- att följa en idéns resa hela vägen från den hierarkiskt högsta nivån ned till den lägsta - inte tidigare gjorts inom samhällsvetenskaplig organisationsforskning. Detta upplägg är således tämligen nydanande och kan bredda fältet om skandinavisk institutionell teori⁴² ytterligare.

1.2.1 Disposition

Uppsatsens fortsatta disposition är relativt traditionell i sin utformning: Inledningskapitlet (kapitel 1) följs av

Figur 1 Resande idé i Försäkringskassan



⁴¹ För närmre redogörelse för vilka olika avhandlingar/studier som åsyftas hänvisas till sid 20 i uppsatsen.

⁴² Se exempelvis Czarniawska & Sévon, 1996. Skandinavisk institutionell teori utvecklar traditionell institutionell teori. I den skandinaviska institutionella teorin ingår bland annat teori om resande idéer vilken används i föreliggande uppsats.

uppsatsens teoretiska utgångspunkter (kapitel 2). I kapitel 3 redovisas jag det tillvägagångssätt som valts och valda metoder för insamling av data. I kapitel 4 diskuterar jag empiri och resultat. I Kapitel 5 redovisar jag uppsatsens slutsatser och i kapitel 6 sammanfattar jag densamma. Allra sist i uppsatsen har jag valt att lägga en så kallad epilog där jag i en friare form diskuterar mitt ämnesområde.

2. Resande idéer, översättning och meningsskapande

Uppsatsens teoretiska ramverk handlar om att ge verktyg för att förstå utanförskapet som idé som reser genom förvaltningen och hur förvaltningen hanterar mötet om hur idén om att "bryta utanförskapet" översätts när den reser genom förvaltningen och hur den tillskrivs mening.

2.1 "Bryta utanförskapet"- en idé från stat till förvaltning

En föreställning om verkligheten utmynnar i en idé om vad politiken ska leda till och hur den ska kunna göra nytta. Regeringens *idé*: att komma tillrätta med arbetslöshet och försöka bryta utvecklingen att människor försörjs genom olika ersättningsystem kan enligt mig betraktas som en idé, idén om att *bryta utanförskapet*. Idén om att bryta utanförskapet har gått från att ha varit ett begrepp "vilket som helst" och fått en annan (större) betydelse än vad det haft innan. För att använda mig av Erlingsdóttirs ordval, kan den sägas ha "löskopplats" från sitt tidigare sammanhang och blivit något mer framträdande i samhällsdiskursen, fått en annan status och blivit utmärkande för en viss politik.⁴³

Utanförskapsbegreppet är därför mer än bara ett begrepp bland andra. Utanförskap är en idé om en praktik som implicerar ett handlingsmönster för dem som kommer i kontakt med det och som, det skulle kunna hävdas, därefter också institutionaliseras i förvaltningen (även om det senare är en mer öppen empirisk fråga). Att "bryta utanförskapet" har genom sin framgångsrika förpackning blivit något utöver den politiska retoriken och omvandlats till ett indirekt styrande mål eller en vision som förvaltningen ska uppnå. "Utanförskap" kan sägas ha tillskrivits vissa särdrag, kopplats samman med vissa målgrupper så som arbetslösa, långtids-sjukskrivna och funktionshindrade, och blivit föremål för en viss typ av politik.⁴⁴ Idén om att

⁴³ Enligt Erlingsdóttir, 1999, s.31f, som sammanfattat Czarniawskas och Joerges teori om resande idéer genomgår en resande idé 5 st. steg: "1) Löskoppling/lösryckning, när inspiration till idén hämtas från en tid/plats till en annan tid/plats. 2) Förpackning, när idén översätts till en prototyp, modell eller kod som kan presenteras vidare i fältet. 3) Den resande idén, när idén blir presenterad vidare genom fältet. 4) Omsättning till handling lokalt, när modellen möter den befintliga praktiken där den tillämpas. 5) Till slut sluter sig sanktionens "svarta låda" om idén och gör den till en för-givet-tagen institution, som i sin tur behöver ryckas loss och bli omtolkningsbar för att den skall kunna resa i tid och rum igen."

⁴⁴ Jmf Edelman, 1977, s.25ff: Utanförskapsbegreppet kan beskrivas som ett begrepp laddat med värderingar och politik, inte sällan som ett samlingsbegrepp på en bredare *kategori* människor som identifierats som problemområde mot vilka insatserna (bryta utanförskapet) är riktade mot.

bryta utanförskapet har därefter förpackats i propositioner, i tal och regleringsbrev och sedan presenterats vidare i fältet som målbilder eller visioner.⁴⁵

Låt vara att iden kan uppfattas som abstrakt, diffus eller, som kritikerna hävdar, oprecis och odefinierad.⁴⁶ Den kommer trots det att göra en resa och färdas från stat till förvaltning - från regeringen till Försäkringskassan - och gör, i stor eller liten omfattning, ett avtryck i den praktik den möter. Hur går en sådan resa till? och hur hanteras begreppet när det når förvaltningen?

2.1.1 Resande idéer

För att en idé ska befastas och kunna införlivas i förvaltningen krävs att flertalet aktörer delar uppfattningen om dess innebörd, det vill säga vad den syftar till och är till nytta med, och därigenom bidrar till att dess resa fortsätter och att idén sprids.⁴⁷ Enligt Czarniawska och Joerges kan resande idéer hänga samman med ”vad som är på modet”.⁴⁸ För att en idé ska institutionaliseras är den dels i behov av en viss grad av aktualitet och att ”vara på modet” och dels ha potential att stanna kvar på agendan även fortsättningsvis.⁴⁹ Vad som enligt författarna avgör vad som är institutionaliseringsprocessens ”trendsetter” eller ”modefluga” ges ingen förklaring till men resonemanget om att ”vara på modet” handlar om inflytande och timing: Inflytande att formulera frågor och timing så som att lansera en idé i rätt tidpunkt och få människor att lyssna på den.⁵⁰

Idén om att det finns ett utanförskap är, och som har konstaterats i inlednings- respektive bakgrundskapitlet, en högst politisk fråga. Svaret på *hur* den kunnat få en så stor genomslagskraft som den fått ämnar jag inte analysera närmre, men det har rimligtvis varit en fråga om en slags allmän acceptans, en verklighetsbeskrivning som tycks ”vara på modet” och att det funnits makt och inflytande hos vissa politiker att identifiera och ange vad som är ett ”problem”.⁵¹

⁴⁵ Jmf Erlingsdóttir, 1999, s.31f

⁴⁶ Se Holmlund, 2008; Riksrevisionen, 2008: Socialstyrelsen, Social rapport 2010

⁴⁷ Czarniawska & Joerges, 1996, s.29; Erlingsdóttir, 1999, s.31f

⁴⁸ Czarniawska & Joerges, 1996, s.29ff

⁴⁹ Czarniawska & Joerges, 1996; Sahlin & Wedlin, 2008

⁵⁰ Jmf Bacchi, 1999: Detta resonemang skulle kunna jämföras med det socialkonstruktivistiska angreppssättet som hävdar att vissa frågor lättare tycks kunna fångas upp i det rådande samhällsklimatet och omvandlas till politiska frågor även om det emellertid också ger vid handen att det finns ett inneboende problem om vad som å andra sidan *inte* lyckas fastna på den politiska dagordningen. Jmf Spicer, 2004: Spicer menar att vissa idéer anses mer ”rätt” eller moraliskt försvarbara och således har lättare att få fäste i samhället.

⁵¹ Jmf Bacchi, 1999; Edelman, 1977: När någon, låt vara en inflytelserik politiker, bestämmer ett problems status får det sannolikt en styrande effekt på den kategori människor som identifierats som ”problem”.

Czarniawska och Joerges menar att för att en idé ska få fäste behöver den vara tillräckligt stark för att övertyga människor om att den är rätt och att den går att omsätta till någon slags handling. Strategiskt nog, i syfte att förankra idén, riktar avsändaren av en idé in sig på vissa nyckelgrupper, exempelvis en högsta ledning, som har möjlighet att sprida idén vidare i organisationen.⁵² Mot bakgrund av detta resonemang kan sägas att en idé som förankrats bland ledande aktörer i en organisation, och därigenom lyfts upp på agendan, sannolikt kommer att kunna införlivas i organisationen och spridas nedåt genom mer eller mindre bestämda betydelser av idén.

2.2 Den resande idén blir en institution

Trots att "utanförskap" initialt kan sägas vara en politisk och retorisk produkt⁵³ är varken forskning, media eller politiker sena att anamma detta slagkraftiga begrepp och således också bidra till dess fortsatta existens. Idén om utanförskap genomsyrar samhället på bred front och (kan) hävdas ha blivit något av en institution.⁵⁴ Erlingsdóttir förklarar hur en idé institutionaliserats och införlivats i praktiken.

"en institutionaliseringsprocess förutsätter att det finns en "ny" idé som omvandlas till vanemässig handling. Inte alla idéer blir institutioner men vissa av de mera framgångsrika (framgångsrik i detta sammanhang behöver inte betyda att de är enbart positiva) blir till ett förgivettagat handlingsmönster, dvs en institution."⁵⁵

Detta kan således också sägas vara gällande för idén om att "bryta utanförskapet". Utanförskapsbegreppet har under resans gång blivit något mer, något utöver det språkliga. Från att ha varit ett begrepp förknippat med Folkpartiet och sedermera övriga regeringen har det blivit en allmänt accepterad berättelse om verkligheten som förekommer allt oftare i samhällsdebatten. Erlingsdóttir skulle identifiera detta skeende som att "sanktionens svarta låda" har slutit sig

⁵² Czarniawska & Joerges, 1996

⁵³ Jmf Holmlund, 2008; Jmf Edelman, 1977: Edelman talar om politik och retorik, och om begrepp som lyckas respektive inte lyckas överleva i den politiska debatten och han menar att valet av ett politiskt språkbruk till stor del handlar om att beskriva verkligheten retoriskt och därigenom vinna gehör och acceptans hos allmänheten. Att lyckas med politiska begrepp handlar således om att fånga något typiskt som kan sammanfatta en samhällelig utveckling och därefter presentera det på ett pedagogiskt och problemlösande sätt och det är sannolikt också därför som regeringen lyckats befästa utanförskapsbegreppet mycket effektivt och göra det till "sitt".

⁵⁴ Institution ska, enligt Erlingsdóttir, 1999, s.20, förstås som "förgivettagna handlingsmönster, vilka legitimeras av normer och värderingar som både möjliggör och begränsar dessa handlingsmönster"

⁵⁵ Erlingsdóttir, 1999, s.20

om idén och att densamma blivit en förgivettagen institution.⁵⁶ Det är emellertid inte möjligt, bland annat till följd av bristande indikatorer på vad utanförskap är, att studera institutionaliseringsprocessen av idén att ”bryta utanförskapet” i föreliggande uppsats. Däremot kan stegen *översättning* och *meningsskapande* studeras, vilka kommer att beskrivas mer ingående i nästkommande avsnitt.

2.2.1 Översättning

Ett av de begrepp som Czarniawska och Joerges menar är centralt i utgångspunkten att en idé reser, är det så kallade *översättningsbegreppet*. Översättning ska här förstås som *förflyttning*, *påfund*, *förhandling* eller att det skapas en *ny länk* mellan till exempel två människor eller aktörer.⁵⁷ Enligt Sahlin och Wedlin sker översättning kontinuerligt eftersom idéer påverkas av aktörer, institutioner och traditioner och befinner sig därmed i en dynamisk process.⁵⁸

Enligt Czarniawska och Joerges är översättning av en idé centralt för att förstå hur en idé kan spridas, mellan människor och mellan platser.⁵⁹ Enligt Erlingsdóttir kan det rent praktiskt, i en organisation, myndighet etc., handla om att bryta ner en idé och konkretisera den genom till exempel publikationer, möten eller genom olika dokument som förmedlas till medarbetare eller andra aktörer. Denna översättning handlar således om att göra en, inte sällan, abstrakt idé möjlig att omsätta till praktik.⁶⁰ Idéers spridning kännetecknas av att människor, organisationer och institutioner översätter och omformar en idé.⁶¹ Däremot, att olika människor uppfattar en idé på samma sätt är inget som kan förutsättas och när en idé reser från plats till plats och mellan olika människor genomgår den det som inom teorin om resande idéer kommit att kallas översättning, eller översättningsprocess.⁶²

Översättning av idéer bidrar till idéns fortlevnad och handlar enligt Czarniawska och Joerges om relationen mellan människor och idéer, mellan idéer och objekt och mellan människor och objekt. Detta sammantaget kan också skapa större förståelse för hur en organisationsföränd-

⁵⁶ Erlingsdóttir, 1999, s.31

⁵⁷ Czarniawska & Joerges, 1996, s.24

⁵⁸ Sahlin & Wedlin, 2008

⁵⁹ Czarniawska & Joerges, 1996

⁶⁰ Erlingsdóttir, 1999, s.31ff

⁶¹ Sahlin & Wedlin, 2008

⁶² Czarniawska & Joerges, 1996

ring kan uppstå.⁶³ Enligt Quist kan denna process leda till att en idé uppfattas mycket olika av olika personer och därför också får olika följder i praktiken.⁶⁴ En idé kan omformas eller översättas olika i olika kontexter beroende på vem som reproducerar den. Enligt Czarniawska och Joerges ingår att betydelsen av idén omförhandlas eller tillskrivs nya egenskaper när den översätts under resans gång.⁶⁵ Liknande tankegångar hittas i Erlingsdóttir som menar att en idé kan förändras när den möter praktiken eftersom den tolkas och omtolkats under detta skede.⁶⁶

För att en idé ska kunna leva eller färdas genom en organisation måste uppfattningen om vad denna idé innebär något så när stämma överens mellan olika aktörer. Idéer är bilder av verkligheten som kommuniceras mellan människor.⁶⁷ Enligt Czarniawska och Joerges är det därför av central betydelse att inte bara idéns upphovsman utan alla berörda övertygas om förståelsen av begreppet om vad en idé innefattar och vilka egenskaper den ska tillskrivas. Den ideologiska betydelsen av en idé ska inte heller underskattas eftersom idéer ofta formas av inflytelserika aktörer utifrån ideologi eller omgivande diskurs, och de får därmed också olika genomslagskraft beroende på vilken tyngd som ledande uttolkare av idén lägger vid den.⁶⁸

2.2.2 Meningsskapande

Meningsskapande kan uppfattas som ett diffust begrepp och en subjektiv upplevelse av mer filosofisk karaktär⁶⁹ men ”meningsskapande” handlar om att kunna bryta ner en idé till något mer konkret för att förstå *varför* idén föranleder vissa handlingar inom en organisation.⁷⁰ Enligt Czarniawska och Joerges är konkretiseringen av en idé central och sker inte sällan genom att sammankoppla den med illustrativa bilder av vad idén syftar till eller kan medföra för åtgärder⁷¹ även om det, som Brunsson hävdar, finns en skarp åtskillnad i vad som är idé och vad som blir faktisk handling varför det är omöjligt att rakt av översätta en idé till handling.⁷²

⁶³ Czarniawska & Joerges, 1996, s.23f

⁶⁴ Quist, 2003, s.21

⁶⁵ Czarniawska & Joerges, 1996, s.24f

⁶⁶ Erlingsdóttir, 1999, s.27

⁶⁷ Czarniawska & Joerges, 1996, s.29ff.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Se t.ex. Nationalencyklopedin: ”mening”. I Nationalencyklopedin definieras mening (utifrån filosofisk handlingsteori) som: ”Att förstå en handling har i *filosofisk handlingsteori* ansetts ha som ingrediens att förstå dess mening, dvs. den avsikt med vilken handlingen utförts.”

⁷⁰ Jmf Skálén, 2002

⁷¹ Czarniawska & Joerges, 1996, s.40f

⁷² Brunsson, 1993

Enligt Brunsson befinner sig ofta upphovsmännen till en idé långt ifrån det som de facto utmynnar i handling (och den praktik vari idén tar form/blir till handling) varför överensstämmelsen om själva idén och den faktiska handlingen inte sällan skiljer sig åt.⁷³ Mot bakgrund av Brunssons resonemang skulle därför kunna hävdas att idéer i regel befinner sig på en visionär nivå som är svårgreppbar att göra praktik av. Detta kan således också komplicera själva styrningen från högsta ledning eller styrande politiker ned till de aktörer som befinner sig längst ut i en organisation. Om man ska tro Hall och Löfgren är emellertid detta inte någon nackdel för att förankra en idé i en organisation. Idén ska bara vara som ett "kitt" i syfte att få en organisation att sträva mot samma mål.⁷⁴ Liknande tankar reflekteras i Czarniawska och Joerges som menar att om en idé är för detaljerad kommer översättningen och spridningen att hämmas, det handlar således om en balansgång för hur *precis* en idé ska vara och det kan således finns en poäng i att göra idén en smula vag för att få människor som möter den på vägen att själva skapa sig en uppfattning om vad den egentligen ska innebära.⁷⁵

Avsändaren av ett policyproblem är något som Hall och Löfgren diskuterar i boken *Politisk styrning i praktiken*. Hall och Löfgren menar att vilka begrepp eller diskurser som ges utrymme i samhällsdebatten kan kopplas till makt (dvs. makt att få gehör för en fråga eller verklighetsbeskrivning) eftersom olika diskurser eller begrepp utgörs av föreställningar om verkligheten av inte sällan normativ natur. Dessa kan sedan fångas upp och göras politiska genom att tillskrivas vissa egenskaper i syfte att bestämma eller berätta hur verkligheten ser ut.⁷⁶ Enligt Hall och Löfgren är kategoriseringar av detta slag nära kopplat till det som de benämner *visionär styrning*.⁷⁷ Författarna menar att visionär styrning, det vill säga uttalade visioner, idéer eller utopier, i sig är styrande även om de vanligen också kombineras med andra styrmedel (så som exempelvis ekonomiska eller juridiska styrmedel) för att göras effektiva.⁷⁸

Enligt Hall och Löfgren kan:

"visionär styrning [...] definieras som en form av styrning med hjälp av auktoritativa definitioner av framtiden".⁷⁹

⁷³ Brunsson, 1993, s.489ff

⁷⁴ Hall & Löfgren, 2006

⁷⁵ Czarniawska & Joerges, 1996, s.29ff

⁷⁶ Hall & Löfgren, 2006, s.65f

⁷⁷ Hall & Löfgren, 2006

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid. s.64

Därtill handlar det, enligt Hall och Löfgren, om att styrning av visionär karaktär tydliggör vilka frågor som staten anser vara viktigast att jobba med:

”Den visionära styrningen kan i sig ligga till grund för hur resurser ska fördelas i samhället och vilken vikt som staten lägger vid olika samhällsutvecklingsfrågor”.⁸⁰

Meningsskapande handlar således om att ge verksamheten ett syfte även om målen kan röra sig på en abstrakt och svårgreppbar nivå för de som dagligen arbetar med dem i en myndighet eller i en organisation.⁸¹ Liknande tankar återspeglas i Skålén⁸² som pekar på hur aktörer inom organisationer är i behov av meningsskapande när nya idéer införs eller strukturer förändras i en organisation. Meningsskapande sker således i syfte att anknyta det till den praktik och verklighet som de befinner sig i.⁸³

”Meningsskapande” som begrepp är emellertid, trots att de flesta nog har en uppfattning om vad det innefattar, ett teoretiskt begrepp som kan vara svårt att greppa. Låt mig därför exemplifiera, i syfte att tydliggöra hur meningsskapande kan se ut i förvaltningen, genom att hänvisa till den så kallade Nollvisionen⁸⁴

Nollvisionen från 1997⁸⁵ handlar om att kraftigt begränsa antalet trafikdöda och allra helst att antalet döda i trafiken ska vara lika med noll på det svenska vägnätet i framtiden. Det finns dock sannolikt ingen, vare sig tjänsteman på Trafikverket, bilist eller politiker som tror att detta är möjligt. Att antalet döda i trafiken helt skulle utebli måste betraktas som en utopi när det i Sverige, sorgligt men sant, inte går en enda dag utan att någon kör rattfull, somnar vid ratten eller överaskas av underkylt regn och blixthalka. Ponera att Nollvisionen skulle vara ett verkligt mål, ja, då skulle ju det kanske allra mest effektiva vara att helt enkelt förbjuda all motortrafik på svenska vägar. Någon förklaring till varför en sådan bestämmelse emellertid skulle stöta på patrull i ett ganska tidigt skede känns överflödig. Visioner är utopier och det finns ingen, inte ens någon i regeringen, som på allvar tror att 1) antalet döda i trafiken upphör eller 2) att utanförskapet i framtiden kommer att brytas helt och att ingen kommer att vara beroende av försörjning genom bidrag. Det är naturligtvis inte heller meningen och det skulle

⁸⁰ Hall & Löfgren, 2006, s.62ff.

