

**Kandidatuppsats i offentlig förvaltning [VT 2012]**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Tealohi Sayeh, Stolpe Jennifer

Handledare: Mats Bengtsson

Examinator: Stig Montin

## **Handlande handläggare**

- *En fallstudie om egenskaper och hur dessa påverkar handläggare på försäkringskassan vid implementeringen av beslut*

# Sammanfattning

*Handlande handläggare – En fallstudie om egenskaper och hur dessa påverkar handläggare på försäkringskassan vid implementeringen av beslut*

Författare: Sayeh Teaolhi och Jennifer Stolpe

Handledare: Mats Bengtsson

Enskilda tjänstemän inom offentliga verksamheter tvingas ständigt att handskas med olika direktiv och lagar som styr deras dagliga arbete. Dessa beslut fattas vanligen av högre instanser, så som av folkvalda politiker. När besluten sedan ska implementeras är det upp till tjänstemännen att själva avgöra hur lyckad implementeringen egentligen blir ute i förvaltningen. Till stor del ligger implementeringens framgång hos de enskilda tjänstemännen ute i förvaltningarna. Dock är detta endast ena sidan av myntet; Vad som avgör om en implementering blir framgångsrik eller inte påverkas till stor del av hur hela implementeringsprocessen går till och bakomliggande egenskaper hos de enskilda tjänstemännen som innefattas av *förstå, kunna och vilja*.

Syftet med studien är att fördjupa kunskapen om hur implementeringen av regeringens beslut tas emot av en statlig myndighet som försäkringskassans föräldrapenninghet. Samt vilka av de förklarande egenskaperna *förstå, kunna och vilja* som är direkt sammankopplade till en lyckad implementering och som kan gynna implementeringstakten hos tjänstemännen.

I undersökningen används en kvalitativ metod, där vi använt oss av semistrukturerade intervjuer. Vi har intervjuat sex stycken handläggare vid försäkringskassans föräldrapenninghet i Göteborg. Därefter har produktionsrapporter för tre månader från samtliga sex handläggare som intervjuats hämtats in.

Samtliga respondenter var öppna med vad de tyckte om sin arbetssituation och vad som kunde bli bättre. En återkommande faktor som förklarande egenskaperna *kunna och förstå* var bristen på tid och deras känsla av att inte räckta till och på så sätt de enskilda tjänstemännen tvingats att prioritera på ett ibland icke önskvärt sätt.

De ställde sig genomgående kritiskt till hur deras förmåga till *egenskaperna förstå, kunna och vilja* fungerade i praktiken. Men däremot var faktorer som inkluderas av egenskapen *vilja* mer

avgörande för produktionstaken. Det är med andra ord egenskapen *vilja* som är mer avgörande för implementeringstakten än *kunna och förstå*.

**Nyckelord:** Implementering, implementeringstakt, politik, tjänstemän, enskilda tjänstemän, försäkringskassan

# Förord

Vi vill rikta ett stort tack till de respondenter som ställt upp på intervjuer med oss från Försäkringskassans föräldrapenningenhet i Göteborg. Vi vill även tacka vår handledare Mats Bengtsson som har varit ett oerhört stöd och bidragit med många värdefulla idéer under arbetets gång.

Göteborg, maj 2012

Sayeh Teaolhi och Jennifer Stolpe

# Innehållsförteckning

<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>2</b>
<b>FÖRORD</b> .....	<b>4</b>
<b>1.INTRODUKTION</b> .....	<b>7</b>
1.2 BAKGRUND .....	7
1.3 IMPLEMENTERINGEN OCH DESS BETYDELSE .....	8
3.3 VAD ÄR IMPLEMENTERINGSPROBLEMATIK? .....	8
1.4 FORSKNINGSPROBLEM.....	9
1.5 SYFTET MED STUDIEN.....	10
1.4.1 Frågeställningar .....	10
1.4.2 KORT OM FÖRÄLDRAPENNINGEN.....	11
1.4.3 FÖRÄLDRAPENNING – ARBETSLINJEN OCH TJÄNSTEMANNENS DILEMMA.....	11
<b>2.TEORI OCH TIDIGARE FORSKNING</b> .....	<b>13</b>
2.1 TEORETISK REFERENSRAM .....	13
2.1.2 TOP-DOWN OCH BOTTOM-UP.....	13
2.2 FORSKNINGENS TRE OLIKA IMPLEMENTERINGSPERSPEKTIV .....	14
2.3 FÖRSTÅ, KUNNA OCH VILJA - TRE FÖRKLARANDE EGENSKAPER .....	17
2.3.2 Förstå: .....	17
2.4.3 Kunna: .....	17
2.4.4 Vilja: .....	18
2.5 STUDIENS ANALYSMODELL .....	18
2.6 Analysmodell (Figur 1).....	22
<b>3.GENOMFÖRANDE &amp; URVAL</b> .....	<b>23</b>
3.1 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT.....	23
3.2 INTERVJUERNAS UTFORMNING .....	24
3.3 VAL AV URVAL.....	25
3.4 VAL AV AVGRÄNSNINGAR .....	26
3.5 BEARBETNING AV DATA .....	26
<b>4.RESULTAT OCH ANALYS</b> .....	<b>27</b>
<i>Tabell över respondenter och deras produktionstakt per månad</i> .....	27
4.2 FÖRSTÅ .....	28
4.2.1 Beslutskännedom .....	28
4.2.2 Kännedom om konsekvenser vid beslut .....	30
4.2.3 Ansvar .....	31
4.3 KUNNA .....	32
4.3.1 Ekonomiska och materiella resurser .....	32
4.3.2 Handlingsutrymme.....	34
4.3.3 Tid.....	35
4.4.1 VILJA.....	36
4.4.2 Lojalitet.....	36
4.4.3 Inställning och motivation .....	37
4.4.4 Strävan efter att följa de uppsatta arbetsmål och riktlinjer.....	39
4.5 PRODUKTIONSRAPPORTERNA .....	40
4.6 INTERVJUERNA I RELATION TILL DEN FAKTISKA PRODUKTIONSTAKTEN .....	40
<b>5.SLUTSATSER</b> .....	<b>42</b>
<b>6. DISKUSSION</b> .....	<b>44</b>
<b>7. REFERENSER</b> .....	<b>45</b>
ELEKTRONISKA KÄLLOR .....	45
INTERVJUER .....	46
<b>8. BILAGOR</b> .....	<b>47</b>
8.1 BILAGA 1.....	47



# 1. Introduktion

*I det inledande kapitlet kommer bakgrunden till studien och dess ämnesval att presenteras. Därefter presenteras valet av frågeställningar som följs av syftet med studien. Därefter ges en introduktion för läsaren om vad handläggarna på försäkringskassan egentligen arbetar med.*

---

För en enskild tjänsteman som arbetar inom offentlig sektor så styrs det dagliga arbetet av regelverk samtidigt som verksamheten tvingas ta hänsyn till både de faktiska förutsättningarna som verksamheten tillhandahåller samt de resurser verksamheten tilldelats. Besluten som berör verksamheten tas från en högre nivå, vanligtvis från folkvalda politiker. För att tjänstemännen på en lägre nivå sedan ska realisera och implementera dessa beslut i praktisk handling (Lundquist 1992). Mycket av den forskning som idag finns på området om implementering och tjänstemännens roll i implementeringsarbetet, utgår ifrån de enskilda tjänstemännen som ett sammanhängande verktyg för att implementeringen skall bli mer eller mindre lyckad. I den här studien kommer vi försöka att fördjupa oss ett steg ytterligare och se till den enskilda tjänstemannen i dennes roll, under implementeringsprocessen på den statliga myndigheten försäkringskassan. Där tjänstemännen på Försäkringskassans föräldrapenningsenhet i Göteborg kommer att studeras, utifrån deras specifika egenskaper och hur dessa eventuellt påverkar implementeringstakten.

## 1.2 Bakgrund

Försäkringskassan är en myndighet som styrs på statlig nivå, med hjälp av regleringsbrev, regeringsuppdrag, lagar och direktiv styr regeringen försäkringskassan åt önskvärt håll. På försäkringskassans föräldrapenningsenhet arbetar tjänstemännen för att föräldrar skall kunna kombinera förvärvsarbete och studier etc. med föräldraskap. Enligt rådande riktlinjer så ska alla föräldrar under det yrkesverksamma livet få stöd av socialförsäkringen under en begränsad period för att inte tvingas välja mellan förvärvsarbete/ studier mm. och barn. Ändamålet med föräldraförsäkringen är att föräldrar ska kunna förena förvärvsarbete och studier med föräldraskap. Socialförsäkringen stödjer varje människa under en period för att man inte skall tvingas välja mellan förvärvsarbete/studier och barn under det yrkesverksamma livet (Försäkringskassans hemsida, 2012).