⁸¹ Hall & Löfgren, 2006

⁸² Skålén, 2002

⁸³ Ibid. s.38

⁸⁴ Trafikverket: Nollvisionen

⁸⁵ Regeringen, Proposition 2003/04:160

säkert inte kunna fungera vare sig praktiskt eller ekonomiskt att ha alla människor i ett "innanförskap" lika lite som att det skulle gå att förbjuda all motortrafik. Poängen är att de styrande vill förmedla visioner till sin förvaltning, vare sig det handlar om trafiksäkerhet eller om det handlar om arbetsmarknad, vare sig det handlar om att *antalet trafikdöda ska vara lika med noll* eller att *utanförskapet ska brytas*.

Visionerna bidrar alltså med ett kitt av rituell karaktär att förhålla sig till och göra faktisk praktik av.⁸⁶ Precis som att "Nollvisionen" sannolikt dagligen påminner tjänstemännen på Trafikverket om vad deras arbete ska syfta till, blir "bryta utanförskapet" något som den som är anställd vid till exempel Försäkringskassan i sin tur ska förhålla sig till. Oavsett idéers tillika visioners abstraktionsgrad, och vare sig det handlar om att minska antalet trafikdöda eller minska antalet människor i utanförskap, är det i detta skeende som idén möter praktiken och ska omsättas till handling.⁸⁷

Poängen som jag vill påvisa med mitt sidospår om Nollvisionen och idén om att "bryta utanförskapet" är att *idéer eller visioner i huvudsak handlar om att skapa en samsyn om vad politiken ska syfta till* (vare sig det handlar om trafiksäkerhet eller utanförskap). Breda abstrakta idéer eller visioner kan således fungera som meningsskapande för dem som kommer i kontakt med dem.

Enligt Brunsson är emellertid de "bästa" idéerna - vare sig det handlar om att minska antalet trafikdöda eller bryta utanförskapet - också de som är svårast att omsätta till handling⁸⁸ vilket jag hävdar är fallet för såväl Nollvisionen som idén att "bryta utanförskapet". Förutsatt att såväl idén om noll döda i trafiken eller inga personer i ett utanförskap får betraktas som bra idéer, eller bland de "bästa" idéerna, kan man således mot bakgrund av Brunssons resonemang förmoda att var och en av idéerna sannolikt är svåra att omsätta till handling.

2.2.3 Översättning och meningsskapande

Översättning och meningsskapande är, som förhoppningsvis framgått, inte två begrepp som lever helt oberoende av varandra. I syfte att illustrera hur resande idéer handlar om dels översättning, dels meningsskapande samt hur dessa förhåller sig till varandra har figur 1 på sidan

⁸⁶ Jmf Hall & Löfgren, 2006, s.62ff

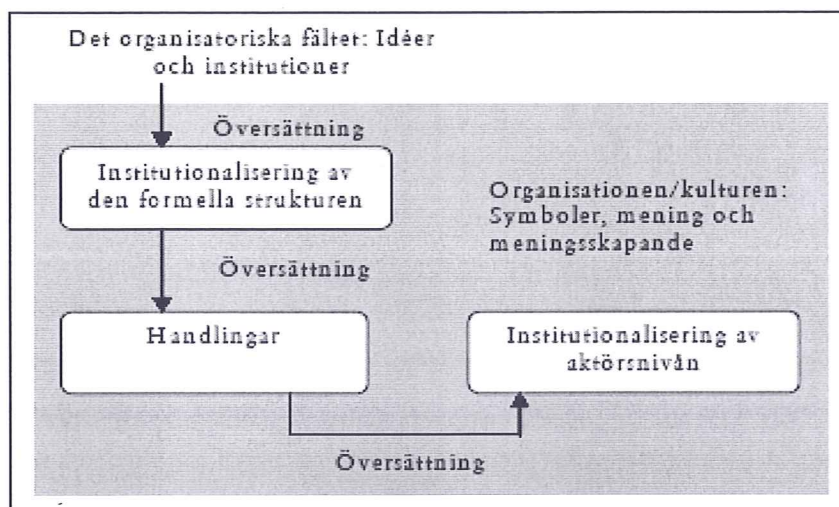
⁸⁷ Erlingsdóttir, 1999, s.32f

⁸⁸ Jmf Brunsson, 1993, s 491

17 (Skålén)⁸⁹ lånats till uppsatsen. Figuren illustrerar hur översättning och meningskapande tillsammans utgör betydelsefulla steg när en idé reser genom en organisation. Enligt Skålén fångas en idé in och införlivas i en organisatorisk kultur, översätts och genomgår en institutionaliseringsprocess.

Därefter omsätts idén till handling. Jag tolkar det som att det sista steget i den process Skålén beskriver är meningskapande, se nedan:

Figur 2: Den resande idén översätts och tillskrivs mening.⁹⁰



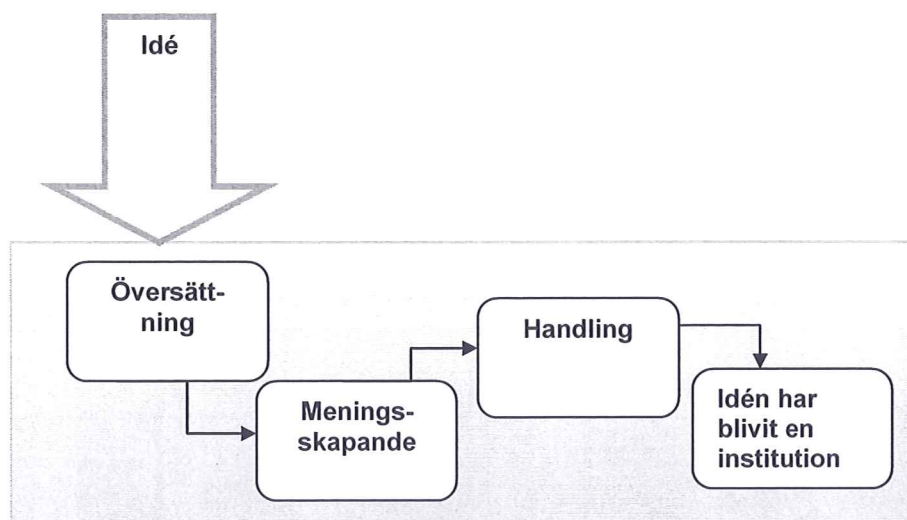
I Skåléns figur hävdas emellertid att översättning rent kronologiskt kommer innan meningskapandet. Däremot vänder jag mig mot att steget "handling" tycks komma innan "meningskapande" vilket jag också anser att Czarniawska och Joerges skulle göra vid läsningen av Skåléns figur. Enligt Czarniawska och Joerges förses en idé med en "image of action"⁹¹ tillika en föreställning om vad en viss åtgärd ska syfta till och därigenom skänka idén en mening. Jag menar, i motsats till Skålén, att meningskapandet föregår handlingen och är närmast följande efter översättningen av en idé varför jag väljer att presentera en omformulerad version av Skåléns figur i slutet av detta kapitel. Trots min invändning anser jag att det finns en poäng i att redovisa figuren ovan eftersom den på ett tydligt sätt redovisar hur begreppen hänger samman. Som komplement väljer jag emellertid att presentera en egen figur för att visa på hur jag, men även Czarniawska och Joerges, anser att den faktiska kedjan ser ut:

⁸⁹ Skålén, 2002, s.45

⁹⁰ Jag har här valt att ge figuren en egen titel: "Den resande idén översätts och tillskrivs mening" eftersom jag anser att den bättre speglar vad min uppsats handlar om och hur figuren kan vara till hjälp för mig. Rubriken i Skåléns avhandling är "Tolkningsmodell för institutionalisering av kvalitetsidén".

⁹¹ Czarniawska & Joerges, 1996, s.40

Figur 3: Den resande idén översätts och tillskrivs mening



En resande idé översätts inledningsvis för att sedan konkretiseras eller operationaliseras, där-
efter tillskrivs den mening av de aktörer som i sitt arbete kommer i kontakt med den. Vidare
omsätts idén till något mer handfast och utmynnar i handling och har blivit ett så pass veder-
taget handlingsmönster att den resande idén eventuellt kan sägas ha blivit en institution.
Sammanfattningsvis handlar teorin om resande idéer om hur en idé får fäste, hur den genom-
går en översättningsprocess, tillskrivs mening och omsätts till handling/åtgärder.

I analyskapitlet kommer jag att återknyta till dels uppsatsens frågeställningar och diskutera
hur idén om att "bryta utanförskapet" *översätts* när den reser genom förvaltningen samt hur
densamma tillskrivs *mening* av de aktörer som kommer i kontakt med den, dels sammankopp-
la figur 3 ovan till den undersökning som genomförts i föreliggande uppsats. Jag kommer i
samband med det också att komma in på hur steget "Handling" ser ut samt det avslutande
steget i en idéns resa, det vill säga då idén kan sägas ha blivit en institution. Det senare steget
ska dock betraktas som en öppen empirisk fråga som jag endast indirekt studerar i denna un-
dersökning. Det är översättning och meningsskapande jag studerar, inte handlingar och insti-
tutionalisering, även om jag trots allt kommer att beröra de senare till viss del.

3. Undersökningens genomförande- så här gjorde jag

I följande kapitel beskrivs mitt val av att studera Försäkringskassan närmre. Jag redogör för de metoder jag använt mig av för min datainsamling samt diskuterar metodproblem.

3.1 Varför studera Försäkringskassan?

Jag har valt att studera Försäkringskassan eftersom Försäkringskassan i sin dagliga verksamhet kommer i kontakt med de grupper av människor som kan sägas befinna sig i utanförskap vilket *kan* avse personer med försörjning genom bidrag. Urvalsmetoden kan utifrån detta tillvägagångssätt sägas vara ett så kallat strategiskt urval eftersom jag som forskare redan innan haft kunskap om vilken myndighet som skulle lämpa sig bäst för min studie och vilka som bäst kan svara på mina frågor (det vill säga företrädare för Försäkringskassan.)⁹²

I uppsatsens inledning diskuterade jag dock att regeringens idé att ”bryta utanförskapet” skulle kunna studeras mot bakgrund av till exempel Arbetsförmedlingen eller någon socialförvaltning, men att jag bedömt att det är Försäkringskassan som trots allt, mer än övriga statliga eller kommunala förvaltningar har utmanats av regeringens politik och tvingas hantera det i sin verksamhet. Mitt val att studera Försäkringskassan är således strategiskt⁹³ eftersom den målgrupp som regeringen sannolikt avser med att benämna som *utanför* eller i ett *utanförskap*, dvs. personer som av en eller annan anledning står utanför arbetsmarknaden, är i många fall också de kunder⁹⁴ som Försäkringskassan möter i sin vardag. Försäkringskassan, som en av landets mest centrala producenter av välfärd har omnämnts i offentliga dokument⁹⁵ som en viktig instans som ska jobba med (eller mot) det så kallade utanförskapet varför jag, mot bakgrund av det senare, även anser jag att det finns ett utomvetenskapligt och samhällsligt värde⁹⁶ i att studera Försäkringskassan.

Försäkringskassan vilken är en av Sveriges största myndigheter⁹⁷ är dock en enormt stor organisation och vars verksamhet är mycket omfattande. Att intervjua samtliga 12 000 anställda om resande idéer är en omöjlighet. Att intervjua företrädare från *alla* olika avdelningar, staber, lokala försäkringscenter eller servicekontor likaså. En avgränsning av ett verksamhetsom-

⁹² Jmf Teorell & Svensson, 2007, s.154

⁹³ Ibid.

⁹⁴ ”Kunder” är det begrepp som Försäkringskassan självt använder sig av. En ”kund” kan exempelvis vara en person som genom Försäkringskassan får olika former av ersättningar och bidrag: bostadsbidrag, föräldrapenning, sjukpenning etc.

⁹⁵ Se t.ex. Regeringen, prop.2007/08:136

⁹⁶ Jmf Esaiasson et al, 2005, s.29ff

⁹⁷ Försäkringskassan, 2010, Försäkringskassans årsredovisning 2010

råde inom Försäkringskassan har därför varit en nödvändighet och mitt val föll på Lokala försäkringscenter.⁹⁸

Därtill hör att Försäkringskassan, alltsedan de reformerade sjukförsäkringsreglerna som trädde i kraft under mitten av 2008⁹⁹, rönt stor uppmärksamhet i media¹⁰⁰ varför jag också på ett privat plan blivit mycket intresserad och fascinerad av myndigheten.

3.1.1 Att studera resande idéer

Enligt teorin färdas en idé genom en organisation, vanligtvis enligt mönstret nedåt i förvaltningen, och kan förändras under resans gång. I föreliggande uppsats vänds därför blickarna mot olika hierarkiska nivåer¹⁰¹ inom en och samma verksamhetsgren inom Försäkringskassan för att studera hur idéer reser, översätts och tillskrivs mening inom en organisation vilket jag inte stött på som forskningsdesign vid den litteraturgenomgång av forskning kring ”resande idéer” som jag gjort av fältet: Vissa forskare har studerat resande idéer mellan olika aktörer i komplexa organisationer såsom Skålén som i sin avhandling, *Kvalitetssidén möter praktiken-institutionalisering, meningsskapande och organisationskultur*, intervjuat ett stort antal representanter inom ett och samma landsting utifrån det nät av tjänstemän, politiker och vårdpersonal som ingår däribland.¹⁰² Andra har studerat hur idéer sprids inom en och samma organisation såsom Erlingsdóttir gör i sin avhandling *Förförande idéer- kvalitetssäkring i hälso- och sjukvården*, där hon genom deltagande observation studerat hur olika avdelningar på Lunds universitetssjukhus möter kvalitetssäkringsidén.¹⁰³ Och för det tredje kan nämnas att Quist, som emellertid har studerat hur idén Total Quality Management hanteras på olika hierarkiska nivåer, också valt att jämföra två organisationer med varandra och därigenom gett sin studie en mer komparativ ansats.¹⁰⁴ Det kan konstateras att tillvägagångssättet för att studera resande idéer kan se olika ut, men att de i huvudsak handlar om kvalitativa metodval.

Det angreppssätt som jag dock valt i denna uppsats är att studera *hur en idé reser mellan olika hierarkiska nivåer inom en och samma organisation* och är, mig veterligen, ett hittills oprövat

⁹⁸ Lokala försäkringscenter är den verksamhetsgren som står i daglig kontakt med bland andra kunder med sjukpenning, aktivitetsstöd, sjukersättning etc. Även om uppsatsens fokus emellertid inte ligger på mötet med den försäkrade, Försäkringskassans kunder eller mötet med folk i utanförskap är det enligt min mening emellertid en poäng med att vara konsekvent i valet av gren inom myndigheten för att kunna få en systematik i intervjuvaren. Mitt val av verksamhetsområde tillika forskningsområde har således fallit på LFC- Lokala försäkringscenter.

⁹⁹ Regeringen, prop.2007/08:136

¹⁰⁰ Se till exempel Aftonbladet 2010-11-29; SvD 2010-09-24 om de uppmärksammade artiklarna kring fallet kring svårt sjuka Annica Holmquist

¹⁰¹ Se figur 1 s.7: ”Resande idé i Försäkringskassan”

¹⁰² Se t.ex. Skålén, 2002

¹⁰³ Erlingsdóttir, 1999

¹⁰⁴ Se Quist, 2003

tillvägagångssätt varför jag hävdar att det finns starka inomvetenskapliga skäl till denna studie och mitt bidrag avser att bredda fältet om resande idéer och skandinavisk institutionell teori¹⁰⁵ ytterligare. Eftersom den idé som uppsatsen fokuserar kring, ”bryta utanförskapet”, är en tämligen oprecis sådan har jag valt att göra *intervjuer* med företrädare från Lokala försäkringscenter för att jag ska kunna få en djupare förståelse för hur utanförskap som idé reser genom myndigheten.

3.1.2 Informant på Försäkringskassan

För att skaffa mig bakgrundsinformation till mitt problemområde och för att få vägledning om hur jag skulle kunna gå vidare med insamling av empiri valdes att göra en informantintervju¹⁰⁶ med en tjänsteman vid Försäkringskassans GD-stab vid Försäkringskassans huvudkontor i Stockholm. Jag hittade min informant genom att inledningsvis kontakta Försäkringskassan och presentera mig och uppsatsens syfte. Jag fick sedan kontaktuppgifter till ett par olika verksamhetschefer på ”Enheten för sjukförmåner” som i sin tur lotsade mig vidare till min informant på GD-staben. Tillvägagångssättet för att komma i kontakt med ”rätt” personer inför informantintervjun kan identifieras som i huvudsak ett snöbollsurval¹⁰⁷ eftersom de personer som jag initialt varit i kontakt med slussat mig vidare inom organisationen och kunnat leda mig fram till informanten.¹⁰⁸

Den informantintervju som genomfördes inledningsvis i insamlandet av empiri tjänade två syften: dels bidrog den med bakgrundsinformation om hur Försäkringskassan jobbar på ledningsnivå dels förmedlade den ytterligare kontakter till andra möjliga intervjupersoner i organisationen.¹⁰⁹ Att informantintervjun genomfördes via e-post skulle emellertid, ur ett metodkritiskt perspektiv, kunna ses som en nackdel eftersom jag som forskare har mindre möjlighet att bedöma trovärdigheten i svaren då jag inte med hundra procents säkerhet vet om den svarande är den som den utger sig för att vara.¹¹⁰

¹⁰⁵ Czarniawska & Sévon, 1996, s.3f; Teorier om organisationsförändring är utmärkande för skandinavisk institutionell teori.

¹⁰⁶ Jmf Esaiasson et al, 2005, s.253f

¹⁰⁷ Esaiasson et al, 2005, s.212

¹⁰⁸ Jmf Esaiasson et al, 2005, s.211f

¹⁰⁹ Ibid. s.253f

¹¹⁰ Ibid. s.261

Jag gjorde dock bedömningen att en e-post intervju var det mest lämpliga alternativet eftersom informanten i lugn och ro har fått möjlighet att läsa igenom mina frågor och svara på dem och därigenom ge uttömmande svar i skriftlig form.

3.2 Intervjuer

Att använda sig av intervjuer för att studera idéers resor är ett ganska vanligt tillvägagångssätt inom fältet.¹¹¹ Detta behöver förvisso inte innebära att det därför även är den mest lämpade. Jag redogjorde tidigare för till exempel Erlingsdóttir som framgångsrikt studerat en idéns resa genom att använda sig av deltagande observation och därigenom mycket verksamhetsnära studerat det dagliga arbetet på två olika sjukhusavdelningar.¹¹² Att mitt val av metod emellertid föll på intervjuer, samtals- och telefonintervjuer, är utifrån uppsatsens syfte dock den bästa metoden. Då jag haft för avsikt att följa idéns resa genom olika hierarkiska nivåer hade till exempel en deltagande observation varit ett alltför tidskrävande projekt¹¹³ eftersom de olika hierarkiska delarna inom Försäkringskassans organisation inte har dagliga möten, inte minst eftersom de rent geografiskt kan befinna sig på stort avstånd ifrån varandra med huvudkontor i Stockholm och ett stort antal Lokala försäkringscenter runtom i landet.

För en tidsmässigt längre studie, till exempel inför en akademisk avhandling, skulle jag emellertid rekommendera deltagande observation eftersom det skulle ge ytterligare en dimension till hur idéer reser. Förutom det vertikala perspektiv som jag nu studerar, det vill säga hur en resande idé sprids genom olika hierarkiska nivåer nedåt i organisationen, skulle den deltagande observationen även kunna fånga in hur idén om att "bryta utanförskapet" också rör sig på ett mer horisontellt plan, det vill säga mellan kollegor inom samma hierarkiska nivå. För den studie jag genomfört har dock intervjuer, och den öppna form av intervjuer som jag valt att tillämpa, visat sig vara mycket informativa och gett en bra bild över dels myndighetens arbetssätt, dels hur idéer kommuniceras inom förvaltningen.

¹¹¹ Se t.ex. Skålen, 2002; Quist, 2003

¹¹² Erlingsdóttir, 1999

¹¹³ Om jag hade valt deltagande observation för min studie hade det kanske, i händelse av mötet mellan olika hierarkiska nivåer, ändå inte hade varit "utanförskap" som stått på schemat just den dagen. Det hade kanske handlat om, för mig ovidkommande saker, såsom t.ex. semesterplanering, teambuilding eller annat vilket jag som forskare, med utgångspunkt i idén om "att bryta utanförskapet", inte haft särskilt stor nytta av.

3.2.1 Urval av intervjupersoner

Informanten gav mig kontaktuppgifter till ansvarig områdeschef vid vart och ett av de 53 stycken Lokala försäkringscentren runt om i Sverige. För att täcka in flera geografiska delar av organisationen har slumpen¹¹⁴ delvis fått avgöra *vilken* chef som skulle kontaktas och *var* denne befann sig.¹¹⁵ Områdescheferna har i samband med intervjun kunnat hänvisa mig vidare till ytterligare medarbetare i organisationen med vilka jag kunnat göra intervjuer. Urvalet av intervjupersoner har således varit dels strategiskt, dels slumpmässigt samt därtill haft inslag av snöbollsurval.¹¹⁶ Att blanda urvalsmetoder har i detta fall inte inneburit någon nackdel eftersom det hjälpt mig att finna de nyckelpersoner, det vill säga tjänstemän, på olika hierarkiska nivåer som jag behövt intervju för min undersökning.

En informantintervju i Försäkringskassans GD-stab inledde alltså datainsamlingen, denna följdes därefter av sju stycken samtalsintervjuer samt två stycken telefonintervjuer med tjänstemän från underliggande avdelningar och kontor. Avslutningsvis genomfördes ytterligare en kortare e-post intervju med en andra tjänsteman vid GD-staben. Totalt sett ligger således elva stycken intervjuer till grund för mitt empiriska material.

3.2.1.1 Respondenter: från GD-stab till personlig handläggare

GD-staben på huvudkontoret utgör Försäkringskassans hierarkiskt högsta nivå generaldirektör, ledning och tjänstemän. Till uppsatsen har två tjänstemän vid GD-staben intervjuats (informantintervjun och kompletterande intervju). Gällande verksamhetsgrenen Lokala försäkringscenter finns på nästa nivå, näst efter GD-staben, verksamhetsområdeschefen¹¹⁷. Att vara verksamhetsområdeschef handlar om att vara en länk mellan huvudkontor och Försäkringskassans verksamhet ute i landet. Det handlar om att ha kontinuerlig kontakt med den direkta ledningen samt med det närmare dussinet Lokala försäkringscenter (som ingår i det verksamhetsområde Nord, Syd, Öst eller Väst som denna ansvarar för).¹¹⁸ Till uppsatsen har en verk-

¹¹⁴Teorell & Svensson, 2007, s.85

¹¹⁵ Det slumpmässiga urvalet har tillämpats i stor utsträckning. Mot slutet av uppsatsen fick dock ett mer strategiskt urval göras för att uppnå teoretisk mättnad. Samtalsintervjuerna i Uppsala var ett medvetet val eftersom jag personligen bor i regionen.

¹¹⁶ Esaiasson et al, 2005, s.212

¹¹⁷ Min respondent, vilken ansvarar för verksamhetsområde Nord är ansvarig för 5 stycken län i norra Sverige om totalt elva stycken Lokala försäkringscenter.

¹¹⁸ Försäkringskassans Lokala försäkringscenter är indelat i fyra regioner, en för varje väderstreck, samt en avdelning för så kallat "tidig bedömning" Se Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2010:1. "Tidig bedömning" avser det som initialt görs i handläggningen av nya sjukfall. Tidig bedömning utförs på NFC- Nationellt försäkringscenter, därefter överförs ärendena till respektive LFC. Totalt sett utgör verksamhetscheferna fem personer som var och en ansvarar för olika delar av landet med tillhörande Lokala försäkringscenter.

samhetsområdeschef intervjuats. Näst efter verksamhetsområdeschefen följer områdeschefen som ansvarar för omkring 50 medarbetare (enhetschefer, personliga handläggare och specialister) på det Lokala försäkringscentret dit denne är knuten. Områdeschefen ansvarar vidare för det stora upptagningsområde som varje enskilt försäkringscenter ska täcka vilket i regel rör sig om flera kommuner med sammanlagt tiotusentals invånare och försäkringskunder oavsett bidragsform.¹¹⁹ Till uppsatsen har tre områdeschefer intervjuats. På varje LFC finns ca två till fyra enhetschefer vilka var och en ansvarar för ett antal personliga handläggare. Enhetschefens arbete är att leda underställda personliga handläggare och vara handläggarnas närmsta länk uppåt i organisationen. Enhetschefen har inga egna kunder men är delaktig i samordningen av olika insatser och har därför kontinuerlig kontakt med Arbetsförmedling, sjukvården och andra samhällsaktörer.¹²⁰ Till uppsatsen har en enhetschef intervjuats. Vid varje Lokalt försäkringscenter finns också specialister anställda. Specialistens roll är generellt sett att fungera parallellt med enhetschef och områdeschef och verka som verksamhetsstöd till funktionen samt bistå med expertis inom olika områden. Inom LFC finns olika typer av specialister såsom till exempel läkare med medicinsk expertis, andra har försäkringsutformning som specialområde, andra har inriktning mot kontroll samt återkrav av felaktiga utbetalningar.¹²¹ Till uppsatsen har en specialist intervjuats.¹²² Längst ut i organisationen hittas den personliga handläggaren vilken har daglig kontakt med kunder i försäkringen. Den personliga handläggaren ansvarar bland annat för avstämningsmöten med den försäkrade samt för samordning med Arbetsförmedlingen eller andra aktörer.¹²³ Till uppsatsen har tre personliga handläggare intervjuats.

3.2.2 Intervjumetoder

En av metoderna som använts har varit att göra intervju via e-post. Dessa genomfördes vid två tillfällen, först som informantintervju, därefter för att kunna fördjupa vissa frågor.¹²⁴

Jag har därtill valt att genomföra samtalsintervjuer med de personer som av praktiska och tidsmässiga skäl varit möjliga att träffa, och telefonintervjuer med de personer som befunnit

¹¹⁹ Se t.ex. Områdeschef Västervik, 2011-03-31

¹²⁰ Enhetschef Uppsala, 2011-05-13

¹²¹ Specialist Gävle, 2011-03-24

¹²² Den specialist som i föreliggande uppsats har intervjuats jobbar i huvudsak med återkrav av felaktiga utbetalningar, men har lång erfarenhet från olika positioner inom Försäkringskassan bland annat som tidigare sektionschef och enhetschef.

¹²³ Se t.ex. Personlig handläggare Västervik, 2011-04-29

¹²⁴ Se bilaga 4

sig på ett alltför stort geografiskt avstånd från mig.¹²⁵ Detta har i sin tur medfört att jag (vid sidan av e-postintervjun) har utarbetat två olika intervjumallar mot bakgrund av det teoretiska ramverket: en mall för samtalsintervjuerna och en för telefonintervjuerna.¹²⁶ Anledningen till varför jag använt mig av två olika intervjumallar för min undersökning är kort och gott därför att det enligt Esaiasson et al inte är vidare lämpligt och produktivt att låta telefonintervjuer dra ut på tiden och de ska helst understiga halvtimmen.¹²⁷ Telefonintervjun fick därför kortas ned till att omfatta de mest centrala frågor som jag önskat ställa till mina respondenter. Båda intervjumallarna handlar givetvis om samma centrala teman, men telefonintervjun har av ovan nämnda skäl därigenom blivit kortare. Den största skillnaden mellan mallarna är således att samtalsintervjumallen innefattar fler följdfrågor.¹²⁸

Det skulle kunna ses som ett problem att jag valt att blanda insamlingsmetoder för min undersökning, men enligt min bedömning väger fördelarna med detta tillvägagångssätt tyngre än nackdelarna.¹²⁹ Jag har dels, genom detta sätt, lättare kunnat följa mitt delvis slumpmässiga urval, dels fått större access till att faktiskt komma i kontakt med de nyckelpersoner som jag varit tvungen att nå för min uppsats.

3.2.2.1 Samtalsintervju

Intervjuerna, som var ca 45-60 minuter långa, skedde på respondenternas arbetsplatser och spelades in med diktafon. Inledningsvis bad jag dem presentera sig med namn, arbetsuppgifter och funktion inom LFC. Därefter kom intervjun in på de frågor eller teman om utanförskap och resande idéer som jag ville ta reda på mer om. Trots att jag hade en intervjuguide, och följde denna genomgående, fick varje intervju en friare form, nästintill formen av ett samtal. Jag fick möjlighet att ställa följdfrågor om de ämnen som dels intresserade mig mycket, dels fick mina respondenter möjlighet att fritt utveckla det som de ansåg vara viktigt i fråga om utanförskap, visioner, idéer och de Lokala försäkringscentrens arbete. Avslutningsvis transkriberades intervjuerna och jag gjorde utifrån det sammanställda materialet en snabb analys om vad jag på ett ungefär kunde vänta mig för resultat till uppsatsen.

¹²⁵ Samtalsintervjuer avser Stockholm (1st), Nacka (2st), Gävle(2 st) och Uppsala(2 st). Telefonintervjuer har gjorts med respondenterna från Västervik (2 st).

¹²⁶ Se bilaga 2 och 3

¹²⁷ Esaiasson et al, 2005, s.261

¹²⁸ För intervjuguiden se bilaga 2-4

¹²⁹ Jmf Esaiasson et al, 2005, s.259

3.2.2.2 Telefonintervju

Vid telefonintervjuerna användes inte, till skillnad från samtalsintervjuerna, någon diktafon för att spela in intervjun. Den främsta anledningen till denna åtskillnad är framförallt begränsad tillgång till tekniska hjälpmedel (det vill säga svårigheter att spela in intervjun via telefon). En annan anledning är att jag anser telefoninspelning befinna sig i ett gränsland för vad som är etiskt att tillämpa. Som forskare känner jag mig inte bekväm med att spela in en respondent utan att den någonsin träffat mig innan. Telefonintervjuerna nedtecknades därför för hand allt eftersom intervjun pågick. För att därefter kunna återge den så korrekt som möjligt gjordes en sammanfattning av vad som hade sagts omedelbart efter intervjuns avslutande. Jag skickade därefter utskriften till den intervjuade för att försäkra mig om att jag uppfattat denne rätt med en uppmaning om att läsa igenom min utskrift och återkoppla till mig.

3.2.2.3 E-post

Intervjun via E-post har skett i två olika omgångar. Inledningsvis handlade korrespondensen om bakgrundsinformation om Försäkringskassan. I ett andra skede hade jag möjlighet att fördjupa vissa frågor och gå närmre uppsatsens syfte och frågeställning.

För samtliga intervjuer gäller att jag i uppsatsen valt att redovisa mina respondenters svar genom att ange deras tjänstetitel men dock utan att ange deras namn.¹³⁰ Jag anser inte att det tillför något till uppsatsen att skriva ut namnen eftersom det inte är personerna i sig som är det relevanta. Det är snarare respondenternas placering i den hierarkiska kedjan samt deras funktion inom Lokala försäkringscenter, som för uppsatsen är av intresse.

3.3 Avgränsning

För att fånga in hur den intervjuade ser på ”utanförskap” som idé, hur idén *översätts* inom förvaltningen och hur man lyckas skänka idén *mening* är intervjuguiden en operationalisering av det teoretiska ramverket. Frågorna har syftat till att fånga in vad som är ”utanförskap” för Försäkringskassan, hur de ser på regeringens idé om att ”bryta utanförskapet” och hur de som enskilda chefer, handläggare eller specialister möter och hanterar begreppet i sitt dagliga arbete. Intervjuerna har bland annat koncentrerats kring Försäkringskassans visioner och mål, hur det regeringspolitiska målet/idén ”bryta utanförskapet” kommer till uttryck i deras dagliga arbete och hur de upplever sin roll i uppgiften att ”bryta utanförskapet”.

¹³⁰Vid intervjutillfällena frågade jag emellertid innan om det var okej att använda mig av deras namn i uppsatsen, och i de flesta fall, så när som på en respondent, visade det sig vara det.

Uppsatsen ämnar fånga in hur förvaltningen *hanterar* idén att "bryta utanförskapet" genom att studera hur de intervjuade talar om idén, hur den översätts och hur den tillskrivs mening. Det är således inte *handlingar* kopplat till idén om att "bryta utanförskapet" som är det centrala i uppsatsens syfte och frågeställning. Huruvida idén om att "bryta utanförskapet" har institutionaliserats¹³¹ är svårare att studera. Detta kan jag utifrån mitt nuvarande upplägg endast reflektera och diskutera kring och kommer således inte att klarlägga. Eftersom det inte är handlingar jag studerar så är institutionaliseringsprocessen, vilken jag berörde i teorikapitlet, något jag endast kan öppet reflektera kring i mitt analyskapitel, dock inte klarlägga.

¹³¹ Jmf Erlingsdóttir, 1999, s.20: Institutionaliserat i detta avseende betyder att idén blivit ett "förgivettaget handlingsmönster."

4. Idén ”bryta utanförskapet” översätts och tillskrivs mening.

I följande kapitel knyts undersökningen samman med uppsatsens valda teorier i syfte att förstå, förklara och svara på de frågeställningar som legat till grund för studien. Kapitlet har formen av en empirisk analys och jag har här valt presentera det empiriska materialet samt analysera det parallellt. I slutet av kapitlet diskuteras förslag till framtida forskning.

4.1 Regleringsbrevet ligger till grund för Försäkringskassans arbete.

Uppsatsens syfte har handlat om att belysa hur idén om att ”bryta utanförskapet” - som regeringen lägger så stor vikt vid- hanteras när den möter praktiken på olika hierarkiska nivåer inom en och samma verksamhetsgren. De frågor som har väglett mig, i avsikt att besvara mitt syfte, har dels varit att undersöka hur idén *översätts*, dels hur densamma tillskrivs *mening* av de aktörer som kommer i kontakt med den.

Jag inledde uppsatsen med att beskriva att ”bryta utanförskapet” är ett övergripande mål för Alliansregeringens politik vilket bland annat förmedlats till Försäkringskassan genom regleringsbrev och propositioner. Regleringsbrevet är ett av statens viktigaste styrinstrument för att informera myndigheterna om vilka resurser som finns anslagna och vilken inriktning som verksamheten ska ha under följande år.¹³² Att börja i regleringsbrevet, vari mål och riktlinjer för Försäkringskassan målas upp av regeringen, är således naturligt. Regleringsbrevet i sig är en sammanfattning av de politiska ambitionerna, den politiska retoriken och de visioner som regeringen förmedlar till Försäkringskassan. Regleringsbrevet är därtill, förutom ett centralt styrmedel, en formaliserad form av politisk retorik vari de politiska aktörerna kan rama in problem¹³³ i syfte att förvaltningen ska omsätta det till handling.