## 1.3 Implementeringen och dess betydelse

Implementering och dess tillhörande problematik har som vi kan förstå under lång tid utgjort en viktig del inom forskningen. Flera forskare har försökt att på olika sätt belysa ämnet. Dock har denna form av implementeringsforskning avtagit de senaste åren. En förklaring till detta förklarar teoretikern Anders Sannerstedt kan vara att intresset för implementeringsforskningen har avtagit i takt med att intresset för sociala reformprogram inte minst inom den amerikanska samhällsstrukturen har haft ett avsvälnat intresse de senaste åren. Enligt Sannerstedt så saknar denna form av forskning också en bredd av komparativa studier, särskilt av den variant där misslyckade implementeringsförsök ställs mot mer lyckade implementeringsförsök. Vidare så menar han också på att de studier som idag finns inom implementeringsforskningen fokuserar mer på generaliseringar än förståelse för hur implementeringen verkligen fungerar (Sannerstedt 2001:44).

Lipsky menar att tjänstemän har en stor påverkan på beslut som tas uppifrån. Politiker har då svårt att styra beteenden på tjänstemanna nivå och problem med genomföranden inom implementeringen kan uppstå (Lipsky 1980). När politiker beslutar om att handläggningen på försäkringskassans föräldrapenningsenhet ska ske på ett visst sätt och produceras med en viss kraft och effektivitet, har de oftast ingen aning vad för möjligheter den enskilda tjänstemannen har för att implementeringen. Tjänstemännen på föräldrapenningsenheten har möjlighet att själva avgöra hur implementeringstakten skall ske. Det som i dethär fallet är intressant är vad som får tjänstemännen att vara mottagliga för implementeringen.

En annan känd forskare inom området som genom flera böcker och avhandlingar och som också nämnts tidigare här ovan är Lennart Lundquist. Han förklarar betydelsen av en lyckad implementering och vad för problematik som kan uppstå inom implementeringsprocesser. Hur hans teorier är utformade kommer vi längre fram i det här kapitlet gå in djupare på, då dessa kommer att ligga till grund för vår analys senare (Lundquist 1992:99ff).

## 3.3 Vad är implementeringsproblematik?

En möjlig orsakande faktor till att problem under processen vid en implementering uppstår kan vara att det är många aktörer inblandade, så som tjänstemän vid en organisation etc. Dessutom är det inte ovanligt att processen som helhet innefattar många halvt oklara beslut.



Detta gör att aktörerna som har i uppgift att implementera besluten som politikerna har tvingas till att göra egna tolkningar i form av omtänkande och omformuleringar. Detta kan på sikt tvinga fram förändringar i det auktoritativa beslutet samt den ledande styrningen (Sannersted 2001:29).

## 1.4 Forskningsproblem

I strikt mening står föräldraförsäkringens regler i kontrast till arbetslinjen men detta vägs då mot faktorer som föräldrars möjligheter att förena arbetsliv med familjeliv. Arbetslinjen måste därför betraktas på ett mer pragmatiskt sätt i föräldraförsäkringen än i andra försäkringssystem.

Närbyråkraterna i det här fallet tjänstemännen på försäkringskassans föräldrapenningsenhet har oftast ett dilemma där de besitter ett handlingsutrymme som kan vid tillfällen utgöra en komplexitet där lojalitet till arbetsgivare och lojalitet till demokratin och medborgarna särskiljs. Vad är det som påverkar och kontrollerar detta handlingsutrymme? Samt är det några särskilda faktorer som påverkar tjänstemännens effektivitet i form av implementeringstakt vid beslutsgenomförande? Då en tjänsteman sitter mellan valet att gå förbi direktiv och processledning som kan leda till att arbetet blir ineffektivt eller istället handla utefter sin egna professionalitet. När det i slutändan leder fram till samma resultat, kan tjänstemannen själv inte handla enligt egen kunskap, då handlingsutrymmet är begränsat. Implementering av uppdrag och direktiv rådande föräldraledighetslagen och arbetslinjen kan se olika ut då det är upp till tjänstemannen att tolka och tillämpa rådande direktiv och regelverk. Därmed kan problem uppstå i hur de gällande regelverken tolkas, vilket kan leda till oönskade konsekvenser. Värt att poängtera är att tjänstemännen ofta besitter en högre specifik kompetens än vad politikerna som beslutar gör, som i sin tur har en mer allmän och bred kompetens. Detta kan leda till att implementeringen förändras på ett sätt som det inte var tänkt på från början (Lundquist 1992).

Denna studie drivs framförallt av ett intresse för den grundläggande problematik kring hur nationellt uppsatta mål och direktiv implementeras till en lägre, i det här fallet till en statlig förvaltnings nivå. Då direktiv och arbetsuppgifter delegeras och det är många aktörer inblandade. Vad som i denna studie menas med implementeringens problematik är att politiska beslut och dess avsikter inte stämmer överens med tjänstemännens faktiska genomförande av besluten.

Detta i sin tur leder till att styrningens reliabilitet, alltså trovärdighet inte blir fullständig. Här kommer studiens överhängande fokus att vara på hur påverkas egentligen tjänstemännens i det här fallet handläggarna vid föräldrapenningheten, sin faktiska arbetsproduktion utifrån implementeringen av direktiv.

## 1.5 Syftet med studien

Enligt Sannerstedt och som även har nämnts tidigare finns en viss avsaknad av denna form av inriktning på forskning där den enskilda tjänstemannen står i fokus för forskningen om implementeringens problematik och dess implementeringstakt på en statlig myndighet. Detta utgör därmed en av anledningarna till att studiens syfte kommer vara att studera hur olika egenskaper hos den enskilda tjänstemannen som är av särskild vikt vid implementering av beslut och hur dessa i sin tur påverkar implementeringstakten (Sannerstedt, 2001 och Lundquist, 1992).

Med anknytning i Lennart Lundquist teorier om implementering och dess problematik, då med särskild tonvikt vid förklarande egenskaper, *förstå*, *kunna* och *vilja*. Så är därmed syftet med studien att studera hur implementeringen av regeringens beslut egentligen tas emot av tjänstemän inom en förvaltning på statlig nivå, så som försäkringskassans föräldrapenningheten. Genom att se till *att förstå*, *kunna* och *vilja* samt hur dessa förklarande faktorer relaterar en eventuell förändring i implementeringstakten hos tjänstemännen på försäkringskassans föräldrapenningheten. Samt vilka egenskaper inom de förklarande faktorerna *förstå*, *kunna* och *vilja* det är som är de mest utmärkande hos tjänstemännen som främjar en högre implementeringstakt i genomförandet av beslut på försäkringskassan (Lundquist 1992:70ff). Därmed har ett antal tjänstemän på försäkringskassans föräldrapenningheten i Göteborg studerats och jämförts utifrån hur dessa arbetar med utgångspunkt i begreppen *förstå*, *kunna* och *vilja*. Med denna utgångspunkt syftar studien till att se på hur tjänstemän ser på sitt arbete och hur de anser de kan påverka sitt arbete och om denna attityd i sig påverkar implementeringstakten.

### 1.4.1 Frågeställningar

Så den övergripande frågeställningen som denna studie har formats utifrån är följande:

*Är en ökad implementeringstakt en direkt verkan av förstå, kunna och vilja? Om så är fallet, har någon av egenskaperna förstå, kunna och vilja hos handläggarna på försäkringskassans föräldrapenningen, en högre inverkan på implementeringstakten?*

Utöver ovan förda problematik behöver den enskilda tjänstemannen på Försäkringskassans föräldrapenningen även ta hänsyn till yttre styrande lagar och förordningar så som föräldraledighetslagen och arbetslinjen.

### 1.4.2 Kort om föräldrapenningen

Ända sedan 1974 då föräldrapenningen infördes har föräldraförsäkringen varit en försäkring som ska delas mellan föräldrarna. Tyvärr har fördelningen inte alltid varit så jämt fördelad som man önskat, och än idag kämpar försäkringskassan med ett jämnare uttag mellan föräldrarna, för att uppnå jämställdhet mellan könen. Varje förälder har rätt till hälften av dagarna, men har möjlighet att avstå ett antal av dagarna till den andra föräldern om de så önskar. Det hör inte till ovanligheterna att mannen avstår sina dagar till kvinnan. Föräldrapenningen är en form av ekonomisk ersättning som föräldrarna beviljas av försäkringskassan för att få möjlighet att vara hemma från arbete eller skola för att vara hemma och ta hand om barnen. Enligt prop.