Det är följaktligen i regleringsbrevet ”allting börjar” vilket ligger till grund för myndighetens egen verksamhetsplanering och interna arbete. Försäkringskassan jobbar utifrån ett regeringsuppdrag och ska genom sitt arbete verka för att regeringens mål uppfylls. Regeringens mål förmedlas initialt till Försäkringskassans GD-stab vilka därefter internt diskuterar dessa och gör dem mer konkreta för myndighetens verksamhet.¹³⁴ Enligt respondenten vid GD-staben

¹³² SOU 2007:75

¹³³ Se kapitel 1 i uppsatsen; Jmf Czarniawska & Sévon, 1996 vilka talar om inramning av problem.

¹³⁴ Se t.ex. Tjänsteman 1 GD-staben, 2011-03-02; Områdeschef Nacka, 2011-03-23

består arbetet i att ”operationalisera målen [...]” *diskutera interna målformuleringar, följa upp resultat och föreslå förbättringsåtgärder på en övergripande nivå.*”¹³⁵

En av respondenterna sammanfattar regleringsbrevets betydelse enligt följande: *”Vi börjar väl alla och fundera över när vi får regleringsbrevet ”vad står det?” och hur ska man prioritera fokusområden eller insatser eller uppföljningar som ska göras... ”*¹³⁶ Enligt respondenten är regleringsbrevet centralt och ”alla” börjar fundera över vad regeringens intentioner är och hur uppdraget ska utformas.

4.1.1 Förutsättningar för spridning av idéer mellan olika nivåer

Enligt bland andra Erlingsdóttir handlar spridningen av en resande idé om att bryta ner den och konkretisera den genom till exempel publikationer, möten eller genom olika dokument som förmedlas till medarbetare eller andra aktörer för att göra en, inte sällan, abstrakt idé möjlig att omsätta till praktik.¹³⁷ Detta tillvägagångssätt för att sprida idén är också något som sker inom Försäkringskassan. Myndigheten utformar verksamhetsplaner och interna styrande dokument i syfte att konkretisera vad regeringens politik, tillika avsändaren av idén¹³⁸, har avsett. För att förstå förutsättningarna för idéns resa väljer jag i detta inledande avsnitt att förklara lite närmre vilka förutsättningar som finns för spridning av idéer mellan olika nivåer inom Lokala försäkringscenter.

Försäkringskassans årliga verksamhetsplan utarbetas på ledningsnivå och tas fram mot bakgrund av regleringsbrevet. En intern verksamhetsplan är således det allra första steget där en idé bryts ner och görs mer konkret: *”vi jobbar ju med en verksamhetsplanering som vi arbetar med lokalt och senaste åren här nu har man arbetat fram den centralt och den har ju i sin tur bäring i regleringsbrevet och det regeringen vill att vi ska åstadkomma.”*¹³⁹ Att bryta ner regeringens mål och åstadkomma det regeringen vill handlar bland annat om Försäkringskassans ansvar för administrationen av socialförsäkringen och, kanske framförallt, att motverka att personer hamnar i ett utanförskap, vilket bland annat framgår av Försäkringskassans verk-

¹³⁵ Tjänsteman 1, GD-staben, 2011-03-02

¹³⁶ Områdeschef Nacka, 2011-03-23

¹³⁷ Erlingsdóttir, 1999, s.31ff

¹³⁸ Jmf Czarniawska & Joerges, 1996

¹³⁹ Enhetschef Uppsala, 2011-05-13

samhetsplan för 2008.¹⁴⁰ Spridningen av verksamhetsplanen sker vidare ned genom organisationen, bland annat genom det egna intranätet.¹⁴¹

Uppfattningen om att det finns förutsättningar för en snabb kunskapsöverföring och att detta också sker inom myndigheten delas av flera av de jag intervjuat.¹⁴² Information från huvudkontoret sprids snabbt genom organisationen och når medarbetarna längst ut i myndigheten samma vecka, vilket bland andra identifieras av den verksamhetsområdeschef som intervjuats: *”Försäkringskassans ledning med GD och där min chef sitter med träffas ju varje vecka, det gör de på måndagar, och vi har också våra möten på måndagar precis efter dem och då får vi ju direkt veta vad är det den här veckan? [...] ... och sen har vi telefonmöten dagen efter med våra områdeschefer. Det går ganska snabbt. Och sen har de sina ledningsgrupper. Så att under en vecka går det ju snabbt att få ut nånting muntligen.”*¹⁴³ Det går snabbt att få ut information till medarbetarna via den struktur som finns uppbyggd, och följer i regel den top-down modell, figur 1, som jag presenterade tidigare i uppsatsen¹⁴⁴ det vill säga från GD-stab till verksamhetsområdeschef vidare till områdeschef, enhetschef och ned till den personliga handläggaren.

En av de intervjuade områdescheferna anser att strukturen som finns uppbyggd är mycket proffsig och att den fungerar jättebra¹⁴⁵, en annan av områdescheferna menar att det till stor del hänger samman med generaldirektören, Adriana Lender, och att det är hennes förtjänst att kommunikationen internt fungerar mycket bra: *”... det har framförallt rätat upp sig med den nya generaldirektören. Avståndet mellan ledning och verkstan så att säga, är mindre idag än vad det var tidigare. Hon lyssnar på vad vi har att säga och vi känner att vi är med och det är viktigt sen i min roll när jag ska föra ut det vidare till mina medarbetare.”*¹⁴⁶ Huruvida det går att generalisera kring denna uppfattning om att det finns en bra kunskapsöverföring inom Försäkringskassan får vara osagt, men det ger en indikation på att förutsättningarna för att snabbt förmedla information genom organisationen finns och uppskattas.

¹⁴⁰ I verksamhetsplanen för 2008 kan läsas att regeringens uppdrag till Försäkringskassan bland annat handlar om att motverka att personer inom sjukförsäkringen hamnar i ett så kallat permanent utanförskap.

¹⁴¹ Se t.ex. Områdeschef Gävle, 2011-03-24

¹⁴² Se t.ex. Områdeschef Gävle, 2011-03-24; Verksamhetsområdeschef Nord, 2011-04-01; Personlig handläggare Västervik, 2011-04-29

¹⁴³ Verksamhetsområdeschef Nord, 2011-04-01

¹⁴⁴ Se s. 7

¹⁴⁵ Områdeschef Gävle, 2011-03-24

¹⁴⁶ Områdeschef Västervik, 2011-03-31

Att snabbt få ut information och förmedla *vad* som ska vara vägledande har ju givetvis ett praktiskt syfte, det vill säga att alla inom myndigheten ska veta vad som gäller. Det kan till exempel handla om nya regelverk eller nya prioriteringar, men det kan också vara ett sätt att hålla samman en stor organisation eller myndighet. Precis som Hall och Löfgren menar är det viktigt att få en samsyn inom organisationen om till *vad* verksamheten strävar mot.¹⁴⁷ Enligt min bedömning finns det en väl inarbetad kedja med tät kontakt mellan de olika hierarkiska delarna i organisationen varigenom information tycks flöda relativt oförändrad. Detta kan i sin tur betyda att det finns goda förutsättningar, i enlighet med de förutsättningar som bland andra Erlingsdóttir diskuterar, för översättning av idéer genom organisationen.¹⁴⁸ Handläggare och chefer från flera nivåer verkar samstämmigt uppfatta att det finns en snabb informationsöverföring och tillgång till dokument etc. som ska vägleda verksamheten vilket ger goda förutsättningar för att medarbetare genom hela organisationen får samma tolkning av vad som ska gälla och att det talas samma språk internt i organisationen. I förlängningen kan detta också göra att de delar uppfattningen om idén, idén om att ”bryta utanförskapet”.

4.2 Hur översätts idén om att ”bryta utanförskapet” när den reser genom förvaltningen?

”Hur- frågan” kan folkas dels som ”till vad” idén ”bryta utanförskapet” översätts, dels hur det rent praktiskt går till när den översätts. Till *vad* en idé översätts hänger samman med hur metoderna för sprida dem rent praktiskt går till. Att till exempel operationalisera idén om att ”bryta utanförskapet” till något mer konkret såsom beskrivet ovan, genom verksamhetsplaner och annat, och sedan förmedla det internt blir ett sätt att översätta det rent innehållsmässigt men speglar också hur själva översättningsprocessen går till i praktiken. Eftersom jag menar att de går hand i hand kommer båda aspekterna att beröras i följande kapitel.

4.2.1 Idén bryts ned och sprids nedåt i organisationen

Det är GD-stabens uppdrag att operationalisera det som regeringen formulerat i regleringsbrevet och göra det tillämpligt på den egna verksamheten. Enligt GD-staben finns ett fritt handlingsutrymme att omvandla regeringens politik till konkreta mål.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Hall & Löfgren, 2006

¹⁴⁸ Jmf Erlingsdóttir, 1999; Sahlin & Wedlin, 2008

¹⁴⁹ Tjänsteman 2 GD-staben, 2011-05-20

Att handlingsutrymmet således är relativt fritt kan därför antas gälla även i fråga om att operationalisera "bryta utanförskapet". Gällande "utanförskapet" ska detta, enligt GD-staben, förstås som ekonomiskt utanförskap och att "vara hänvisad till försörjning med allmänna medel."¹⁵⁰ Att "bryta utanförskapet" blir i detta avseende att bryta människors försörjning genom bidrag eller andra ersättningar. Den precisa definition som Försäkringskassan använder sig av vittnar om två saker. Dels kan sägas att, precis som Czarniawska och Joerges hävdar, så uttolkas idén av ledande aktörer i en organisation så som Försäkringskassans GD-stab, dels är handlingsutrymmet för hur idén ska konkretiseras relativt fritt. Vad "bryta utanförskapet" ska handla om skickas ned från idéns upphovsman (regeringen) och förankras hos nyckelaktörer (Försäkringskassans ledning.)¹⁵¹ Ledningen har därefter som utmaning att förankra idén hos de underställda avdelningarna inom Lokala försäkringscenter för att alla ska få samma känsla för idén. Detta är ett resonemang som också Czarniawska och Joerges skulle kunna instämma i då det enligt dem är av central betydelse att inte bara idéns upphovsman (vilket enligt resonemanget inkluderar såväl regering som Försäkringskassans ledning) utan alla berörda övertygats om förståelsen av begreppet om vad en idé innefattar samt vilka egenskaper den ska tillskrivas.¹⁵²

Jag tolkar det som att huvudansvaret för att översätta idén om att "bryta utanförskapet" således ligger hos huvudkontoret och GD-staben. Utifrån de intervjuer jag genomfört kan jag konstatera att det finns klar hierarkisk struktur. Jag identifierar organisationen som relativt toppstyrd med generaldirektör och GD-stab som utformar verksamheten, formulerar mål och skickar detta vidare ned genom organisationen via verksamhetsområdeschef, till områdeschefer, enhetschefer, specialister och slutligen personliga handläggare. "Toppstyrd" är i detta avseende varken positivt eller negativt, bara ett konstaterande att strukturen från huvudkontor ned till personlig handläggare, inom verksamhetsgrenen LFC, ser ut just så. Flera av respondenterna¹⁵³ menar att organisationen (från GD-stab och nedåt) som helhet är mycket styrd ända ned på detaljnivå.¹⁵⁴

4.2.2 "Omsätta det som kommer"- från verksamhetsområdeschef till personlig handläggare

Flera av respondenterna påtalar utmaningen i att vara en politiskt styrd organisation och de svårigheter som kan uppstå när politiska beslut ska förmedlas nedåt i organisationen. Det ska

¹⁵⁰ Tjänsteman 1 GD-staben, 2011-03-02

¹⁵¹ Czarniawska & Joerges, 1996

¹⁵² Ibid. s.29ff.

¹⁵³ Se t.ex. Personlig handläggare Uppsala, 2011-05-13; Verksamhetsområdeschef Nord, 2011-04-01; Personlig handläggare Nacka, 2011-03-23

¹⁵⁴ Se t.ex. Personlig handläggare Nacka, 2011-03-23; Områdeschef Gävle, 2011-03-24

gå snabbt, myndigheten förväntas ställa om sig fort och tillämpa de beslut som har tagits i riksdag och regering. Det är enligt en områdeschef något som de lärt sig leva med. ”*Man får regleringsbrevet i julveckan och sen ska det börja gälla i januari. Men det har vi lärt oss leva med. Vi gör ju det som politikerna bestämmer och det översätts i praktisk ordning så som det ska fungera. Vi har ju stödfunktioner på huvudkontoret som omvandlar de politiska besluten så de går att hantera i praktiken.*”¹⁵⁵ Att styra tidsramarna för de politiska besluten är sannolikt svårt att ändra på varför stödfunktionerna på huvudkontoret, tillika enligt citatet *de som omvandlar de politiska besluten*, har en viktig roll i översättningsprocessen. Det är huvudkontoret som översätter de politiska besluten, skickar vidare hur detta ska fungera i praktiken genom verksamhetsplaner och styrande dokument. Därefter är det upp till övriga den hierarkiska kedjan att ta vid för att det ska spridas ned genom alla nivåer och längst ut till den personliga handläggaren.

Verksamhetsområdeschefen är länken mellan ledning (GD-stab) och de Lokala försäkringscentren. Det är verksamhetsområdeschefens uppgift att hålla samman den region som denne ansvarar för och se till så att mål, mål om till exempel ohälsotal och sjukfrånvaro, uppfylls.¹⁵⁶ I möte med ledningen tas ett styrkort fram vari fokusområden och prioriteringar formuleras för att sedan spridas vidare ned till nästa nivå.¹⁵⁷ Det handlar vidare om att ha ett samordnande ansvar för sin region, kunna prioritera och omfördela.

På frågan om hur verksamhetsområdeschefen i sitt arbete bidrar till att uppfylla regeringens mål ”bryta utanförskapet” och sedan föra det vidare nedåt, blev svaret följande: ”*Mitt uppdrag blir ju då att utifrån Nord-perspektivet se till att vi klarar de målen som vi får. Ska vi till exempel sänka ohälsotalet med ett visst antal procent då måste jag se till att vi gör det även om jag bryter ner det på alla mina 11 LFC så måste jag klara det. Och ser jag att nåt kontor inte klarar det här så måste nåt annat gå in och stötta, fördela om resurser, ta hand om ärenden eller förflytta ärenden. Så jag har samma ansvar som områdescheferna kan man säga, men på nästa nivå.*”¹⁵⁸

Av citatet framkommer att verksamhetsområdeschefen har en central roll i att se till att målen för de Lokala försäkringscentren följs och att därtill vara den som omorganiserar och omfördela resurser utifall något av de lokala kontoren halkar efter. Som verksamhetsområdeschef innebär det att ensamt se till att målen, LFC:s mål från GD-staben och allra längst upp reger-

¹⁵⁵ Områdeschef Västervik, 2011-03-31

¹⁵⁶ Verksamhetsområdeschef Nord, 2011-04-01

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Ibid.

ingen, uppfylls vilket exempelvis kan vara att *"sänka ohälsotalet med ett visst antal procent"*¹⁵⁹ och därigenom bryta utanförskapet. Den kritiskt lagde kommer emellertid att stanna upp och reflektera ett slag kring vad det innebär med att göra just det, det vill säga uppfylla målet om ett bestämt antal procent. Att sänka ohälsotalet, det vill säga antal ersatta sjukdagar omräknat till helårsekvivalenter inklusive bland annat sjuk- och aktivitetsersättning¹⁶⁰, skulle kunna vara en väg att gå för att "bryta utanförskapet" i den mening som Försäkringskassan menar, men vad är den faktiska effekten av det? Att sänka ohälsotalet skulle kunna handla om att föra över kunder till Arbetsförmedlingen och därmed hävda att detta, inklusive utanförskapet, minskat även om det till viss del endast handlar om en förändrad statistikbild.

Nästa nivå i kedjan är områdeschefsnivå. Som områdeschef handlar det om att vara den direkta länken, från verksamhetsområdeschef och i förlängningen GD-staben, till underställda enhetschefer och handläggare. Det handlar om *"att omsätta det som kommer och förmedla det vidare"*¹⁶¹ nedåt i organisationen. I fråga om att "bryta utanförskapet" och förmedla det till sina underställda medarbetare handlar det enligt en av mina respondenter om att *"sälja in det här och att engagera medarbetarna att det är "åter i arbete" och åter i arbete betyder att få en krok över till Arbetsförmedlingen."*¹⁶² Detta kan i förlängningen således handla om att få ett arbete, sänka ohälsotalet, och därigenom bryta försörjningen med allmänna medel i enlighet med GD-stabens definition av att "bryta utanförskapet".

4.2.3 "Bryta utanförskapet" – ett begrepp inom Försäkringskassan?

Jag konstaterade inledningsvis i uppsatsen att det problematiska med regeringens användning av begreppet till stor del beror på att det saknas en definition av vad begreppet ska innefatta. Jag diskuterade samtidigt att det i sin tur försvårar för förvaltningen att applicera det på verksamheten och omsätta det till handling. Gällande Försäkringskassan har definitioner av "bryta utanförskapet" arbetats fram på ledningsnivån och det är från ledningsnivå och nedåt som den resande idén därefter sprids till medarbetarna genom verksamhetsgrenen Lokala försäkringscenter. Definitionen att *"vara hänvisad till försörjning med allmänna medel"*¹⁶³ som nämndes tidigare i kapitlet återges förvisso inte ordagrant i någon annan intervju men innebörden av budskapet (att stå utanför egen försörjning) förekommer i lite olika formuleringar genom i stort sett hela kedjan: På frågan om att "bryta utanförskap" och hur det kommer till uttryck i Försäkringskassans verksamhet menar verksamhetsområdeschefen att det handlar om åter i

¹⁵⁹ Verksamhetsområdeschef Nord, 2011-04-01

¹⁶⁰ Se t.ex. SCB: Ohälsotal; Försäkringskassan: Ohälsotal

¹⁶¹ Områdeschef Gävle, 2011-03-24

¹⁶² Områdeschef Gävle, 2011-03-24

¹⁶³ Tjänsteman 1 GD-staben, 2011-03-02

arbete: *"vårt uppdrag är att få till att få individerna "åter i arbete" det är ju liksom vårt huvuduppdrag egentligen, att driva liksom arbetslinjen."*¹⁶⁴ På nästa nivå, områdeschefsnivån, hittas liknande beskrivning vilken också menar att det handlar om att komma ut i arbete: *"De som är sjukskrivna ska snabbt ut i arbete. Det är viktigt att ha ett sammanhang i den omfattning som man klarar av, och där har vi ju ett bra samarbete med Arbetsförmedlingen genom arbetslivsintroduktion."*¹⁶⁵ Enhetschefen talar om att det handlar om att minska sjuktalet och att motverka att personer hamnar i långtidssjukrivning.¹⁶⁶ Specialisten emellertid menar att "bryta utanförskapet" inte alls är något som förekommer i dennes arbete.¹⁶⁷ En av orsakerna till detta kan vara att specialisten arbetar inom ett begränsat specialområde såsom med kontroll och återkrav till exempel. Det handlar sällan om Försäkringskassans kärnverksamhet om att betala ut ersättningar eller liknande, istället mer om avgränsade specialområden.

"Åter i arbete" eller liknande formuleringar återkommer också på handläggarnivå. Enligt en av handläggarna som intervjuats talas det inte om utanförskap, det som används är återgång i arbete: *"Vi använder inte konkret ordet utanförskap men det som har ökat är "återgång i arbete" istället, det är ordet vi gärna använder. Jag vet inte om det är samma sak men som sagt, det är inriktningen, linjen då, tillbakagång i arbete, det är så präglat, det vet vi alla. Jag tror inte att vi pratat om det på det viset förut."*¹⁶⁸ En annan av handläggarna menar att *det*, idén om att "bryta utanförskapet", inte är något som man tänker på i arbetet: *"...jag kan inte påstå att det är nåt som jag sitter och funderar över under min handläggning att jag ska "bryta utanförskapet". På nåt sätt är det ju lite det ändå, men mer för att den här kunden har rätt till en ersättning för att den är sjuk alternativt att den inte har rätt till ersättning om personen kan arbeta. Det är mer på den nivån"*¹⁶⁹ Den gängse personliga handläggaren på Försäkringskassans Lokala försäkringscenter tycks, av intervjuerna att döma, inte tala om att "bryta utanförskapet" genom sitt dagliga arbete eller att kunderna – i huvudsak sjukskrivna, funktionshindrade och förtidspensionerade - ingår i det som regeringen kallar utanförskapet. Jag tolkar det dock emellertid som att respondenterna någonstans ändå har "bryta utanförskapet" som någon slags vision eftersom att de samtidigt menar att målet att få kunderna åter i arbete numer kännetecknar vad Försäkringskassan strävar mot. Enligt en av respondenterna *vet alla* att det är åter i arbete som det handlar om vilket jag tolkar som att översättningsprocessen i Försäkringskassans fall får anses som effektiv och "lyckad" då också organisationens

¹⁶⁴ Verksamhetsområdeschef Nord, 2011-04-01

¹⁶⁵ Områdeschef Västervik, 2011-03-31

¹⁶⁶ Enhetschef Uppsala, 2011-05-13

¹⁶⁷ Specialist Gävle, 2011-03-24

¹⁶⁸ Personlig handläggare Uppsala, 2011-05-13

¹⁶⁹ Personlig handläggare Nacka, 2011-03-23

del allra längst ut i den hierarkiska kedjan tycks dela uppfattningen om vad ”bryta utanförskapet” ska innebära rent praktiskt, även om det emellertid inte talas explicit om begreppet i det dagliga arbetet.

Att inte tala om att ”bryta utanförskapet” i det dagliga arbetet kan vara färgat av att ordet utanförskap uppfattas som negativt. Enligt enhetschefen används inte detta då denne inte helt enkelt inte tycker om ordet: ” ... jag tycker inte om ordet, personligen tycker jag inte om ordet, men det är ju det det handlar om egentligen om vi ska prata om att det finns en social norm och att det finns nån form av förväntad linje i livet så är ju det att vara med i alla sammanhang, kunna vara med och vara delaktig och arbeta och bidra och allting sånt och alla former där vi inte kan göra det av olika skäl så är ju det en form av utanförskap och då kan det ju handla om sjukdom, det kan handla om funktionshinder, om invandrabakgrund eller ja... Det är många som inte får del av liksom samhällets sociala gåva, eller vad man ska säga... som inte deltar ”.¹⁷⁰ Respondenten menar vidare att utanförskapsbegreppet har en negativ klang och att det är därför som denne inte gärna använder sig av begreppet.¹⁷¹ Liknande tankegångar återspeglas hos en av de personliga handläggarna som inte heller är positiv till ordet: ”personligen är det nånting som jag inte gärna pratar om. Jag menar man är lite försiktig va, för rätt som det är så kan nån känna sig träffad att vi tar upp en sån fråga. Nån som känner sig riktigt, riktigt sjuk. Snarare använder man ordet rehabilitering.”¹⁷² Utifrån såväl enhetschefens och de personliga handläggarna svar kan antas att dessa inte använder sig av att tala om att ”bryta utanförskapet” i det dagliga arbetet.

Enhetschefens svar visar dessutom på ytterligare en intressant aspekt. Av dennes svar framkommer att utanförskapsbegreppet fortsättningsvis är vagt, också för dem som i sitt dagliga arbete kommer i kontakt med det. Respondenten talar dels om att denne inte tycker om begreppet, men öppnar också upp för de alternativa förståelser av begreppet som det trots allt innefattar såsom att inte kunna delta i olika sammanhang, om funktionshinder eller personer med invandrabakgrund. Liknande tankegångar återges hos en av områdescheferna vilken diskuterar kring att utanförskapsbegreppet kan åsyfta också andra aspekter vid sidan av Försäkringskassans huvudsakliga kunder (sjukskrivna och förtidspensionerade bland annat): ”I utanförskapet så kan man ju också lägga in annan diskrimineringslagstiftning, tänker jag, det är ju funktionshinder, sexuell läggning, det kan vara på grund av kön och jag tror att vi har

¹⁷⁰ Enhetschef Uppsala, 2011-05-13

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Personlig handläggare Uppsala, 2011-05-13

en del att göra i genderfrågan...¹⁷³ vilket gör problematiken än bredare. Min slutsats blir således att begreppet fortsättningsvis tycks omgärdat av en vaghet, inte bara i samhällsdebatten utan också i förvaltningen.

En av områdescheferna menar emellertid att förekomsten av begreppet "utanförskap" har ökat under 2000-talet: *"Vi ser det också mer och vi pratar mer om det. Vi pratade inte om det när jag började för 11 år sedan så pratade man inte om det... Det fanns inte i tanken, "utanförskap?" ...*¹⁷⁴ Respondenten menar att Försäkringskassan tidigare var försörjning till människor, men att arbetslinjen med krav om arbete fungerar positivt och kommer dels att minska utanförskapet, dels göra så att människor därigenom får en högre livskvalitet. *"... samhället försörjer människor som av en eller annan anledning inte har en hundra procentig arbetsförmåga. Men för att försöka hitta något så kanske vi minskar utanförskapet och människor får en högre livskvalitet... Arbetslinjen är liksom... sann. Då kom det. Tror jag. En bit in på 2000-talet kom det."*¹⁷⁵ Att tala "utanförskap" handlar om att det är ett nytt sätt att se på problem som kan uppstå i och med försörjning med allmänna medel. Försäkringskassans verksamhet har, enligt respondenten, mer och mer frångått att vara försörjning till människor och istället kommit att handla om att få människor i arbete.¹⁷⁶

Oavsett vilken hierarkisk placering som mina respondenter har i organisationen uppfattar jag dock att förståelsen för idén "bryta utanförskapet" är tämligen lika. Bland de svarande, oavsett hierarkisk placering, framkommer att det i stort handlar om att komma tillbaka till arbetslivet även om själva begreppet eller idén "bryta utanförskapet" bland vissa inte används i det dagliga samtalet. Begreppet, oavsett om det upplevs som vagt eller om upplevs som ett ord med negativ innebörd, används emellertid indirekt genom att det på ledningsnivå brutits ned till att handla om återgång till arbete och att det är genom snabba insatser med hjälp av bland andra Arbetsförmedlingen som försörjningen med ersättningar och bidrag kan upphöra.

Emellertid återstår en fundering: Om det är denna mer precisa definition av utanförskap som regeringen avsett i sitt uppdrag till Försäkringskassan, det vill säga att det handlar om att bryta människors försörjning med allmänna medel såsom ersättningar och bidrag, kan man egentligen inte veta eftersom det i regleringsbrevet inte finns någon klar definition eller beskrivning av begreppet. Vad regeringen avsett med sin idé "bryta utanförskapet" är återigen något vi

¹⁷³ Områdeschef Nacka, 2011-03-23

¹⁷⁴ Områdeschef Gävle, 2011-03-24

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Ibid.

bara kan gissa oss till, dock inte veta. Att styra med vaga politiska definitioner eller mål är något som bland annat diskuteras i Czarniawska och Joerges. Enligt dem finns det ett egenvärde i att styra med vaga definitioner eftersom det möjliggör för myndigheten självt, och tillika de som kan området bäst, att utforma till *vad* insatserna ska riktas.¹⁷⁷ Enligt till exempel verksamhetsområdeschefen och GD-staben är det på ledningsnivå sällan lagstiftaren går in och bestämmer i detalj, vilket de inte heller gjort i detta fall.¹⁷⁸

Den operationalisering som gjorts av GD-staben för att diskutera utanförskap ligger till grund för de Lokala försäkringscentrens arbete att fullfölja sitt regeringsuppdrag och visar således på en central aspekt av teorin om resande idéer vilket är att det inte sällan finns ett relativt stort handlingsutrymme hos myndigheten att själv, i alla fall på ledningsnivå, att sätta mål och göra operationaliseringar av politiken och de beslut som finns.¹⁷⁹

När de politiska målen når den personliga handläggaren har det blivit en vedertagen arbetsform och också förlorat en del av sin politiska laddning: *"Det sipprar ner men man tänker inte så mycket på att det är regeringen som har gett oss det här uppdraget i regleringsbrev utan vi tänker mer att det kommer från försäkringskassans ledning tror jag."*¹⁸⁰ Jag tolkar citatet som att idéer till viss del avpolitiserats på vägen vilket kan vara en av orsakerna till att Försäkringskassans medarbetare till stor del inte talar om *utanförskapet* i den omfattningen som regeringen gjort under de senaste åren. Utanförskapet tappar, i alla fall enligt dessa förutsättningar, sin politiska laddning eftersom det är ledningen snarare än regeringen som betraktas som avsändaren av besluten. Avslutningsvis kan sägas att när de politiska idéerna färdats ned genom organisationen har de formaliserats till interna styrande dokument och blivit till Försäkringskassans egna mål, snarare än politiska budskap från regeringen.

4.3 Hur tillskrivs idén *mening* av de aktörer som kommer i kontakt med den?

Meningsskapande handlar i stort om att bryta ner en idé till något mer konkret för att förstå *varför* idén föranleder vissa handlingar inom en organisation.¹⁸¹ Enligt Hall och Löfgren kan meningsskapande även handla om att förvaltningen delar visioner och mål. Politikernas budskap, inte sällan av mer visionär karaktär, fungerar som styrande och ger indikation på vad

¹⁷⁷ Czarniawska & Joerges, 1996, s.29ff

¹⁷⁸ Verksamhetsområdeschef Nord, 2011-04-01; Tjänsteman 1GD-staben, 2011-03-02

¹⁷⁹ Czarniawska & Joerges, 1996, s.29ff

¹⁸⁰ Personlig handläggare Nacka, 2011-03-23

¹⁸¹ Jmf Skålén, 2002

som förvaltningen förväntas uppnå.¹⁸² Att regeringens mål ”bryta utanförskapet” snarare är en vision än ett verkligt mål har jag tidigare i uppsatsen konstaterat, bland annat mot bakgrund av Brunsson som menar att idéer med ouppnåeliga förtecken är de svåraste att omsätta till handling.¹⁸³ Oavsett om visionerna är ouppnåeliga eller inte kan det dock hävdas att visionen i sig fyller ett viktigt meningsskapande inslag för att skapa en samsyn om vad verksamheten ska leda till.¹⁸⁴

Att förstå *varför* verksamheten ser ut på ett visst sätt, *varför* exempelvis regelverket kring sjukförsäkringen är utformat som det är anses viktigt, inte minst av respondenterna i olika ledande befattningar: ”man bör veta vad man lokalt strävar efter och *varför framförallt, varför det är så viktigt att veta det ena eller andra och varför vi följer upp.*”¹⁸⁵ I detta skede har cheferna: verksamhetsområdeschef till områdeschef, områdeschef till enhetschef och enhetschef till personliga handläggare en viktig uppgift i att förklara *vad* inriktningen är och mot vad det ska strävas.

Samsynen om *vad* Försäkringskassans arbete ska innebära tycks lika oavsett placering i den hierarkiska kedjan. Det finns en samsyn om visioner och mål vilket inte sällan formuleras som att se till att hjälpa människor åter i arbete, att arbetet ska präglas av service och kundfokus och att samordningsuppdraget (vilket beskrivs närmre längre fram i kapitlet) med Arbetsförmedlingen är betydelsefullt för att uppnå målen.¹⁸⁶ Jag tolkar det som att detta är vad Czarniawska och Joerges skulle identifiera som att förse idén med en ”*image of action*”¹⁸⁷ det vill säga applicera en bild av vad politiken ska leda till. Detta hänger därför samman med diskussionen om visioner som fördes i teorikapitlet. Att förse ett politiskt mål med en *image of action* eller bilder och visioner kan vara ett sätt att hjälpa utövaren att förstå *varför* man gör någonting och till vilken nytta ett visst mål finns.

¹⁸² Hall & Löfgren, 2006, s.62ff

¹⁸³ Brunsson, 1993

¹⁸⁴ Hall & Löfgren, 2006, s.62ff

¹⁸⁵ Verksamhetsområdeschef Nord, 2011-04-01

¹⁸⁶ Jmf Tjänsteman 1 GD-staben, 2011-03-02; Verksamhetsområdeschef Nord, 2011-04-01; T.ex. Områdeschef Västervik, 2011-03-31; Enhetschef Uppsala, 2011-05-13; Specialist Gävle, 2011-03-24; T.ex. Personlig handläggare Uppsala, 2011-05-13

¹⁸⁷ Czarniawska & Joerges, 1996, s.40

4.3.1 Meningsskapandet i det dagliga arbetet

Att tillskriva idén mening handlar också i stor omfattning om att kunna se ett syfte med sitt arbete och vad den egna verksamheten gör för att uppnå uppsatta mål.¹⁸⁸ Meningsskapande handlar därigenom om hur respondenten ser på sin roll inom Försäkringskassan och vilken betydelse det egna arbetet har för att nå verksamhetens huvudsakliga fokus: kunden. På ledningsnivå kan det handla om att vara en länk mellan medarbetare och bistå med information och leda arbetet: *"Jag leder på så sätt att jag är oerhört mån om att enhetscheferna är uppdaterade och att det är dem som har den ständiga dialogen med sina medarbetare"*.¹⁸⁹ Enhetschefen i sin tur tycks instämma i den ordning som beskrivs av områdeschefen, att denne har en viktig roll i att vara länken till medarbetarna: *"Inom organisationen så säger man uppifrån väldigt ofta att enhetschefen är den nästan som är viktigast, en viktig roll att få alla medarbetare att sträva efter samma mål och det kan jag tycka också att det är en viktig roll eftersom att organisationen är en så himmelens stor..."*¹⁹⁰ Jag tolkar det som att cheferna, på respektive nivå, betraktar sin roll som att vara en länk mellan ledning och handläggare i syfte att få sina underställda medarbetare att sträva mot samma mål och återigen slå vakt om mot vad verksamheten ska jobba: att *"bryta utanförskapet"*.

På handläggarnivå tycks *"meningsskapande"* och den *"egna rollen"* mer handla om hur man som tjänsteman ska vara i mötet med kunden: *"Min roll är att jag ska skapa en bra relation med mina försäkrade, ge dem trygghet och inte på något sätt agera som en byråkrat. Det är det första jag tänker på. Ge dem mycket information så att de förstår hur sjukförsäkringen är uppbyggd och... för det är det som är min roll i det hela. Att skapa nöjda kunder på ett icke-byråkratiskt sätt om man säger så."*¹⁹¹ Att vara trevlig, skapa bra relation med kunden och se till att handläggningen sker så korrekt som möjligt är, enligt de handläggare jag intervjuat, det som utmärker deras roll som företrädare för Försäkringskassan.¹⁹² I fråga om just *kundfokus* framkommer att *"varan"* är handläggningsprocessen, den försäkrade är kunden och den personliga handläggaren den som ska utföra *"affären"*. Enligt en av handläggarna handlar detta om att ge kunden en enkel och snabb handläggningsprocess men tillägger att Försäkringskassans beslut kanske inte alltid uppfattas som positivt: *"Det är ju en lite sån verksamhet här att kunden har inte "alltid rätt" men kunden har i alla fall rätt till att få den handläggning som, alltså en korrekt handläggning så att säga [...] Man vill ju att kunden liksom ska vara nöjd*

¹⁸⁸ Hall & Löfgren, 2006, s.62ff

¹⁸⁹ Områdeschef Gävle, 2011-03-24

¹⁹⁰ Enhetschef Uppsala, 2011-05-13

¹⁹¹ Personlig handläggare Uppsala, 2011-05-13

¹⁹² Personlig handläggare Nacka, 2011-03-23; Personlig handläggare Västervik, 2011-04-29; Personlig handläggare Uppsala, 2011-05-13

och så, men man får acceptera som handläggare att kunderna blir inte nöjda om vi drar in deras sjukpenning, men det ska ändå ha skett på ett schysst sätt att dem ska ha fått information om det innan och fått ha möjlighet att lämna synpunkter och möjlighet att förstå varför det blir så, varför reglerna, vad är det är för nånting som gör att de inte får sjukpenning och så. Och då är det min roll liksom att förmedla detta till dem.”¹⁹³ Kundfokuset innebär således inte alltid att kunden blir nöjd, tyngdpunkten ligger på att handläggningen ska ske på ett korrekt sätt och att det är handläggarens roll att förmedla och förklara beslutet.