2000/01:44 *Föräldraförsäkring och föräldraledighet* har föräldraförsäkringen

”Som mål att stödja båda föräldrarnas möjligheter att förena förvärvsarbete med föräldraskap och framhåller särskilt männens ansvar för sina barn.”

(2000/01:44 *Föräldraförsäkring och föräldraledighet*)

### 1.4.3 Föräldrapenning – arbetslinjen och tjänstemannens dilemma

De i dag rådande direktiv om rätten till föräldraförsäkring för förvärvsarbetande/studerande föräldrar stöds från lagstadgade regeringsdirektiv i form av föräldraledighetslagen. I kontrast till föräldraförsäkringen står arbetslinjens mål och direktiv. Ett sätt att se på arbetslinjen utifrån föräldraförsäkringens sammanhang är därför att det är eftersträvansvärt att ta ut så mycket som möjligt av försäkringen men att detta bör sker under en ganska koncentrerad

period. Försäkringen bör också utformas på ett sätt som skapar likvärdiga normer för kvinnors och mäns arbetskraftsdeltagande. Därmed skapas förutsättningar för en försäkring som kan bidra till att luckra upp segmenterade könsroller och minska den långsiktiga effekten på karriär- och löneutvecklingen för dem som väljer att vara föräldralediga. Det är med andra ord av stor vikt att det uppstår en balans mellan arbete och föräldraledighet och inte minst för den enskilda föräldern utan för hela samhället (Försäkringskassans hemsida, 2012).

Tjänstemannen står då mellan dessa olika direktiv och avgör i varje enskilt fall hur dessa skall tillämpas och tolkas. Detta skapar inte minst en komplex situation som ställer höga krav på tjänstemännens kompetens i deras utförande av sitt arbete.

Utifrån denna komplexa situation som tjänstemännen befinner sig i så ställs de också särskilda krav på dem. Dessa relaterar i sin tur till hur väl implementeringen av direktiven egentligen tas upp inom förvaltningen. Dessa specifika egenskaper har teoretikern Lennart Lundquist strukturerat upp i tre olika kategorier; *kunna*, *vilja* och *förstå*. Och det vi vill ta reda på är hur väl dessa egenskaper påverkar den faktiska implementeringstakten av beslut på försäkringskassans föräldrapenningsenhet.

## 2. Teori och tidigare forskning

*Iföljande kapitel introduceras läsaren till studiens teoretiska utgångspunkt. Här förklaras tidigare forskning inom ämnet implementering av en mer allmän karaktär, som sedan följs av implementeringen och dess problematik. Implementeringens olika perspektiv presenteras och kapitlet avslutas med en beskrivning av implementeringens förklarande egenskaper förstå, kunna och vilja samt dess betydelse för implementeringen.*

---

### 2.1 Teoretisk referensram

Studiens teoretiska referensram har utformats utifrån Webers tankar kring byråkrati, och då med särskild tonvikt på tillhörighet, regelverk, kollektiva resurser samt kontroll, vilka är vanliga begrepp inom den byråkratiska teorin. På så vis kan resultaten som kommer fram i denna studie tolkas och relateras till handläggningen (Weber 1983:149f). Den myndighet som ligger till fokus för den här studien, föräldrapenningheten, är ytterst kontrollerad av byråkratiska handlingsmodeller utformade med en handläggningsprocess som varje tjänsteman noggrant är skyldig att följa, och som därefter lämnar ett litet handlingsutrymme för tjänstemännen att utföra sitt arbete och ta egna beslut. Om detta handlingsutrymme i praktiken liksom i teorin är ytterst smalt, påverkar det eventuellt tjänstemännens produktivitet. Blir tjänstemännen mindre angelägna att utföra sitt arbete då de saknar inflytande och känner sig oengagerade? Blir detta en bristande motivationsfaktor som byråkratin orsakar?

#### 2.1.2 Top-down och Bottom-up

Det råder delade meningar inom implementeringsforskningen om vilket perspektiv implementeringsprocesser ska studeras utifrån. Inom stora delar av implementeringsforskningen så skiljer man på två olika perspektiv, nämligen top-down och bottom-up. Flera forskare anser att detta handlar mer om metodval än teoretiska val, dock anser Lundquist (1992) att det finns en betydande koppling mellan metodval och vilket material som slutligen samlas in (Lundquist 1992:138). Valet av perspektiv för implementeringsforskningen styrs även av vilken organisatorisk nivå man väljer att utgå ifrån i sin studie. Inom top-down perspektivet så studerar man organisationens topp, där politiska beslut fattas. Så som en lag som sedan implementeras vidare neråt i en så kallad styrningskedja. Inom bottom-up ser man istället till de lägsta nivåerna i organisationen och

här fokuserar man sin undersökning istället på hur samhällseffekterna blir. Inom detta perspektiv ges implementerarna själva stort handlingsutrymme och här behöver inte lagen ha någon styrande verkan (Hill 1997:131ff).

Det som då skiljer dessa perspektiv åt är hur lagarna används som styrmedel, inom top-down perspektivet är lagen analysens utgångspunkt, medan i bottom-up perspektivet ifrågasätter man om lagen har någon direkt styrande effekt. Det kan vidare ses som att top-down styrs ut ifrån beslutfattarnas avsikter medan bottom-up istället styrs utifrån tillämparna (Rothstein m.fl. 1993:23f). Ett viktigt perspektiv som vi vill belysa är själva implementeringsprocessen, vi vill då ta hänsyn till närbyråkraterna, i det specifika fallet tjänstemännens roll i denna process. Eftersom studiens fokus ligger på den enskilda tjänstemannen och dess egenskaper utifrån *förstå*, *kunna* och *vilja* och hur dessa påverkar implementeringstakten, så kommer studiens fokus därmed att vara utifrån ett bottom-up perspektiv (Lundquist 1992).

Det finns flera teorier som försöker förklara varför inte politiska beslut alltid genomförs som det var tänkt ifrån början. En person som har försökt förklara denna problematik är professorn i statsvetenskap, Evert Vedung han försöker i sin bok *Utvärdering i politik och förvaltning* förklara vilka faktorer som styr ett visst politiskt utfall. Dock förklarar han att det finns svårigheter med att ta faktorerna ur sitt sammanhang och att man på så sätt också måste ta hänsyn till de orsakade omständigheterna (Vedung 1998:164ff).

## 2.2 Forskningens tre olika implementeringsperspektiv

I boken *Politik som organisation* av Bo Rothstein tar Anders Sannerstedt upp tre olika varianter av implementeringen. De första är det *traditionella perspektivet* där implementeringen av beslut styrs av beslutsfattarna. Tillämparna i sin tur förväntas här följa det som beslutsfattarna beslutat om. Därefter beskriver Sannerstedt det *närbyråkratiska perspektivet*, där det är närbyråkraterna själva som utformar politiken inom sitt specifika område och inte politikerna. Det sista av de tre perspektiven förklarar Sannerstedt är *nätverksperspektivet*, där politiska beslut implementeras med hjälp av flera olika aktörer i ett samarbete dem emellan (Sannerstedt 2001:21).

Det är beroende på vilket område implementeringen berör som avgör vilket av perspektiven som blir mest tillämbart. Vi resonerar likt följande, att alla tre perspektiven är förvisso intressanta och skulle möjligen kunna användas i studien då de på olika sätt berör vårt

forskningsområde. Men det är främst ett av dessa perspektiv som är av särskild betydelse och som vi därmed anser vara mest relevant för vår studie; det *traditionella perspektivet*.

Inom det traditionella implementeringsperspektivet så förväntas det att tillämparen i det här fallet tjänstemännen på försäkringskassan agerar och gör det som beslutsfattaren förväntar sig, vilket i sin tur leder till en högre reliabilitet i styrningen. I kontrast till det traditionella perspektivet står *nätverksperspektivet* där politiska beslut implementeras tillsammans mellan olika berörda aktörer, i ett så kallat nätverk. Dessa aktörer kan vara både berörda tjänstemän och politiker samt såväl inom offentlig som privat sektor. Aktörerna kan också ingå i implementeringen av olika skäl; antingen i en formell organisation då pga av sin position eller helt enkelt pga. av personliga intressen.

Problematiken inom implementeringen uppstår när politikernas beslut inte stämmer överens med det faktiska resultatet av implementeringen ute i förvaltningen. Eventuella svårigheter kan också uppstå när det skall fastställas vem som är ansvarig för den förda politiken (Sannerstedt 2001:20ff). Om så är fallet vem är det som eventuellt skall ställas till svars för en mindre lyckad implementering?

Som tidigare nämnts är Lennart Lundquist en framstående forskare inom implementeringen och dess problematik. Han förklarar att politikernas inflytande och makt bedöms av hur tillämparna upptar besluten i sin implementering eller inte. Detta gör också att implementeringen i sig har en stor betydande roll ur ett maktperspektiv (Lundquist 1992:99ff).

Vidare så förklarar Lundquist att genom att utgå ifrån den demokratiska teorin om att det är de folkvalda företrädarna, politikerna som fattar de grundläggande politiska besluten. Samt att det i sin tur är upp till förvaltningen och dess tjänstemän att respektera och följa besluten från politikerna. Det bör då med andra ord vara upp till politikerna att fatta beslut som tjänstemännen sedan skall verkställa. Detta kan låta enkelt och därmed rätt okomplicerat, så ter sig dock inte fallet i praktiken. Situationen ger tjänstemännen ute i förvaltningen en viss grad av eget handlingsutrymme att själva tolka och implementera besluten utefter sin egna förmåga. När flera aktörer är inblandade och det ges mer eller mindre utrymme att själva tolka beslut och direktiv från tjänstemännens sida, så kan det leda till en viss transformation i implementeringsprocessen. Vilket i sin tur kan leda till att besluten ges en mindre lyckad utformning eller att konsekvenserna av besluten inte blir som det var tänkt från början. Problemen uppstår med andra ord i det transformeringsstadie som uppstår mellan att de politikerna fattar besluten tills dess att de skall implementeras i förvaltningen. Denna variation

i implementeringsprocessen och dess utfall, kan bero på en rad olika orsaker så som; bristande förmåga i form av resurser, avsaknad av vilja eller förståelse i att genomföra besluten från tjänstemännen inom förvaltningens sida.

Genom vad som kallas för förvaltningsstyrning så försöker politikerna styra tjänstemännen och dess förvaltning åt önskvärda riktningar. Detta för att förvaltningen skall fungera på ett så tillfredsställande sätt som möjligt. Hur förvaltningen styrs påverkas med andra ord av hur politikernas beslut implementeras av tjänstemännen i den berörda förvaltningen (Lundquist 1992:69ff). Teoretikern Lennart Lundquist har genom sin bok *Implementation steering* försökt sig på att definiera de problem som kan uppstå under implementeringsprocessen och knyta an dessa till tre olika kategorier av förklarande faktorer. Han definierar tre stycken övergripande förklarande faktorer, vilka är följande; att implementeraren förstår avsikten med implementeringen, att implementeraren kan och har resurser för att genomföra beslutet, samt att implementeraren har viljan att genomföra beslutet. Särskilt den sistnämnda faktorn menar Lundquist på är av betydande roll då det är en förutsättning att implementerarna är motiverade till att genomföra besluten, då det är en förutsättning för att styrningen av implementerarna skall fungera (Lundquist 1987:42).

På försäkringskassans föräldrapenningsenhet är problemet kring de förklarande egenskaperna *förstå*, *kunna* och *vilja* tre problematiska faktorer som är tydliga. Tjänstemännen har många direktiv att följa och dessa är något som ständigt uppdateras och förändras därför är det viktigt för varje tjänsteman att vara uppdaterad med sin kunskap för att kunna "förstå" och utföra implementeringen.

Tjänstemännen måste även besitta egenskapen *kunna* för att implementeringen ska genomföras. Det ska finnas tillräckligt med resurser för att tjänstemännen ska ha möjlighet att utföra sitt arbete. Räcker antalet arbetstimmar för att implementera besluten och har man återigen tillräckligt med kunskap?

Det förklarande faktor som är mest utmärkande är att tjänstemannen ska *vilja* utföra den givna implementeringen. Om det finns tillräckligt med kunskap och resurser, skall tjänstemannen då vara tillräckligt motiverad för att genomföra sitt arbete. D.v.s. att implementeringstakten på 21stycken ärenden ska vara en möjlighet att uppfylla av varje tjänsteman om förstå, kunna och vilja uppfylls. Med andra ord kan problematiken uppstå i en eller fler av dessa förklarande faktorer och det är detta vi senare ska försöka urskilja ur vår forskning gällande föräldrapenningsenheten på Försäkringskassan.



## 2.3 Förstå, kunna och vilja - tre förklarande egenskaper

Den främsta teoretiska utgångspunkten kommer i denna studie om tjänstemännen på försäkringskassans föräldrapenningsenhet att vara som tidigare nämnts ett teoretiskt perspektiv av Lennart Lundquist som talar om tjänstemännens förmåga att *förstå, kunna och vilja*. Lundquist menar att ett tolkningsutrymme lämnas för tjänstemännen för att kunna leverera olika resultat i sitt arbete. Tjänstemännen har därmed friheten att *förstå olika, kunna olika* och *att vilja olika*.

Vi kommer härmed gå igenom de olika perspektiven ytterligare:

### 2.3.2 Förstå:

Förståelse är viktigt när tjänstemännen har direkt makt över beslut, vilken ska vara tydlig för tillämparen. Det måste existera målsättningar som är precisa och att inte finns vaga gränser över arbetsområden som tjänstemännen arbetar över. Det är viktigt att tjänstemännen vet vilket uppdrag de arbetar med och kunskap om området arbetet behandlar (Sannerstedt, 2001:29f). Det är alltså högt väsentligt att tjänstemännen faktiskt förstår innebörden av de beslut som fattas, varför dessa beslut fattas, dess resultat och konsekvenser, för att kunna utföra ett så bra arbete som möjligt (Sannerstedt, 2001: 34). Om beslutfattning skulle tappa i perspektiv och relevans till dess syfte, skulle det leda till att arbetets utförande blir bristfälligt då det saknas förståelse. Förstår tjänstemännen varför det är viktigt att föräldrapenningen betalas ut i god tid och att besluten ska ske enligt en process för att bevara rättssäkerhet och demokrati?

### 2.4.3 Kunna:

Att kunna betyder att tjänstemännen ska ha de resurser och den kapacitet för att utföra sitt arbete och uppnå de produktionsmål som sätts upp för de anställda på försäkringskassan. Här gäller det att personal tillåts att arbeta enligt de rutiner där de anser har största möjliga effektivitet för att kunna uppnå mål. Att kunna ha förutsättningar för att uppnå arbetsmål beroende på personal, utrustning, teknik m.m. formar en attityd hos tjänstemännen som präglar deras arbetsinsats beroende på hur de påverkats. Att förstå innebörden av sitt arbete som tjänsteman på försäkringskassan i samband med att faktiskt ha förutsättningarna att kunna utföra arbetsuppgiften, leder till att målen uppnås (Sannerstedt, 2001: 29). I den processbeskrivningen som tjänstemännen arbetar efter finns det exakta tidsramar för hur lång tid varje moment i handläggningen bör ta. Tjänstemännen ska då känna att det finns möjlighet och resurser att uppnå dessa tidsramar för varje moment i handlägningsprocessen.

Handläggarna ska även ha möjlighet att finna stöd i handledare om de inte finner svar för sin handläggning i processbeskrivningen.

#### **2.4.4 Vilja:**

Att verkligen besitta viljan att utföra ett arbete för att uppnå arbetsmålen är det sista kriteriet som tjänstemännen måste uppnå för att kunna genomföra arbetet (Sannerstedt, 2001: 29). Här handlar det om att tjänstemännen måste vilja arbeta för att uppnå målen. Här kan det dock uppstå problem som handlar om att tjänstemän på grund av personliga värderingar och principer inte vill ta beslut om ärenden och därför inte kan uppnå målen. Det kan även uppstå en konflikt där tjänstemännen med anledning av sin kompetens anser att mål och beslut är felaktiga och då inte är samarbetsvilliga för att utföra arbetet, då det anses skapa problem för organisationen och dess anställda (Sannerstedt, 2001: 37). För att tjänstemännen ska uppnå den arbetsvilja för att utföra implementeringen måste *förstå* och *kunna* leda till *vilja*. Implementeringstakten är då beroende av dessa tre egenskaper som skapar en motivationsbildande attityd för att utföra arbetet.

I vår studie kommer vi att använda oss av ovan nämnda problematik. Samt betydelsen av de förklarande egenskaperna *förstå*, *kunna* och *vilja* samt hur dessa står sig till den faktiska produktionen/implementeringstakten på vår valda enhet, föräldrapenningsenheten.

## **2.5 Studiens analysmodell**

Den centrala analytiska utgångspunkten i denna studie kommer att vara implementeringen och dess tillhörande problematik. I det kritiska läge som uppstår från det att beslut fattas på en högre nivå för att dessa sedan ska upptas av de lägre nivåerna, detta kan skapa problem enligt Sannerstedt. Han förklarar vikten av denna problematik i Rothsteins bok "*Politik som organisation*" där han förklarar hur viktigt det är att tillämparna *förstår*, *kan* och *vill* genomföra besluten som de högre nivåerna har beslutat om (Sannerstedt 2001:29).