På Försäkringskassan anses, av flera av de svarande oavsett hierarkisk placering, att den huvudsakliga visionen är att se till att den försäkrade får en rättssäker och snabb bedömning och att den som har rätt till en viss ersättning också får den.¹⁹⁴ Vidare beskrivs visionen som att få människor tillbaka i arbete¹⁹⁵ och att ”värna om att människor inte hamnar i ett utanförskap.”¹⁹⁶ Vid diskussionen om vilken vision som ska genomsyra Försäkringskassans arbete har flera av mina respondenter uppehållit sig vid de ledord: ”enkelt, snabbt och rätt”¹⁹⁷ som Försäkringskassan jobbar utefter och som ska präglade handläggningen av försäkringsärenden och vara vägledande i mötet med Försäkringskassans kunder. ”Enkelt, snabbt och rätt” är lite av en slogan som handlar om att fånga in det som Försäkringskassan dagligen jobbar med, det vill säga att handlägga förmåner, bidrag och ersättningar till hundratusentals invånare i Sverige och att denna handläggning ska präglas av ett professionellt kundbemötande, snabb och rättssäker hantering.

Flera av de frågor jag ställde under intervjuerna har handlat om hur respondenterna upplever att målet att ”bryta utanförskapet” kommer till uttryck i deras arbete. Från intervjusvaren bedömer jag att det finns en konsensus om att ”bryta utanförskap” innebär att *hjälpa människor åter i arbete*.¹⁹⁸ Flera av respondenterna betonar att det är åter i arbete som är vägen ut från utanförskap, att rehabiliteringskedjan fungerar och att det är den så kallade arbetslinjen som gäller. När den sjukskrivne har uppnått full tid i försäkringen hos Försäkringskassan har Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen som gemensamt uppdrag att upprätta en åtgärdsplan för att få personer som tidigare varit sjukskrivna tillbaka i arbete. De huvudsakliga målgrupperna för dessa insatser är framförallt arbetslösa vilka har försörjning genom exempelvis

¹⁹³ Personlig handläggare Nacka, 2011-03-23

¹⁹⁴ Se t.ex. Verksamhetsområdeschef Nord, 2011-04-01; Personlig handläggare Nacka, 2011-03-23; Områdeschef Västervik, 2011-03-31; Specialist Gävle, 2011-03-24

¹⁹⁵ Personlig handläggare Västervik, 2011-04-29

¹⁹⁶ Områdeschef Gävle, 2011-03-24

¹⁹⁷ Se t.ex. Verksamhetsområdeschef Nord, 2011-04-01

¹⁹⁸ Se t.ex. Tjänsteman 1 GD-staben, 2011-03-02; Verksamhetsområdeschef Nord, 2011-04-01; Områdeschef Västervik, 2011-03-31; Personlig handläggare Uppsala, 2011-05-13

sjukersättning, unga arbetslösa med aktivitetsersättning eller sjukskrivna anställda som inte kan gå tillbaka till full arbetsgrad.¹⁹⁹

Samverkansuppdraget med Arbetsförmedlingen har därför kommit mer i fokus sedan regeringen i juli 2008 införde de väl omdebatterade²⁰⁰ förändringarna i sjukförsäkringen som i korthet innebar att den tidsbegränsade sjukersättningen togs bort och att Försäkringskassans fokus skulle vara att överföra så många som möjligt av de försäkrade till Arbetsförmedlingen. Detta i syfte att få den försäkrade ut i arbetslivet istället för att, som tidigare, försörjas av ersättningar och bidrag.²⁰¹ Enligt regeringen handlar förändringarna i sjukförsäkringen om att öka möjligheter till arbete för arbetslösa och långtidssjukskrivna och därigenom verka för ett minskat utanförskap.²⁰²

Att ”bryta utanförskapet” är politisk retorik, som brutits ner och har, i Försäkringskassans fall, kommit att handla om att hjälpa människor att bli delaktiga på arbetsmarknaden. Att ”bryta utanförskapet”, oavsett om nu regeringen inte definierat det tillfredsställande enligt kritikerna, blir en bild av vad politiken ska leda till. Tjänstemännen, cheferna och handläggarna på Försäkringskassan kan se sitt arbete i ett större perspektiv och det (kan) därigenom bli tydligare om mot vilket mål som verksamheten ska arbeta mot, det vill säga ”kunden” och att jobba för att denne ska komma ”åter i arbete”. På de personliga handläggarnas nivå kan detta fokus, kundfokus, emellertid bli väldigt nära upplevt. Det är de, de personliga handläggarna, som står i direkt kontakt med kunderna - dem i ”utanförskapet”- och meningsskapande är av intervjuerna att döma därför något som kan bli ganska personligt: ”... när det är svåra fall och det finns hopplöshet i bilden, och att personen kommer tillbaka i arbete då- till någon grad- då kan det kännas riktigt bra. Jag menar man träffar en person, då menar personen att ”jag är så pass sjuk, jag klarar ingenting” men det slutar att ”jo, jag borde klara nånting” sen hör man att personen har gått tillbaka i arbete.”²⁰³ Att det handlar om människor, kanske sjuka människor som möter en handläggare vars arbete är att uppfylla idén om att ”bryta utanförskapet” ställer stora krav på den enskilda handläggaren att ha ett bra bemötande och samtidigt i vissa stunder kanske också vara *mer* än den egna professionen. I vissa stunder handlar den egna rollen mer om att vara en medmänniska som lyssnar och kan hjälpa till: ”*Personliga*

¹⁹⁹ Försäkringskassans hemsida: samverkan: samarbete med Arbetsförmedlingen

²⁰⁰ Se t.ex. SvD ”Statsministern i KU-förhör om sjukförsäkringen” 2010-04-27; Aftonbladet, ”Förändringarna i sjukförsäkringen”, 2008-06-02;

²⁰¹ Se t.ex. Regeringen, ”Vi rekordsatsar för att få sjukskrivna i arbete”, Aftonbladet, 2009-10-22; Regeringen, ”En effektivare sjukförsäkring”, Gotlands allehanda 2006-11-02

²⁰² Regleringsbrev Försäkringskassan för budgetåret 2010

²⁰³ Personlig handläggare Uppsala, 2011-05-13

möten är viktiga för att folk ska känna sig sedda och de allra flesta är väldigt positiva till det... att det finns någon, att det finns någon kontaktperson som kommer och kan höra av sig. Det finns någon som de kan ringa och fråga om saker om saker som poppar upp... man vet vart man kan vända sig. Det kan ju bli ganska opersonligt i myndighetsverige, men samtidigt är det ju en avvägning, man kan så klart inte prata om ditten och datten, det är inte heller meningen och det finns ju inte tid till det heller. Även om vi inte är tänkta att vara en sådan kontakt kan det ändå vara så att man kanske är den enda sociala kontakten som personen har ... ”²⁰⁴

I citaten ovan blir det tydligt att det är i detta skede, i mötet mellan den försäkrade och den personliga handläggaren, som politiken verkligen når medborgarna på olika sätt och att det blir personligt för bägge parter. Det är egentligen först *där* som mötet mellan Försäkringskassan och utanförskapet sker. Men att tala om *utanförskap* i det läget är inget som tycks förekomma. Enligt en av handläggarna ogillar denne att ta upp det som begrepp i mötet med kunden: ”*Jag menar man är lite försiktig va, för rätt som det är så kan nån känna sig träffad att vi tar upp en sån fråga. Nån som känner sig riktigt, riktigt sjuk. Snarare använder man ordet rehabilitering.*”²⁰⁵ I mötet med en person som tänkbart, enligt bland andra regeringen, befinner sig i ett utanförskap talas det inte om detta. Ordet *rehabilitering* är istället något som, enligt respondenten, används.

4.4 Från idé till handling - så bryter vi utanförskapet

Steget från översättning, meningsskapande och vidare till handling kan, i ”bryta utanförskaps” fall, vara att arbeta utifrån samverkan med andra aktörer vilket av intervjuerna att döma en viktig del. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har ett gemensamt samordningsuppdrag där målet är att hjälpa människor som varit sjukförsäkrade att komma tillbaka i arbete. Flertalet av respondenterna uttrycker att samverkan med andra myndigheter eller andra aktörer är den i särklass viktigaste vägen för att jobba mot utanförskapet.²⁰⁶ En respondent menar att samarbete med Arbetsförmedlingen, landstinget, psykiatrin och andra aktörer är mycket viktigt och att det är en omöjlighet för Försäkringskassan att ensamt jobba mot fler i arbete: ”*Vi kommer ju ingenstans ensamma. Ingenstans. Men det här samarbetet, det är ju vårt sätt för att arbeta för ett minskat utanförskap.*”²⁰⁷

²⁰⁴ Personlig handläggare Västervik, 2011-04-29

²⁰⁵ Personlig handläggare Uppsala, 2011-05-13

²⁰⁶ Se t.ex. Tjänsteman 1 GD-staben, 2011-03-02; Verksamhetsområdeschef Nord, 2011-04-01; Områdeschef Gävle, 2011-03-24; Områdeschef Västervik, 2011-03-31; Personlig handläggare Uppsala, 2011-05-13

²⁰⁷ Områdeschef Gävle, 2011-03-24

Flertalet av respondenterna påtalar samordningsuppdraget som mycket viktigt i fråga om att hjälpa människor till arbetsmarknaden. För att lyckas handlar det om att, som en av respondenterna uttryckte sig, få "en krok" till Arbetsförmedlingen genom snabba insatser och förkorta frånvaron från arbetsmarknaden eftersom det, enligt densamme, finns studier som visar att ju kortare tiden utan sysselsättning är desto större är chanserna att återgå till arbetslivet och därigenom också må bättre.²⁰⁸ Samordningen mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen handlar om att hjälpa kunderna vidare från den ena myndigheten till den andra så att de "står stabilt i en annan myndighet och en annan arena, om de behöver det".²⁰⁹ Det handlar vidare om att se till så att kunderna klarar vägen till den egna försörjningen: "inget utanförskap och inte falla ur utan få stöd så att man faktiskt kan klara sin egen försörjning så småningom."²¹⁰ Liknande tankar återspeglas också hos andra respondenter vilka hänvisar till samordningsuppdraget som ett viktigt verktyg för att nå ett minskat utanförskap: "De som är sjukskrivna ska snabbt ut i arbete. Det är viktigt att ha ett sammanhang i den omfattning som man klarar av, och där har vi ju ett bra samarbete med Arbetsförmedlingen genom arbetslivsintroduktion."²¹¹ Samordningsuppdraget kan också innebära att jobba med andra aktörer inom upptagningsområdet, såsom landsting, kommun, polis, kyrkor eller med företag.²¹²

Det är de snabba insatserna som tenderar att ge resultat för att inte hamna i utanförskap. En av områdescheferna menar att denna uppfattning delas samstämmigt inom Försäkringskassan och att det bästa sättet, för att inte riskera att hamna i ett utanförskap, är "att man måste skynda sig tillbaka till arbete".²¹³ Enligt respondenterna har de nya reglerna²¹⁴ och den så kallade rehabiliteringskedjan med tidsgränser och tydligt samarbete med Arbetsförmedlingen²¹⁵ medfört en tydligare arbetsgång och klargjort dels för Försäkringskassan, dels den försäkrade vad det är som gäller och hur vägen tillbaka till arbetsmarknaden ska se ut.²¹⁶ Enligt en av respondenterna kommer ingen av Försäkringskassans kunder att hamna i ett utanförskap, i alla fall inte med de nya reglerna: "Det är idag ingen som hamnar i ett utanförskap med de nya reglerna. Vi tar snabbt kontakt med varje försäkrad via telefon eller skickar brev och jobbar ak-

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ Områdeschef Västervik, 2011-03-31

²¹² Områdeschef Nacka, 2011-03-23

²¹³ Områdeschef Gävle, 2011-03-24

²¹⁴ Avser här sjukförsäkringsreformen 1 juli 2008

²¹⁵ Rehabiliteringskedjan är den arbetsordning som Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen följer för att genom tidiga insatser hjälpa den person som är sjukskriven tillbaka till arbetslivet. Rehabiliteringskedjan finns som illustration på regeringens hemsida www.regeringen.se

²¹⁶ Områdeschef Nacka, 2011-03-23; Områdeschef Gävle, 2011-03-24

tivt med varje ärende. Det finns såklart en ryggsäck som vi arbetar med och det är dem som haft sjukpension i många år och som inte går tillbaks till arbetslivet igen... men med de nya reglerna så kan nästan alla gå tillbaks till någon form av aktivitet. Det finns inte många som inte klarar att vara sysselsatta med någonting alls. Jag tycker att de nya reglerna är väldigt bra.”²¹⁷

Utifrån citatet drar jag följande slutsats: Så länge kunden kan tänka sig att sysselsätta sig i någon form av arbete undviks att personen hamnar i ett utanförskap. Rimligtvis bör det ju handla om en sysselsättning där personen inte har försörjning genom allmänna medel, eftersom det är den definition av utanförskap som Försäkringskassan arbetar utefter. Men vilken typ av sysselsättning som avses framgår inte av citatet. Som Holmlund påpekat kan det knappast handla om studier eftersom det ju är en form av att vara försörjd genom bidrag och därigenom ingå i ett utanförskap.²¹⁸ Även om studier egentligen på sikt skulle kunna leda till att bryta utanförskapet genom att öka chansen till anställning och anställningsbarhet torde personen, om den valde att studera istället för att lönearbeta, då fortsatt ingå i utanförskapsstatistiken. Det tycks vara bättre att låta personen sysselsätta sig med något enklare arbete av liten omfattning så att det kan hävdas att utanförskapet minskat och regeringens politik fungerat.

Att slå fast att *ingen* hamnar i ett utanförskap är emellertid en definitiv slutsats vilken jag med min undersökning dock inte vågar låta tala för hela Försäkringskassans organisation. Jag tycker trots det att det belyser en intressant aspekt av hur idén om att ”bryta utanförskapet” hanteras, och kanske också uppfattas, av de som dagligen arbetar med detta.

4.5 Översättning och meningsskapande

I teoriavsnittet presenterade jag en figur som på ett överskådligt sätt redovisar hur översättning och meningsskapande hänger samman. Figuren²¹⁹ återges här ”ifyllt” med den resande idén ”bryta utanförskapet” och hur översättning, meningsskapande men också handling och institutionaliseringen av idén presenteras. Jag redogjorde tidigare i uppsatsen för att steget till att idén om att ”bryta utanförskapet” kan sägas ha institutionaliserats ska ses som en öppen empirisk fråga kring vilken jag endast kan reflektera fritt.

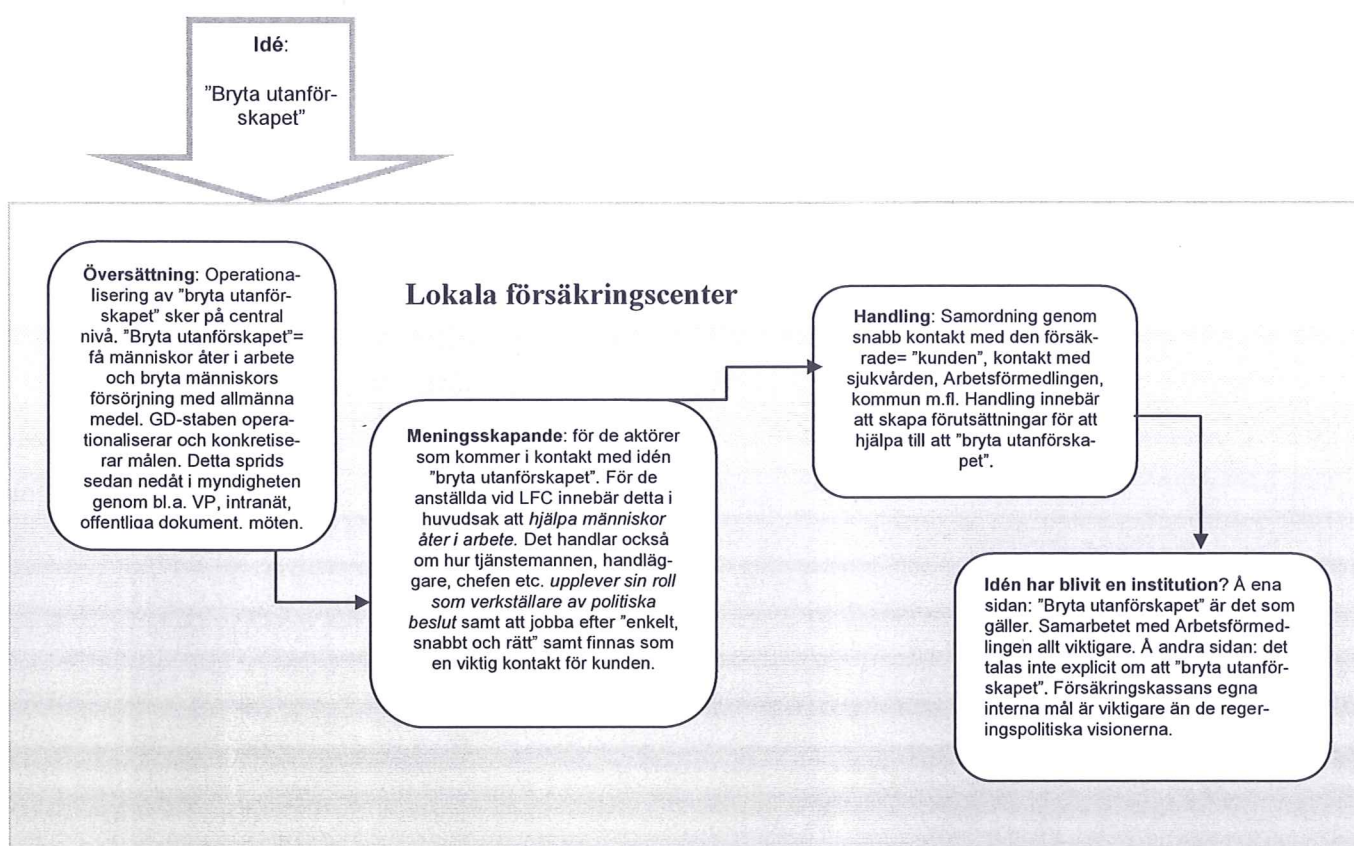
²¹⁷ Områdeschef Västervik, 2011-03-31

²¹⁸ Holmlund, 2008

²¹⁹ Figuren har jag tagit fram mot bakgrund av Skälén samt Czarniawska och Joerges (se kapitel 2.)