I vår studies analys kommer ovan förda diskussion utgöra en förklarande roll till hur väl egenskaper samt inställningar och attityder till *kunna*, *vilja* och *förstå* hos tjänstemännen själva förklarar den faktiska implementeringstakten av beslut på föräldrapenningsenheten. De förklarande egenskaper som kan komma att förklara denna problematik, är med andra ord; *förstå*, *kunna* och *vilja*. Vi kommer senare också försöka förklara hur väl dessa förklarande

egenskaper hänger samman med tjänstemännens egenskaper/faktorer gällande implementeringstakt som vi även kommer kalla för produktionstakt på försäkringskassans föräldrapenningsenhet.

För att se till de förklarande egenskaperna (*förstå, kunna och vilja*) och dess tillhörande faktorer, så är det dessa som är de mest väsentliga och som vi kommer använda oss av i vår analys.

Den första förklarande faktorn är *kännedom om beslut*. För att tjänstemännen skall kunna förstå ett beslut, så måste de först *känna* till beslutet. De måste förstå beslutets begränsningar och vad beslutet faktiskt innebär i praktiken. Väl förankrat till kännedom om beslut hör även *tillgänglighet* av information om beslut, det ska vara lättillgängligt för att berörda tjänstemän att ta till sig av informationen vid en implementering av ett nytt beslut. För att en tjänsteman inte minst vid försäkringskassan skall kunna genomföra sitt implementeringsarbete på ett korrekt och medvetet sätt, krävs också en medvetenhet om eventuella konsekvenser om arbetsmål och riktlinjer inte följs exempelvis. Därmed innehåller nedanstående utformad analysmodell även den förklarande faktorn, *kännedom om konsekvenser vid beslut*. Vidare är det också viktigt att den som *ansvarar* för ett beslut ser till att det i praktiken genomförs på ett korrekt sätt (Lundquist 1992:75ff).

För att implementeringen av ett beslut skall kunna genomföras på ett tillfredsställande sätt krävs det *resurser* i form av pengar, tid och material. Två förklarande faktorer som kan tänkas förklara implementeringsproblematiken av ett beslut på försäkringskassans föräldrapenningsenhet är med andra ord *ekonomiska* och *materiella resurser*. Inom denna kategori av förklarande egenskaper hör även tid som en förklarande faktor, det tar tid att implementera nya beslut. Tid som inte alltid finns tillgänglig och hur blir det då med implementeringen av beslut? Dessa förklarande faktorer är nödvändiga för att beslut skall kunna implementeras på vår valda enhet försäkringskassans föräldrapenningsenhet. Handlingsutrymme är ytterligare en förklarande faktor som inkluderas under förklarande egenskapen *kunna*, vi vill undersöka såväl det upplevda som det tilldelade handlingsutrymmet hos tjänstemännen på föräldrapenningsenheten.

Det är också av stor vikt att enheten vill genomföra de tänkta besluten. Finns där ett avsvallat intresse för att vilja genomföra besluten uppstår problematik i implementeringsprocessen. Varför enheten inte skulle vilja genomföra ett specifikt beslut kan ha olika orsaker, så som framförallt att tjänstemännen på den specifika enheten helt enkelt inte gillar besluten (Ibid.).

För att implementeringsarbetet skall fungera så tillfredsställande som möjligt krävs det olika egenskaper hos tjänstemännen som omfattas av den förklarande egenskapen *vilja*. Denna egenskap handlar mycket attityder och dessa vill vi försöka belysa på olika sätt inom vår undersökning. Så de förklarande faktorerna som vi kommer belysa utifrån perspektivet *vilja* är graden av *lojalitet* hos tjänstemännen. Med lojalitet menar vi här den lojalitet som är nödvändig från tjänstemännens sida gentemot beslutsfattarna för att en implementering av beslut skall kunna vara möjlig att genomföra. Detta innebär att tjänstemännen följer de anvisningar och direktiv de blir tilldelade oavsett om de gillar dem eller inte. Vidare vill vi studera en annan gren inom begreppet attityd, nämligen *inställning* och *motivation* till att implementera beslut. En annan oberoende variabel som kommer användas i denna analysmodell under förklaringsfaktorn *vilja* är *strävan efter att följa de mål och riktlinjer* som finns på försäkringskassans föräldrapenningsenhet (Ibid.).

Vi tror att denna variabel kan ge en ytterligare aspekt som kan förklara tjänstemännens attityder. Tillsammans kan dessa tre förklarande egenskaper ses som tätt anknutna till varandra inom begreppet attityd, men vi tror att dem tillsammans kan ge en ytterligare förståelse kring hur tjänstemännens attityder hänger samman med deras arbete och därmed till det faktiska graden av produktionen.

Den analytiska modellen här nedan (se figur 1) har vi utformat med utgångspunkt i Lennart Lundquists teori om hur tjänstemän reagerar utefter förklarande egenskaperna *förstå*, *kunna* och *vilja* (Lundquist 1992:75ff). Vi har även hämtat inspiration ifrån en tidigare utförd analysmodell av författaren Jannike Ludvigsson (Ludvigsson 2008:18). Vår studie kommer att applicera denna analysmodell på försäkringskassans föräldrapenningsenhet och dess implementeringstakt. Vi kommer med hjälp av analysmodellen försöka utse vilka förklarande egenskaper som bidrar till en ökad produktion. Om tjänstemännen förstår den konsekvens som kan tillbringas organisationen och även föräldrar som inte får utbetald föräldrapenning kommer då produktionstakten att öka? Hur känner tjänstemännen ett ansvar för myndighet och föräldrar som begär föräldrapenning om förståelse saknas? Med analysmodellen vill vi påvisa att om tjänstemannen på försäkringskassan har en kunskap om konsekvenser och känner ett ansvar så ökar implementeringstakten och detta ska vi kunna mäta med produktionsrapporterna som inhämtas. Ju mer ansvar så uttrycks i intervjun med tjänstemannen ju högre produktion ska rapporten visa.

Möjligheterna för tjänstemännen att producera är begränsade till arbetstid. De enskilda

tjänstemännen saknar handlingsutrymme att hoppa över steg i handlägningsprocessen för att öka produktionen trots att det finns en högre kunskap om vad slutskeden av processen kommer att leda till för beslut. Förhindrar möjligheten att kunna producera snabbare en effektivare och större produktion enligt tjänstemännen?

Motivationen och drivkraften bakom produktionen är något som anses vara kärnan av implementeringstakten. Varför vill tjänstemännen producera och betala ut föräldrapenningen? Är det för att de förstår och kan? Eller kanske bara måste. Med den sista delen av analysmodellen vill vi se över om det påverkar implementeringstakten om tjänstemännen besitter en lojalitet för myndigheten, enheten eller möjligtvis kanske till de föräldrar som ansöker om föräldrapenning. Om tjänstemännen påvisar någon typ av lojalitet som ska vara en motivation för de själva bör detta synas i produktionsrapporten.

## 2.6 Analysmodell (Figur 1)

### **Förstå**

*Beslutskännedom*

*Tillgänglighet av information om beslut*

*Kännedom om konsekvenser vid beslut*

*Ansvar*

### **Kunna**

*(Ekonomiska resurser)*

*(Materiella resurser)*

*Tid*

*Handlingsutrymme*

### **Vilja**

*Lojalitet*

*Inställning och motivation*

*Strävan efter att följa arbetsmål och riktlinjer*

Värt att poängtera är att vi är medvetna om att alla dessa faktorer inom de förklarande egenskaperna inte nödvändigtvis behöver påverka implementeringstaken hos handläggarna på föräldrapenningenheten. Men då vår teoretiska referensram utgår ifrån Lennart Lundquist och hans teori om implementering och dess problematik utifrån de förklarande egenskaperna *förstå, kunna och vilja*. Så väljer vi att ta med alla de faktorer som Lundquist belyser och tycker är viktiga. Därmed har vi valt att ha med dessa i vår analysmodell. De faktorer som ni kan se här ovan som är satta inom parentes (ekonomiska och materiella resurser) är de egenskaper vi på förhand kan särkoppla från vår specifika studie och dessa kommer därmed inte eller till väldigt liten del kunna förklara implementeringstakten. Detta då alla våra respondenter arbetar på samma enhet och har därmed samma ekonomiska och materiella resurser att handla med.

## 3.Genomförande & Urval

*I kapitlet här nedan förklaras studiens tillvägagångssätt för de insamlade data som studien baseras på. Därefter följer en beskrivning av utformandet av intervjuer samt hur studiens analysmodell är utformad.*

---

Denna studie fokuserar på försäkringskassans föräldrapenningsenhet utifrån den enskilda tjänstemannens perspektiv med fokus på implementeringsprocessens problematik. Detta gör att vi därmed har vi valt att utforma studiens fokus utifrån vilka samvariationer som finns mellan tjänstemännens egna egenskaper och attityder till de förklarande faktorerna *förstå*, *kunna* och *vilja*. Samt hur väl dessa förklarar implementeringstakten hos tjänstemännen på föräldrapenningsenheten.

Fallstudien är den forskningsdesign som krävs för att genomföra denna studie utifrån den angreppspunkt vi väljer att använda oss av. Detta eftersom studien endast fokuserar på en specifik organisation, nämligen försäkringskassan och den specifika enheten föräldrapenningsenheten och där fokus ligger på den enskilda tjänstemannens egenskaper. Ett argument som motiverar till ovan valda forskningsdesign är att studien syftar till att lyfta fram just specifika egenskaper och samvariationer som utmärker tjänstemännens handlingsutrymmen och därmed påverkar implementeringstakten. Detta görs utifrån förklarande egenskaperna *förstå*, *kunna* och *vilja* på den specifika undersökningsenheten, föräldrapenningsenheten (Bryman 2011:73ff).

### 3.1 Tillvägagångssätt

Då studiens fokus relaterar till hur väl olika egenskaper utifrån *förstå*, *kunna* och *vilja* påverkar de enskilda tjänstemännens implementeringstakt, så underlättar en kvalitativ metod för denna undersökning. (Bryman 2011:366ff)

Ett resultat har realiserats med hjälp av försäkringskassans föräldrapenningsenhetens tjänstemän på närbyråkratisk nivå. Med andra ord har denna studie utformats som en implementeringsstudie med utgångspunkt i Lennart Lundquist teorier, där vi valt att titta närmare på närbyråkraternas möjligheter och inställningar till att *förstå*-, *kunna*- och *vilja* attityd till deras arbete och yrkesroll. Detta i sin tur relaterat till deras ambition och resultat som också förstärkts via månadsvisa produktionsrapporter på försäkringskassans föräldrapenningsenhet. Vi vill med andra ord jämföra olika tjänstemäns resultat av arbetet relaterat till deras förutsättning för att *förstå*-, *kunna*- och *vilja* attityd till deras arbete.

## 3.2 Intervjuernas utformning

Tjänstemännen på myndigheten, föräldrapenningsenheten har intervjuats med frågor som syftar till att belysa deras inställning till arbetet de utför. Intervjuerna har varit av semistrukturerad karaktär med öppna frågor (Bryman 2011:415). Vilket vi förväntar leda till att påvisa tjänstemännens olika attityder kring arbetet de utför. Tanken med öppna frågor är i vår mening att de intervjuade tjänstemännen har getts möjlighet att svara med egna ord utan att påverkas i någon riktning av oss som ställer frågorna vilket vi hoppas ska kunna säga något om de intervjuades kunskapsnivå och attityd vad det gäller arbetet. Hade vi istället valt en annan metod för insamling så som enkäter då hade vi förmodligen begränsat tjänstemännens egna åsikter och attityder (Bryman 2011:243f). Vidare så har vi haft i åtanke att intervjuerna ska reflektera teorin om begreppen *förstå*, *kunna* och *vilja*. Har tjänstemännen förstått arbetets innebörd? Kan tjänstemännen utföra sina arbetsuppgifter med de förutsättningar de för närvarande besitter? Och vill de utföra sina arbetsuppgifter för att uppnå arbetsmålen? Innan genomförandet av intervjuerna så hade en intervjuguide utformats, då som tidigare nämnts med semistrukturerad karaktär och där vi medvetet uteslöt studiens beroende variabler i den mån det var möjligt. Istället utgörs intervjuguiden (se intervjuguide) av ord och frågeformuleringar som relaterar till hur de upplever olika situationer, hur väl införstådda de är med olika regelverk och vad de hanterar olika situationer på arbetsplatsen.

Vi har här även försökt ta hänsyn till den ekologiska validiteten utifrån utformningen av frågeformuleringar i vår intervjuguide samt genom insamlade produktionsrapporter. Detta för att återspegla den "naturliga" situationen i så stor utsträckning som möjligt (Bryman 2011:63ff).

Intervjuerna skedde med diktafon, detta kan ha medfört både negativa och positiva konsekvenser. Det som i efterhand kan granskas efter genomförda intervjuer är att de intervjuade kan ha blivit något mer reserverade då vi spelade in det dem sa. Detta gjorde vi för att kunna underlätta transkriberingen och att kunna ge en återblick i exakt tonfall etc vid vår analys. Möjligen kan inspelning med diktafon ha hämnat de intervjuade individerna då vissa svar har blivit något reserverade. För att kompensera för detta och skapa en så avslappnad miljö som möjligt valdes en neutral och avskild plats för intervjuerna. Det som gjorde oss positivt överraskade var att de så lätt kunde prata om arbetsplatsen negativa sidor och dess tillhörande attityder. Varje intervju tog ungefär 30 minuter och under intervjuernas



gång så ställdes ibland frågor utöver intervjuguiden detta för att kunna skapa ett bredare spektra i de frågor som vi märkte var relevanta för studien under tidens gång (Bryman 2011:300).

Problematiken i denna undersökning är att det är svårt att mäta egenskaper utifrån *kunna*, *vilja* och *förstå* som påverkar den enskilda tjänstemannens implementeringstakt. Så som attityder och inställning samt hur samvariationen mellan dessa förklarande egenskaper *förstå*, *kunna* och *vilja* och antalet avslutade ärenden med andra ord implementeringstakten hänger ihop. För att få ett ytterligare underlag som kan visa på hur samvariationen mellan *att förstå*, *kunna* och *vilja* hos tjänstemännen hänger samman med den faktiska implementeringstakten. Har vi därmed även valt att hämta in produktionsrapporter för tre månader bakåt i tiden, för varje tjänsteman som vi intervjuar. I detta moment är det viktigt att informera att de deltagande tjänstemännen kommer att förbli anonyma, för att skydda deras integritet och även inte utsätta deras anställning för kritik (Bryman 2011:412ff).

Genom att kombinera semistrukturerade intervjuer med deras individuella produktionsrapporter kan även tjänstemännens attityder med utgångspunkt i förklarande egenskaperna *förstå*, *kunna* och *vilja* då påvisas genom skillnader i resultat och implementeringstakt.

### 3.3 Val av urval

Vi har i denna studie använt oss av vad man kallar för en form av målstyrt urval, nämligen snöbollsurval. Där vi helt enkelt har valt ut en mindre grupp individer som vi vill intervjua och sedan tagit hjälp av deras kontaktnät för vidare val av lämpliga individer för vår intervju. Där vi i förhand har strategiskt valt ut vilka vi vill intervjua detta för att få en så stor spridning som möjligt vad det gäller faktorer så som kön, ålder och ursprung. Exempelvis att unga har sämre utgångspunkter för *förstå*, *kunna* och *vilja*, därför är deras produktion lägre. Genom att ha valt snöbollsurval så är vi medvetna om att variationen av respondenter har blivit till viss mån begränsad, vad det gäller, köns, etnicitet och ålder. Eftersom vi använder oss av ett strategiskt urval vad det gäller individer som vi vill intervjua hotar detta den externa validiteten, detta kompenserar vi för genom att välja ut vilka individer vi vill intervjua med hänseende till just variation och spridning av sociala egenskaper (Bryman 2011:196).

Värt att notera är också att män är kraftigt underrepresenterade på den valda undersökningsenheten.

### **3.4 Val av avgränsningar**

Då vi bör hålla oss inom tidsramen är vi tvungna att begränsa antalet intervjuer, och kommer därmed intervjua 6 tjänstemän från försäkringskassans föräldrapenningenhet, som alla spelas in på band. Då vi i vårt urval har tagit hänsyn till faktorer som gynnar spridningen av våra intervjuade individer så utgår vi från att vi ska kunna få ett trovärdigt resultat. Därefter kommer vi att begära produktionsrapporter för tre månader tillbaka i tiden för varje intervjuad tjänsteman. Detta för att kunna se samvariationen mellan faktorer som tjänstemännens attityder till implementeringen och hur dessa hänger ihop med den faktiska produktionen.

### **3.5 Bearbetning av data**

Efter samtalen med tjänstemännen har de inspelade intervjuerna transkriberats. På så vis skapas det en struktur där vi valt att skriva ut det som har varit relevant för studien. Det som har skrivits ut av intervjuerna, är alltså ett urval av samtalen som är relevant för studien och har därmed anpassats till studiens syfte (Kvale 1997:149ff). Som tidigare nämnts har vi också hämtat ut produktionsrapporter för varje tjänsteman som vi intervjuat. För att få en ökad förståelse och kunna relatera olika attityder till deras specifika prestationer, har vi relaterat till de svar vi fått i våra intervjuer till den faktiska produktionen som produktionsrapporterna visar.