Å ena sidan skulle det kunna hävdas att "bryta utanförskapet" institutionaliserats mot bakgrund av att det finns en tydlig arbetsgång där återgång i arbete är vägledande vilket framkommer i flertalet intervjuer. "Alla vet" att det är mot det målet som verksamheten ska sträva. Å andra sidan talas sällan att "bryta utanförskapet" eftersom begreppet upplevs som negativt eller helt enkelt något som den enskilde medarbetaren inte reflekterar över i sitt arbete. Därtill har idén operationaliserats på GD-nivå och förekommer inte särskilt ofta explicit i interna dokument. Det som talas om är återgång i arbete eller liknande formuleringar.

Figur 4: Den resande idén "bryta utanförskapet" översätts och tillskrivs mening



Sammanfattningsvis kan sägas att den resande idén om att "bryta utanförskapet" har *översatts* till att handla om människor som är beroende av försörjning genom allmänna medel och att det är Försäkringskassans uppdrag att se till att dessa kommer åter i arbete. Översättningens praktiska förlopp handlar om att GD-staben bryter ned regeringens mål och sammanfattar dessa i verksamhetsplaner. Sedan skickas informationen ned genom den hierarkiska kedjan,

från verksamhetsområdeschef, vidare till områdeschef, enhetschef, specialist och slutligen till den personliga handläggaren.

Meningsskapandet, hur idén om att ”bryta utanförskapet” tillskrivs mening, handlar bland annat om hur den enskilde tjänstemannen inom Försäkringskassan ser på sitt eget bidrag och uppdrag att ”bryta utanförskapet” det vill säga hjälpa människor åter i arbete och, som till exempel områdeschef, enhetschef eller handläggare, vara behjälplig i den processen. *Handling* innebär att skapa förutsättningar för den försäkrade att komma åter i arbete. Huruvida idén har *institutionaliserats* kan inte klarläggas. Å ena sidan handlar det om att göra just det, det vill säga bryta människors försörjning med allmänna medel, men om det i sin tur har bäring i regeringens idé eller snarare handlar om Försäkringskassans interna mål är svårt att klarlägga.

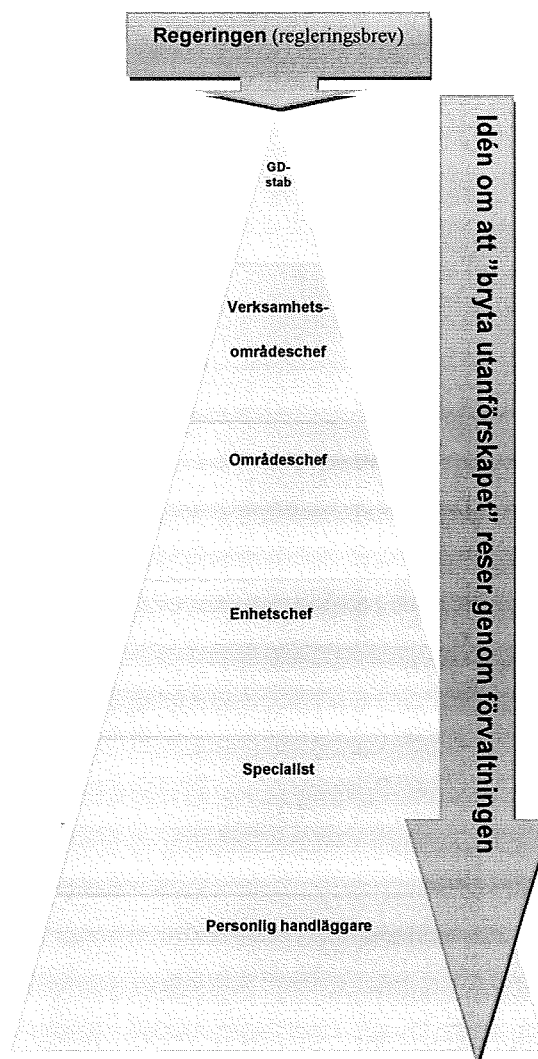
5. Slutsats

I uppsatsen har kunnat konstateras att den resande idén ”bryta utanförskapet” handlar om att se till så att människor kommer åter i arbete och inte hamnar i försörjning med bidrag eller andra ersättningar. Översättningen av idén sker i huvudsak i Försäkringskassans GD-stab och ändrar sig inte nämnvärt på sin vidare resa genom organisationen. Jag konstaterar därför att i föreliggande fall kan exempelvis Erlingsdóttirs antaganden om att idéer i vissa fall omformuleras under resans gång²²⁰ inte kunna sägas vara applicerbart på min studie. Uppfattningen om vad ”bryta utanförskapet” innebär är i stort sett densamma genom hela kedjan²²¹ även om det framkommer att begreppet fortsättningsvis är vagt och att det heller inte är ett begrepp som det varken talas om eller i vissa fall, tycker om att talas om. Att tillskriva den resande idén ”bryta utanförskapet” *mening* handlar om att se att det egna arbetet leder fram till att människor kan komma ut på arbetsmarknaden,

vare sig det handlar om efter en längre sjuk-skrivning eller som helt ny på arbetsmarknaden. Det handlar således om hur den *egna rollen* inom LFC uppfattas (som chef på olika nivåer, specialist eller handläggare) och hur man ser på sitt eget arbete för att nå regeringens mål. På högre nivåer i organisationen handlar den egna rollen framförallt om att engagera de underställda medarbetarna i målet, att förmedla vidare om till vad det är verksamheten strävar, *varför* man gör det och hur det egna arbetet ska kunna nå dit. På lägre nivåer i hierarkin handlar det om att möta kunden och ha ett starkt kundfokus och bra bemötande.

En annan aspekt av meningsskapande finns just i att betrakta de försäkrade som *kunder*. Att ha starkt kundfokus är av stor betydelse för Försäkringskassan och något de arbetar

Figur 5 Resande idé i Försäkringskassan



²²⁰ Erlingsdóttir, 1999, s.27

²²¹ Specialisten undantaget vilken inte kommer i kontakt med "bryta utanförskapet" i sitt arbete.

med på alla nivåer. Att återskapa förtroendet hos allmänheten, ha ett gott bemötande, snabb handläggning och vara en tillgänglig myndighet är en del i detta arbete. Oavsett nivå i den hierarkiska kedjan betraktas Försäkringskassan, och ens eget arbete, som en viktig kugge i samhället. Framförallt för handläggarna tycks detta vara centralt, vilka befinner sig nära kunderna och kan, i vissa fall, vara den enda sociala länk som kunden har och gör att den kan ta sig ur en sjukskrivning eller söka sig till arbetsmarknaden.

Att studera hur mötet mellan meningsskapande och förvaltning går till i praktiken befinner sig emellertid på en filosofisk nivå, med personliga inslag om ”vad är mening?” och subjektiva uppfattningar om nytta med politiska beslut. Att studera hur ”bryta utanförskapet” implementerats har aldrig varit syftet med uppsatsen eftersom det i dagsläget inte är möjligt att studera till följd av bristande indikatorer på vad utanförskap är. Att min studie trots detta handlar om statens styrning av förvaltningen, och till viss mån också om implementering av politiska mål är dock ett faktum. Förvaltningen har i uppgift att konkretisera det politiska målet ”bryta utanförskapet” och omsätta det till att gälla minskad sjukfrånvaro eller hjälpa människor åter i arbete. ”Bryta utanförskapet” är dock ingen policy, det är ingen lag och heller inget styrmedel. Det är fortsättningsvis ett vagt budskap som hävdas vara en central del i regeringens politik, men som likafullt ska uppfyllas. I föreliggande uppsats är ”bryta utanförskapet” betraktat som en idé, inte som en policy eller strategi. Trots detta uppstår, precis som i implementeringsproblematiken, en situation där denna idé ska bli till en faktisk ”produkt” i form av att sänka ohälsotalet, få till en krok över till Arbetsförmedlingen eller på annat sätt se till så att människor inte längre kommer att ingå i statistiken för utanförskapet.

Frågan jag därför ställer mig blir således *vad meningsskapande får för politiska konsekvenser?* och *Är ”bryta utanförskapet” enligt tjänstemannen vad det är för regeringen?* På den senare frågan finns inget svar. Med stöd i såväl Holmlund, Riksrevisionen och Socialstyrelsen anser jag mig ha argument för att hävda att inte ens regeringen själv tycks veta vad som avses, och att det då, mot bakgrund av detta, också är tveksamt om den enskilda tjänstemannen kan veta vad utanförskap är och inte minst, hur det ska brytas. Å ena sidan kan tänkas att det är just detta som är meningen. Enligt Czarniawska och Joerges finns ett egenvärde i att styra med vaga politiska budskap eftersom det lämnar ett större handlingsutrymme åt förvaltningen att självt utforma de handlingar och åtgärder som lämpar sig bäst för att uppfylla målen.²²² Precis som Brunsson hävdar befinner sig upphovsmännen till en idé inte sällan långt ifrån den

²²² Czarniawska & Joerges, 1996, s.29ff

verkställande aktören varför idéerna har en tendens att vara abstrakt utformade, med bristande verklighetsförankring.²²³ Med vag styrning skulle det därför kunna hävdas att meningsskapande tenderar att bli politiskt ute i förvaltningen. Den enskilda tjänstemannen, har precis som gemene man, en subjektiv uppfattning om vad utanförskap är och hur det ska brytas även om denna subjektivitet inte nödvändigtvis får några större följder i praktiken (eftersom det finns lagar som styr och det finns ett koordinerat arbetssätt som begränsar det individuella handlingsutrymmet). I Försäkringskassans fall, och för den enskilda handläggaren på de Lokala försäkringscentren, styrs tillämpning och handläggningen av lagar och regler som begränsar den egna tolkningen av hur utanförskapet ska brytas.

Det är, trots detta, givet att meningsskapandet fortsatt är en personlig produkt färgad av subjektiva ställningstaganden och som därigenom sannolikt kommer att prägla det arbete som utförs. Idén om att ”bryta utanförskapet” tolkas, översätts och tillskrivs mening av den enskilda tjänsteman som kommer i kontakt med den. Att se på sin roll inom Försäkringskassan som verkställare av politiska beslut, snarare än enskild person med egna uppfattningar är dock ett sätt att undkomma den problematiken: *”Det är nog lättare om man själv ser sig som ett redskap av politiska beslut, liksom verkställare eller vad man ska säga, eller mot än att man har sina lojaliteter nån annanstans och handlar mer efter känsla och hjärta... då kan det nog bli en ganska jobbig situation tror jag.”*²²⁴

Avslutningsvis anser jag det dock emellertid vara på sin plats att vara en aning källkritisk till min slutsats då det återstår en generell fundering om den valda metoden och mina resultat. Det är intervjuer som har varit den primära källan vilka kan ha som brist att de inte täcker in de egentliga arbetsformerna utan enbart vittnar om ett väl koordinerat ”prat” genom organisationen, de intervjuade vet vad som ”ska” sägas och vad som ”bör” illustrera den verksamhet som bedrivs. En deltagande observation hade varit mycket intressant att genomföra, vilket jag tror skulle kunna fånga in hur idén också rör sig på ett horisontellt plan, mellan medarbetare på olika nivåer. Jag bedömer dock att den valda metoden, utifrån tidsramar och syfte, varit den mest lämpliga och att mina respondenter på ett uppriktigt och informativt sätt delat med sig av sina erfarenheter och upplevelser och att resultaten därmed också kan anses vara tillförlitliga.

²²³ Brunsson, 1993, s.489ff

²²⁴ Enhetschef Uppsala, 2011-05-13

5.1 Vad är studien ett fall av?

Jag har genom min undersökning av Försäkringskassan undersökt hur idén om att ”bryta utanförskapet” reser genom förvaltningen från den hierarkiskt högsta nivån och längst ut i organisationen. Det jag konstaterar med min undersökning är att den huvudsakliga översättningen av en resande idé utförs på ett tidigt stadium i organisationen, det vill säga på GD-stabs nivå eller motsvarande och att det sedan sker en tämligen liten omformulering av idén. Detta på grund av att en resande idé inom en politisk styrd organisation har, fränsett GD-stabsnivå, ett mycket litet utrymme att omformuleras vidare ut i organisationen. Orsakerna till detta är flera. Det handlar om att organisationen på ett ganska tidigt stadium operationaliserar de politiska målen och applicerar dem därefter på verksamheten. Detta i syfte att säkerställa att utförandet, av exempelvis handläggning av ärenden, sker i ett så likartat arbetssätt som möjligt. Det handlar därtill om att politiskt styrda organisationer arbetar utifrån politiska mål, ekonomiska anslag, fokusområden och rättstillämpning.

Jag har vidare kunnat klarlägga att ju längre ned i organisationen som idén spridits desto mindre politisk tycks den därtill bli. Idén, som operationaliserats av ledningen, uppfattas som ett internt mål snarare än en regeringspolitisk idé att uppfylla, vilket dels vittnar om en stark ledning, dels om att målet: att till exempel få människor ”åter i arbete” har blivit en naturlig del av arbetet och något som det inte reflekteras så mycket över.

I föreliggande undersökning har jag dessutom kunnat konstatera att samsyn om visioner och mål är grunden för meningsskapande inom stora organisationer. Att dessutom värna om att alla strävar mot samma sak är centralt för att motivera, samt tillskriva mening till, det arbete som organisationen utför. Utmaningen med resande idéer inom förvaltningen ligger istället på den politiska nivån, det vill säga själva ”skaparen” av den resande idén tillika politiska budskap som ska implementeras eller på annat sätt göra avtryck i förvaltningen. Att vara en politiskt styrd organisation ställer höga krav på anpassning och att snabbt kunna ställa om verksamheten till att gälla nya lagar, riktlinjer etc. Detta i sin tur kräver snabb intern kunskapsöverföring, vidareutbildning av medarbetarna och klara översättningar tillika operationaliseringar av begrepp, idéer och politiska beslut från organisationens högsta nivå ned till de lägre. I fallet Försäkringskassan finns en stark styrning uppifrån och myndigheten strävar efter att få en sådan likstämning bedömning av ärenden som möjligt. Genom att på ett tidigt plan, i GD-

staben, hitta en översättning av idén, arbeta stegvis för att inkludera samtliga medarbetare på alla nivåer att ta till sig denna operationalisering, och därtill minimera riskerna för det egna handlingsutrymmet, så ökar chanserna till en enhetlig handläggning och att medarbetarna arbetar mot samma sak.

5.2 Framtida forskning

Det vore nästintill fel att som forskare inte belysa nya potentiella forskningsfrågor som uppstått i direkt anslutning, eller periferin, till ens egen forskning. I föreliggande undersökning har framförallt ett område fångat mitt intresse mycket starkt. I flera av de intervjuer jag genomfört (och utan att jag själv egentligen berört det på egen hand) framkommer att en stor del av Försäkringskassans verksamhet av idag handlar om det stora kundfokus som ska genomföra det dagliga arbetet. Jag har förvisso diskuterat det som del av hur det kan vara ett uttryck för att tillskriva en resande idé mening men jag anser att det finns mycket mer här att studera. Budskapet som förmedlas, dels till de anställda men också till de försäkrade, är att den försäkrade är en kund på en marknad med varor och tjänster, utbud och efterfrågan, en retorik som kan vara hämtad från vilket företag som helst. Det vittnar om ett affärsmässigt tänk och en anpassning till ett alltmer marknadsstyrt samhälle. Vad är det ett uttryck för när den svenska välfärdens stöttepelare, socialförsäkringen, alltmer handlar om kunder på en marknad? Även om det inte funnits utrymme i denna undersökning att ta upp tråden närmre vill jag passa på att skicka detta uppslag vidare till framtida forskning inom offentlig förvaltning och organisationsteori.

6. Sammanfattning

Det politiska budskapet om att ”bryta utanförskapet” har under de senaste åren förekommit i Alliansregeringens propositioner, tal och artiklar men också styrande dokument så som regleringsbrev till bland annat Försäkringskassan.

Stark kritik har emellertid riktats mot regeringens användning av begreppet då det hävdas att begreppet är vagt och odefinierat vilket försvårar för myndigheter att förhålla sig till detsamma. Trots detta förväntas förvaltningen omsätta regeringens mål till faktisk handling. I uppsatsen studeras därför mötet mellan det vaga politiska budskapet om att ”bryta utanförskapet” och förvaltningen och hur den senare hanterar detta.

Den teoretiska referensramen utgörs av teori om resande idéer med fokus på översättning och meningsskapande, det vill säga hur idén om att ”bryta utanförskapet” översätts samt tillskrivs mening av de aktörer som kommer i kontakt med den i sitt arbete. För att studera hur idén reser genom Försäkringskassans verksamhetsgren Lokala försäkringscenter har företrädare från organisationens olika hierarkiska nivåer intervjuats.

I uppsatsen framkommer att översättningen av en idé i en politisk organisation i huvudsak sker på GD-stabs nivå eller motsvarande. Den resande idén konkretiseras och anpassas till verksamheten och sprids sedan vidare nedåt. Meningsskapandet handlar om att det finns en samsyn om vad idén eller målet ska leda till och hur den egna rollen/enskilda arbetsinsatsen kan bidra till att idén eller målet uppfylls.

Nyckelord: Resande idéer, översättning, meningsskapande, utanförskap, Försäkringskassan

Epilog: Att sträva mot ett innanförskap...

Jag inledde uppsatsen med att redogöra för att idén om att ”bryta utanförskapet” och begreppet ”utanförskap” vilar på politisk grund och har, alltsedan den borgerliga regeringens maktövertagande 2006, använts frekvent i den politiska debatten. Att ”utanförskap” är ett politiskt begrepp avsett för politiska syften råder ingen tvekan om. Det är ingen slump att begreppet ”utanförskap” anammades av samtliga i Alliansen inför 2006 års val. Att tala om ”utanförskap” och hävda att det finns ett utanförskap och att detta ska ”brytas” är ju i sig ingen allmängiltig sanning. Det handlar givetvis om vilken bild av verkligheten som man önskar förmedla. Om *vad* man uppfattar som ett problem och hur man vill att det ska formuleras, dels till medborgarna tillika väljarna, dels till förvaltningen. Det är således en *social konstruktion*²²⁵ av verkligheten, inget annat.