## 4.Resultat och analys

*Här presenteras studiens insamlade data i form av en tabell över tjänstemännens produktionstakt samt respondenternas svar från de sex stycken genomförda intervjuerna. Här analyseras också respondenternas svar och de relateras till tidigare förda teoretiska resonemang samt den redovisade produktionstakten. Svaren är indelade utefter kategorierna förstå, kunna och vilja följt av sammanfattande underrubriker baserade på analysmodellen.*

---

För att få in det material som varit nödvändigt för att genomföra denna studie har vi som tidigare nämnt använt oss av både semistrukturerade intervjuer samt inhämtade produktionsrapporter för tre månader bakåt i tiden, för varje tjänsteman som vi intervjuat. Här nedan kan tjänstemännens produktionstakt på Försäkringskassans föräldrapenningenhet studeras.

### Tabell över respondenter och deras produktionstakt per månad

Tabell 1.

	Månad1	Månad 2	Månad 3	Totalt på 3 månader
Individ 1, 30 år	622	545	613	1780
Individ 2, 27 år	603	465	645	1713
Individ 3, 21 år	763	612	703	2051
Individ 4, 52 år	435	386	421	1242
Individ 5, 57 år	475	514	498	1487
Individ 6, 44 år	496	513	455	1464

*(Tabellen visar antalet genomförda ärenden per månad, samt har en indikation på att tjänstemännen i yngre ålder har en högre produktionstakt.)*

För att få en klar och tydlig bild över hur tjänstemännen arbetar och vad det är i deras attityder som påverkar implementeringstakten vid försäkringskassans föräldrapenningenshet har vi valt att intervjua sex stycken handläggare vid denna enhet. Alla arbetar idag som handläggare på försäkringskassan och de har olika lång erfarenhet ifrån arbetet de utför. För att tydliggöra de mest väsentliga delarna av de resultat som vi fått fram efter genomförda intervjuer med tjänstemännen på föräldrapenningensheten. Har vi valt att dela upp resultaten under olika rubriker dessa följer samma ordning som förstå, kunna och vilja (se figur 1, analysmodell).

Denna uppdelning tänker vi oss kommer att underlätta för den senare diskussionen och intervjuerna som sammanfattas här nedan kommer så också att relateras till implementeringens problematik i den senare diskussionen.

I vår analysmodell (se figur 1, analysmodell) har vi kategoriserat studiens förklarande egenskaper utifrån Lennarts Lundquists *förstå*, *kunna* och *vilja*. För att göra det mer överskådligt och för att knyta an till vår teoretiska referensram, har vi valt att använda oss av dessa förklarande egenskaper när vi kategoriserat våra resultat.

Nedan följer en presentation med utdrag ur de sex intervjuer vi genomfört med tjänstemännen på föräldrapenningsenheten.

## 4.2 Förstå

### 4.2.1 Beslutskännedom

I arbetet som tjänsteman, i det här fallet som handläggare på försäkringskassan är det av stor vikt att vara väl informerad om vilka mål och riktlinjer som styr den dagliga verksamheten. Samt att det finns en förståelse kring varför besluten skall genomföras på ett visst sätt och därmed också vilka krav styrningen önskar utav tjänstemännen. Detta ska leda till att tjänstemännen ska kunna göra ett väl genomfört arbete och för att styrningens reliabilitet från regeringens sida skall fungera korrekt. När vi undersökte denna förklarande faktor i frågan: “Varför är det viktigt att uppnå arbetsmålen?”

är ett av svaren:

*“Ja så att vi inte överbelastas med övertid.”*

(citrat individ 5)

Och liknande svar får vi från de andra fem respondenterna också. Alltså är en av de mest påtryckande faktorerna till varför det är viktigt att uppnå arbetsmålen en ovilja till att behöva arbeta övertid.

Här är det viktigt att belysa hur tjänstemannen riktar problematiken internt och mindre fokus utåt sett gentemot omvärlden. Fokus ligger på interna problem om övertid och överbelastning. Ingen kunskap om de externa faktorerna benämns, såsom att de föräldrar som är beroende av föräldrapenning som försörjningsmedel, som inte får utbetald några pengar och står då utan lön, som ska betala, räkningar, mat och barnens utgifter.

Frågan är då om förklarande faktorn *förstå* är bristande i kunskap eller bara obetydlig? Om

tjänstemännen blev mer medvetna om de externa faktorerna som deras arbetsinsats faktiskt påverkar, som föräldrars ekonomiska tillstånd, så kanske motivationen och attityden skulle tagit en annan riktning.

När vi frågade tjänstemännen om frågor som

“Känner du dig väl införstådd med de mål och riktlinjer som styr ditt dagliga arbete?” .

Så uttalade de sig enligt följande:

*”Nej, inte direkt.”*

*(citat individ 1)*

*“I det stora hela ja. Men det finns många detaljer som man går miste om eftersom du måste arbeta så fort som möjligt.”*

*(citat individ 2)*

*“Nej, inte så mycket. För att man är väldigt stressad, och man vet inte vad man gör.”*

*(citat individ 3)*

*“Ja, det gör jag väl...inte allt kanske, men det översiktliga...inte så viktigt anser jag.”*

*(citat individ 5)*

*“Det tycker jag. Jag läser alla mail och så, men ibland blir det rörigt.”*

*(citat individ 6)*

Det var med andra ord en återkommande tveksamhet om hur väl de egentligen kände till besluten eller inte och den orsakande faktorn enligt dem själva var tidsbristen. Det vi kan se utifrån vår första intervjufråga är att respondenterna visar tecken på, det förstår innebörden av sina beslut. Men som även Sannerstedt poängterar är det viktigt att beslutsfattningen från tjänstemännens sida inte tappar i perspektiv, då detta kan göra arbetets utförande bristfälligt. Då svaren vi fått från våra respondenter tyder på att fokus ligger på att de inte hinner ta till sig av de beslut och direktiv som tilldelats lämnas alltså ett stort utrymme till egen tolkning. Möjligen skulle detta kunna vara vad Sannerstedt menar på är bristfälligt utfört arbetssätt (Sannersted 2011:34).

#### 4.2.2 Kännedom om konsekvenser vid beslut

På den fortsatta frågan som syftar till hur väl tjänstemännen själva är införstådda med konsekvenser av beslut så lyder den enligt följande;

“Vad händer om arbetsmålen inte genomförs?”

Så svarade de intervjuade enligt följande:

*“Det blir en otrolig stress eh... frustration man känner att man blir nästan lite alltså allt det sker på löpande band man blir nästan lite animerad. Och det påverkar ju kollegor också man ser stressade kollegor, man hinner som sagt bara gör det man ska göra åhh.. knappt att vi hinner det! Det blir ett sånt tryck liksom.”*

(citat individ 1)

*”Det blir stressigt och dålig stämning på arbetsplatsen”*

(Citat individ 2)

*Eh.. Om arbetsmålen inte genomförs då blir det att man får jobba övertid och sedan blir folk utmattade och överarbetade och det blir väldigt dålig arbetsmiljö och väldigt dålig stämning.*

(citat individ 3)

*“Vi får jobba övertid och det blir en väldigt stressig arbetsmiljö och alla blir sura.”*

(citat individ 4)

*“Jaa du som sagt innan så blir det övertid och alla blir sura och trötta. Det blir väldigt dålig stämning, där de hotar med ingen semester om målen inte uppfylls.”*

(citat individ 5)

*“Vi får massa övertid bara”*

(citat individ 6)

Detta visar på att de intervjuade tjänstemännen ändå är väl införstådda med vad styrningen önskar utav dem. De är väl införstådda med konsekvenserna av vad styrningens beslut kan

tänkas innebära och vad som händer om besluten inte genomförs i tid, med störst fokus på interna konflikter som kan uppstå (Lundquist 1992:76).