Utifrån det socialkonstruktivistiska perspektivet kan utanförskapsbegreppet beskrivas som ett begrepp laddat med värderingar och politik, inte sällan som ett samlingsbegrepp på en bredare *kategori* människor som identifierats som problemområde. *Vem* som står som avsändare är enligt Edelman av central betydelse vilken menar att en förtroendeingivande politiker med auktoritet inte sällan kommer att vinna acceptans för det denne väljer att tillskriva ett begrepp eller en fråga.²²⁶ Vidare handlar kategorisering om att tillskriva ”problemet” en viss status. Edelman menar, i likhet med Bacchi²²⁷, att politiska frågor, policies etc. är intimt förknippade med olika kännetecken och beskrivningar av verkligheten. Enligt Edelman medför kategorisering eller klassificering av ett policyproblem att det också får en viss status.²²⁸ Det han däremot också säger är att en sådan status uppstår mer eller mindre omedvetet som ett resultat av klassificeringen.²²⁹ När någon, låt vara en inflytelserik politiker, bestämmer ett problems status får det sannolikt en styrande effekt på den kategori människor som identifierats som ”problem”.

Att som Edelman dock hävda att denna status sker omedvetet är emellertid något jag vänder mig mot. Ett policyproblem så som *utanförskap* har enligt mig till stor del identifierats för politiska syften. Det finns därför ingen omedveten status som omgärdar begreppet utan det är en högst medveten implicit status som politikerna förmedlar genom att tala om ett *utanförskap*, att *bryta utanförskapet* och att vissa i samhället - men inte alla - är *utanför*. Att exem-

²²⁵ Jmf Bacchi, 1999; Bacchi, 2009

²²⁶ Edelman, 1977, s.25

²²⁷ Bacchi, 1999; Bacchi, 2009

²²⁸ Edelman, 1977 s.25ff; Jmf Svallfors, 2007, s.12f

²²⁹ Edelman, 1977, s.29

pelvis befinna sig i ett utanförskap är i det svenska samhället förenat med låg status och att ha ett arbete är förenat med hög status. Eftersom människan inte är mer komplicerad än att man vill vara i den senare gruppen kommer en kategorisering och statusbestämning av människor som står utanför arbetsmarknaden att skicka signaler om att ”Du som inte jobbar, du i ett utanförskap, du gör fel!” och på samma gång ”Du som jobbar, du i ett innanförskap, du gör rätt!”

Om man ska tro Edelman och Bacchis resonemang om klassificering och statusbestämning av policyproblem, och det anser jag tveklöst att man ska, syftar detta tillvägagångssätt till att ändra människors beteende till att just ”göra rätt”, helt enkelt: skaffa sig ett arbete. Det handlar vidare om att fånga in något som är ”på modet”, paketera det i politisk retorik och sprida en idé om hur verkligheten är beskaffad.²³⁰ Vad som emellertid är ”på modet” eller ”fångas upp” är såklart subjektiva uppfattningar. Inte heller jag som forskare kan hålla mig neutral till begreppet. I föreliggande uppsats blir det tydligt att också jag som forskare tycks ha anammat begreppet och fortsätter forska om något som alltmer blir allmänt uppfattat som ”rätt” verklighetsbeskrivning. I uppsatsen reproduceras således begreppet utanförskap som ett policyproblem värt att studera, och jag bidrar därför själv till att sprida idén om utanförskapet som något vedertaget fenomen. Även om jag gör det utifrån ett kritiskt perspektiv har jag på något sätt erkänt att begreppet beskriver verkligheten och bidrar till att det också fortsättningsvis kommer att ges utrymme i debatten. Det finns numera ett *utanförskap* i det svenska samhället. Det som tidigare var ett ord, kanske som vilket som helst, lever idag sitt eget liv och har blivit utmärkande för Alliansregeringens politik och förekommer också frekvent i samhällsdebatten.

Jag kan inte undgå att fascineras över det utrymme och den slagkraftighet som begreppet har fått under senare år. Men, varför har ett begrepp som i grunden är negativt fått en sådan stor plats på agendan? Utan. Utanför. Utanförskap. Varför handlar det om att dela in samhället i ute eller inne, i utanförskap eller innanförskap? Handlar inte allt egentligen om att jobba för att öka innanförskapet, inte bryta utanförskapet? ”*Ett innanförskap, en möjlighet och en rättighet att få plats under det gemensamma paraplyet...*”²³¹

²³⁰ Czarniawska & Joerges, 1996, s.29ff; Edelman, 1977

²³¹ Juholt, linjetal, Socialdemokraternas hemsida, 2011-03-26

7. REFERENSER

Litteratur

Bacchi, Carol Lee (1999). *Women, policy and politics: the construction of policy problems*. London: SAGE

Bacchi, Carol Lee (2009). *Analysing policy: what's the problem represented to be?*. Frenchs Forest, N.S.W.: Pearson

Bogren, Maria (2010). *En utopisk idé?: medverkan på (o)lika villkor i utvecklingspartnerskap*. Licentiatavhandling Sundsvall: Mittuniversitetet, 2010

Brunsson, Nils (1993). Ideas and Actions: Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control, *Accounting Organizations and Society*, Vol 18, no 6, pp 489-506

Czarniawska, Barbara & Joerges, Bernward (1996) *Travels of Ideas* i Czarniawska & Sévon (1996) *Translating Organizational Change*, Berlin: de Gruyter

Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje (red.) (1996). *Translating organizational change*. Berlin: de Gruyter

Davidsson, Tobias (2009). *Utanförskapandet, en diskursanalys av begreppet utanförskap*, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet

Edelman, Murray (1977). *Political language: words that succeed and policies that fail*. New York: Academic Press

Erlingsdóttir, Guðbjörg (1999). *Förförande idéer: kvalitetssäkring i hälso- och sjukvården*. Diss. Lund : Univ.

Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik; Wängnerud, Lena (2005). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 2., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik

Fahlgren, Mats (2009). *Att uppleva utanförskap*. Stockholm: Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS)

Hall, Patrik & Löfgren, Karl (2006). *Politisk styrning i praktiken*. 1. uppl. Malmö: Liber

Holmlund, Bertil, (2008), Utanförskapet är ett gungfly, 16 juni 2008,
www.nek.uu.se/Faculty/holmlund/utanf%C3%B6rskap%20e%20%282%29.pdf

Nationalencyklopedin [Elektronisk resurs], sökord: mening, www.ne.se

Premfors, Rune (1989). *Policyanalys: kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur

Quist, Johan (2003). *Att översätta TQM: en longitudinell studie kring reflekterande aktörer*. Diss. Karlstad : Univ., 2003

Sahlin, Kerstin & Wedlin, Linda (2008). Circulating ideas: imitation, translation and editing. *The SAGE handbook of organizational institutionalism*. sid. 218-242 red. Greenwood, Roy-ston (red) London: SAGE

Skålén, Per (2002). *Kvalitetsidén möter praktiken: institutionalisering, meningsskapande och organisationskultur*. Diss. Karlstad : Univ., 2002

SOU 2007:75, Sverige. Styretredningen (2007). *Att styra staten: regeringens styrning av sin förvaltning : betänkande*. Stockholm: Fritze

Spicer, Michael (2004). Public Administration, the History of Ideas, and the Reinventing Government Movement. *Public Administration Review* Vol. 64, No. 3

Svallfors, Stefan (red.) (2007). *The political sociology of the welfare state: institutions, social cleavages, and orientations*. Stanford, Calif.: Stanford University Press

Teorell, Jan & Svensson, Torsten (2007). *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. 1. uppl. Stockholm: Liber

Artiklar (internet)

Aftonbladet Debatt, *Förändringarna i sjukförsäkringen*, 2 juni 2008, www.aftonbladet.se/debatt/article2570319.ab, Avläst 2011-03-29

Aftonbladet, *Försäkringskassan backar i fallet Annica Holmquist*, 29 november 2010, www.aftonbladet.se/nyheter/article8198731.ab, Avläst 2011-04-26

Danielsson, Peter, (2006), "*Utanförskapet måste brytas*", Skånemoderaterna/Helsingborgs dagblad, 22 maj 2006, www.skane.moderat.se/artikel/se/?aid=1240&uid=47, Avläst 2011-03-31

Svenska Dagbladet, *Statsministern i KU-förhör om sjukförsäkringen*, 27 april 2010, www.svd.se/nyheter/inrikes/statsministern-i-ku-forhor-om-sjukforsakringen_4623337.svd, Avläst 2011-05-23

Svenska Dagbladet, *Sjukregler kan komma att ändras*, 24 september 2010, www.svd.se/nyheter/inrikes/sjukregler-kan-komma-att-andras_5389941.svd, Avläst 2011-04-26

Zoubir, Leila, (2009) *In i utanförskapet*, *Tidskriften Arena*, 19 maj 2009, www.tidskriftenarena.se/text/2009/05/in-i-utanforskapet, Avläst 2011-05-22

Försäkringskassan

Försäkringskassan, *Regleringsbrev Försäkringskassan 2007-2010*, esv.se/snabblankar/statsliggarenmedregleringsbrev.4.1f4cdd2fe95b4121a8000190.html

Försäkringskassan, *Dagens Socialförsäkring*, (2011), nr 1, februari 2011, www.forsakringskassan.se/irj/go/km/docs/fk_publishing/Dokument/Publikationer/dagens_socialforsakring/dagens_socialforsakring_nr_1_2011, Avläst 2011-04-27

Försäkringskassan, samverkan, samarbete med Arbetsförmedlingen, www.forsakringskassan.se/omfk/samverkan/samarbete_med_arbetsformedlingen, Avläst 2011-03-29

Försäkringskassan, om ohälsotal, www.forsakringskassan.se/omfk/statistik_och_analys, Avläst 2011-05-21

Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2010*, www.forsakringskassan.se/irj/go/km/docs/fk_publishing/Dokument/Publikationer/arsredovisningar/fk_arsredov_2010.pdf, Avläst 2011-04-07

Försäkringskassan, Huvudkontoret Ekonomistaben, Verksamhetsplan och budget 2008, 2008-02-05

Försäkringskassan, *Socialförsäkringsrapport 2010:1, Tidig bedömning - en analys av faktorer som påverkar tidpunkten för överlämnande av ärenden till LFC*,

www.forsakringskassan.se/irj/go/km/docs/fk_publishing/Dokument/Rapporter/socialforsakringsrapporter/socialforsakringsrapport_2010_1.pdf, Avläst 2011-05-05

Övriga myndigheter

Riksrevisionen, (2008), *Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning*, 2008:26

Socialstyrelsen, *Social rapport. 2010* [Elektronisk resurs]. (2010). Stockholm: Socialstyrelsen, tillgänglig på www.socialstyrelsen.se/publikationer2010

Statistiska centralbyrån, om ohälsotal www.scb.se/Pages/List___264036.aspx, Avläst 2011-05-21

Trafikverket, Trafiksäkerhetsmål, Nollvisionen, www.trafikverket.se/Privat/Trafiksakerhet/Vart-trafiksakerhetsarbete/Trafiksakerhetsmal/Nollvisionen/, Avläst 2011-03-18

Regeringen och regeringspartierna

Regeringen, Regeringens proposition 2003/04:160 *Fortsatt arbete för en säker vägtrafik*, www.sweden.gov.se/content/1/c6/02/42/37/0e9d625a.pdf, Avläst 2011-05-23

Regeringen, *Budgetpropositioner 2007-2010*, regeringen.se/sb/d/108, Avläst 2011-05-12

Regeringen, Arbetsmarknadsminister Sven-Otto Littorin, *Med full sysselsättning som mål*, 7 februari 2007, www.regeringen.se/sb/d/7616/a/76549, Avläst 2011-05-23

Regeringen, *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*, prop. 2007/08:136, www.sweden.gov.se/sb/d/9251/a/101584, Avläst 2011-04-26

Regeringen, *Gemensam värdegrund*, Integrationsminister Nyamko Sabuni, 13 januari 2008, regeringen.se/sb/d/8594/a/95860, Avläst 2011-04-06

Regeringen, *Unga förtidspensionärer ska garanteras aktivitet*, 4 juni 2008, Reinfeldt, Fredrik & Husmark Pehrsson, Cristina, publicerad i DN, DN Debatt, Avläst 2011-05-21

www.sweden.gov.se/sb/d/7395/nocache/true/a/106676/dictionary/true

Regeringen, *Vi rekordsatsar för att få sjukskrivna i arbete*, publicerad i Aftonbladet, 22 oktober 2009, www.regeringen.se/sb/d/11542/a/134019, Avläst 2011-03-29

Regeringen, *En effektivare sjukförsäkring*, publicerad i Gotlands allehanda, 2 november 2006, www.regeringen.se/sb/d/7712/a/71866, Avläst 2011-03-29

Regeringen, *Regeringsförklaringen 6 oktober 2006*

www.sweden.gov.se/content/1/c6/07/02/32/bcc6951a.pdf, Avläst 2011-05-23

Regeringen, *Regeringsförklaringen 16 september 2008*

www.sweden.gov.se/sb/d/10121/a/111080, Avläst 2011-05-23

Regeringen, *Regeringens skrivelse, 2008/09:24, Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*, 15 september 2008,

www.regeringen.se/content/1/c6/11/12/80/dcbafb1f.pdf, Avläst 2011-05-23

Regeringen, *Rehabiliteringskedjan*, www.regeringen.se/content/1/c6/09/49/06/4e0dbe79.pdf, Avläst, 2011-03-29

Folkpartiet, (2004), *Utanförskapets karta, En kartläggning över utanförskapet i Sverige*, www.folkpartiet.se/ImageVault/Images/id_3634/scope_0/ImageVaultHandler.aspx, 5 december 2004, Avläst 2011-05-23

Moderaterna, (2006), *2006:års Valmanifest*,

www.moderat.se/web/2006_ars_Valmanifest.aspx, Avläst 2011-04-06

Övriga riksdagspartier

Socialdemokraterna, (2011), *Håkan Juholts linjetal*, 26 mars 2011,

www.socialdemokraterna.se/Extrakongress-2011/Hakan-Juholts-linjetal/, Avläst 2011-05-10

Bilaga 1 Intervjupersoner

Samtalsintervju

1. Områdeschef Nacka, 2011-03-23
2. Personlig handläggare Nacka, 2011-03-23
3. Områdeschef Gävle, 2011-03-24
4. Specialist Gävle, 2011-03-24
5. Verksamhetsområdeschef Nord, 2011-04-01
6. Områdeschef Uppsala, 2011-05-13
7. Personlig handläggare Uppsala, 2011-05-13

Telefonintervju

1. Områdeschef Västervik, 2011-03-31
2. Personlig handläggare Västervik, 2011-04-29

E-post

1. Tjänsteman 1 GD-stab, 2011-03-02
2. Tjänsteman 2 GD-stab, 2011-05-20

Bilaga 2 Intervjuguide samtalsintervju

Bakgrund

1. Namn?
2. Titel/Befattning på Försäkringskassan?
3. Arbetsuppgifter?

Inledande frågor

1. Hur skulle du, kortfattat, beskriva Försäkringskassans huvudsakliga mål?
2. Vilka delar av Försäkringskassans verksamhet/mål arbetar du?
3. Hur ser du på *din roll* som personlig handläggare/platschef/områdeschef i en sådan stor myndighet som Försäkringskassan är?
4. Dina huvudsakliga klienter, vilka är dem?
 - Hur kan ett möte med den försäkrade se ut?
5. Vad anser du vara *din viktigaste uppgift* i mötet med en klient?

Översättning & meningsskapande

1. ”Att bryta utanförskapet” är viktigt för regeringen, FK har en mycket viktig roll i detta arbete (kanske hänvisa till mål mm).
 - På vilket sätt kommer detta till uttryck i ditt arbete?
 - På vilket sätt tycker du att du med ditt arbete bidrar till att minska utanförskapet (uppfylla målen)? ”
2. Upplever du att det inom Försäkringskassan finns en samsyn om visioner och mål?
 - *Om ja*, beskriv dessa! / *Om inte*, utveckla.

3. Hur ser den formella *kunskapsöverföringen* ut på Försäkringskassan?
 - Från regleringsbrev, instruktion, verksamhetsplan → handling...
 - Hur förmedlas mål till dig?
 - Hur förmedlar du mål vidare nedåt i organisationen?
4. Ett begrepp som förekommit frekvent i media och politik under de senaste åren är utanförskap. Hur skulle *du* beskriva "*utanförskap*"?
 - Kan du relatera begreppet till Försäkringskassans verksamhet?
 - Skulle du säga att begreppet har ökat i omfattning?
5. I regleringsbrevet till Försäkringskassan för 2010 står det att "*reformerna inom sjukförsäkringen syftar till att minska utanförskapet*"?
 - Vad innebär det uppdraget i praktiken?
6. Är det regeringspolitiska målet; "*att bryta utanförskapet*" relevant för dig i ditt arbete som handläggare/personalchef/områdeschef på Försäkringskassan?

Bilaga 3 Intervjuguide telefonintervju

1. Namn, befattning, år i arbetet. Arbetsuppgifter
2. Med vilka delar av Försäkringskassans verksamhet arbetar du?
3. Hur skulle du beskriva Försäkringskassans huvudsakliga vision?
4. Upplever du att det inom Försäkringskassan finns en samsyn om visioner och mål?
5. Hur skulle du beskriva kunskapsöverföringen inom Försäkringskassan avseende visioner och mål?
6. Hur förmedlas mål till dig?
7. Att ”bryta utanförskapet” är ett viktigt mål för regeringen vilket har förekommit i propositioner, regleringsbrev, tal etc. och Försäkringskassan har ju en viktig roll i detta. På vilket sätt kommer detta mål ”bryta utanförskapet” till uttryck i ditt arbete?
8. Anser du att begreppet utanförskap har fått en mer framträdande roll i Försäkringskassans verksamhet?
9. Tillägg till intervjun

Bilaga 4 Intervjuguide e-post

Del 1

1. Vilket är det huvudsakliga nationella målet som Försäkringskassan ska uppfylla?
2. Upplever du att den statliga styrningen av Försäkringskassan har ökat, minskat eller är oförändrad sett till de senaste 5 åren?
3. Regeringen talar ju om att "bryta utanförskapet", och det står också utskrivet i Försäkringskassans regleringsbrev för t.ex. 2010. Talar man om "utanförskap" på Försäkringskassan eller används andra formuleringar för att tala om den problematik som det avser?
4. Hur operationaliseras målet att "bryta utanförskapet" i Försäkringskassans verksamhet (på den sektion/avdelning du jobbar på) och upplever du att Försäkringskassan har stor eller liten handlingsfrihet för att uppnå målet?
5. Övriga kommentarer

Del 2

1. Hur jobbar ni vid GD-staben med att förmedla regeringens politiska mål "nedåt" i organisationen?
2. Hur "politiknära" upplever du att Försäkringskassans verksamhet är?
3. Hur ser du på Försäkringskassans (huvudkontorets/GD-stabens) handlingsutrymme när det gäller att omvandla regeringens politik till konkreta mål?