### 4.2.3 Ansvar

För att en implementering av beslut skall bli lyckad krävs att styrningen tar sitt ansvar och ser till att besluten genomförs på ett korrekt sätt. Detta kräver också att styrningen tar tillvara på tjänstemännens åsikter i det fortsatta implementeringsarbetet (Lundquist 1992:76f) För att få reda på hur tjänstemännen själva upplevde denna problematik ställde vi dem frågan:

“På vilket sätt upplever du att chefen har tagit tillvara på era upplevelser eller åsikter för den fortsatta verksamhetsutvecklingen? “

På den frågan fick vi några av följande svar:

*“Mycket snack och liten verkstad, känner jag. Det är väldigt mycket snack kring vissa möten man har haft sen efter en eller två veckor så rinner det ut i sanden igen. Å det är samma dagliga arbete som tar över. Man hinner inte liksom reflektera på det sättet man vill.”*  
(citat individ 1)

*“Ja alltså. Han försöker ju och så men det är ju...det funkar ju inte alltid så. Och egentligen så går det inte så bra med det. Men han har ju väldigt mycket press på sig uppifrån ändå och det är ju inte hans fel. Det är organisationens fel som inte är tillräckligt uppmärksamma.”*  
(citat individ 3)

*“Han lyssnar inte, han lyssnar inte på oss. Det känns som att han aldrig sätter värde på oss!”*  
(citat individ 4)

*“Haha på inget sätt. De kanske låtsas lyssna, men det händer ju aldrig något.”*  
(citat individ 5)

*“Jag har inga åsikter om den, men tror inte han hade lyssnat ändå...”*  
(citat individ 6)

Här kan vi se att det brister i styrningsrelationen, återigen råder ett missnöje över hur

styrningen följer upp och ansvarar för de förändringar som görs i verksamheten. Detta hänger också väl ihop med hur väl implementeringen av besluten sedan genomförs. Om aktörerna, tjänstemännen i det här fallet upplever styrningens ansvar som bristfallet kan det även leda till konsekvenser inom dem andra förklarande egenskaperna, då särskilt inom förklarande egenskapen *vilja* som vi kommer att titta närmare på senare. En annan möjlig utgång som Lundquist också förklarar är att den styrande kräver en något sånär utbredd auktoritet över tjänstemännen, denna återspeglas i förklarande egenskaperna, *förstå, kunna och vilja*. Det kan ta sig uttryck som vi kan se genom tjänstemännens ovilja till förståelse, motivation och lojalitet (Lundquist 1992:77).

Som vi kan se utifrån följande redovisade svar från respondenterna samt dessa relaterade till produktionsrapporterna som presenteras i början av detta kapitel, så ser vi att utifrån *beslutskännedom, tillgänglighet av information om beslut, kännedom om konsekvenser vid beslut samt ansvar*. Så kan vi se att i de frågor där samvariationen är mest tydlig är så som frågan; “På vilket sätt upplever du att chefen har tagit tillvara på era upplevelser eller åsikter för den fortsatta verksamhetsutvecklingen?”

Här skiljer sig respondenterna åt i formuleringar av svar, dessa kan vi i sin tur relatera till tabellen över produktionsrapporterna. De individer som gett de något mer negativa svaren är de individer med lägst produktionstakt (implementeringstakt). Medan de med något mer positiva svar är de individer med högre produktionstakt.

## 4.3 Kunna

### 4.3.1 Ekonomiska och materiella resurser

Eftersom denna studie fokuserar till den enskilda tjänstemannen och deras attityder och handlingsutrymmen. Så intervjuades tjänstemännen med frågor som relaterade till hur tjänstemännen själva upplever sin arbetssituation. Så med fokus på hur de respondenterna själva såg på sin situation utifrån ekonomiska och materiella resurser så ställde vi dem frågan:

“Med de resurser du handhåller som tjänsteman på försäkringskassan. Upplever du att du kan/har möjlighet att genomföra ditt arbete och uppnå dina arbetsmål under en arbetsdag?” .



Så svarade respondenterna enligt följande:

*”Alltså jag tycker ju självklart att kvalitet borde vara viktigare, speciellt när vi jobbar med människor och för mig så tycker jag att det är bättre att man gör ett bra jobb med tio ärenden än att man gör dåligt med tjuogoett eller tjugofem ärenden. Å när man har den pressen på sig så blir det oftast väldigt mycket sämre kvalitet i utredningen, tyvärr...”*

(citat individ 1)

*”Ja, det känns ändå överkomligt. Men många gånger känns det som kvaliteten blir lindande för kvantiteten och pressen att prestera hela tiden.”*

(citat individ 2)

*“Jag har ju inte arbetat så länge. Ännu men.. hittills så känns det bra med de resurser som vi har, för de målen som är satta för oss.”* (citat individ 3)

*”Det är väldigt svårt, man känner sig stressad och ibland man kan inte nå dem.”* (citat individ 4)

*“Absolut inte, vi är hela tiden stressade att producera mera. Och när vi målen så höjer de ribban och begär ännu mer övertid.”* (citat individ 5)

*“Inte alltid, det är ofta mycket att göra så man hinner inte alltid med allt.”*

(citat individ 6)

Här kan vi se tecken på hur viktigt det är att de styrande är uppmärksamma på sina tjänstemän. Att om tjänstemännen som i dethär fallet upplever att de inte har resurser nog i form av tid att uppfylla de arbetsmål som är satta för dem. Så ska de styrande kunna gå in och förstärka tjänstemännens förmåga till att uppfylla målen, förslagsvis genom att tillföra mer resurser i form av personal eller annan organisering av befintlig personal (Lundquist 1992:76). Även Sannerstedt poängterar vikten av att tjänstemännen bör ha tillgång till de resurser och den kapacitet som anses nödvändig för att utföra arbetet och uppnå produktionsmålen. Han förklarar också att det är en förutsättning för att en verksamhets skall fungera att tjänstemännen arbetar efter de rutiner som är mest effektiva (Sannerstedt 2001:29)

Här går våra respondenters svar isär, en del tycker att de hinner med arbetsmålen och andra inte, arbetar tjänstemännen verkligen då efter de rutiner som är mest resurseffektiva?

### 4.3.2 Handlingsutrymme

Tjänstemän på statliga myndigheter har många regelverk och direktiv att ta hänsyn till i sitt arbete. Samtidigt som de i sin roll som handläggare förutsetts ha en viss mån av egna tolkningar och handlingsutrymme. När vi frågade tjänstemännen hur de själva upplevde sitt handlingsutrymme. I form av frågan;

”Upplever du att du har stort eget handlingsutrymme i ditt dagliga arbete?”

Så var svaren enligt följande:

*”Nej, jag upplever inte att jag har något eget handlingsutrymme alls”*

(citat individ 1)

*”Nej, inte direkt. Vi har ju våra fasta direktiv”*

(citat individ 2)

*”Nej, egentligen inte. Alltså vi har ju fasta direktiv som vi måste följa. Men ibland kan man ta egna beslut. Och göra egna bedömningar.”*

(citat individ 3)

*”Nej man måste följa den exakta punkten och det är det som känns riktigt dumt för att man vet vad som är rätt och vad som är fel.”*

(citat individ 4)

*”Jag har inget handlingsutrymme, vi har en process som måste följas. Finns ingen anledning att inte följa den. Tjänar inget till.”*

(citat individ 5)

*”Försår inte riktigt vad du menar...vi gör det vi ska göra och vi har lärt oss att göra det på ett visst sätt, så så gör vi.”*

(citat individ 6)

Av svaren att döma tyder det på en avsaknad i tjänstemännens upplevda förmågan över inflytande och egna handlingsförmåga i det dagliga arbetet, värt att poängtera är att det tycks finnas ett visst utrymme för eget handlande så som individ 3 förklarar "Men ibland kan man ta egna beslut".

Detta i sin tur kan härledas till huruvida tjänstemannen anpassar sig till beslut från styrningen, som upplevs mindre rationella eller går emot någon av tjänstemannens personliga värderingar (Lundquist 1992:86ff).

### 4.3.3 Tid

För att se till hur respondenterna uppfattade hur de hade förmåga att arbeta utefter tidsaspekten och den press de har på sig att göra färdigt 21 stycken ärenden om dagen. Så valde vi att ställa respondenterna samma fråga igen då med fokus på tid. Frågan rörde här hur de såg på hur deras förmåga att hinna med de uppsatta målen för en arbetsdag såg ut, var denna fråga formulerad enligt följande;

"Med de resurser som du handhåller som tjänsteman på försäkringskassan. Upplever du att du kan/har möjlighet att genomföra ditt arbete och uppnå dina arbetsmål under en arbetsdag?"

Så fick vi följande svar:

*"Alltså jag tycker ju självklart att kvalitet borde vara viktigare, speciellt när vi jobbar med människor och för mig så tycker jag att det är bättre att man gör ett bra jobb med tio ärenden än att man gör dåligt med tjuogoett eller tjugofem ärenden. Å när man har den pressen på sig så blir det oftast väldigt mycket sämre kvalitet i utredningen, tyvärr..."*

(citat individ 1)

*"Ja, det känns ändå överkomligt. Men många gånger känns det som kvaliteten blir lindande för kvantiteten och pressen att prestera hela tiden."*

(citat individ 2)

*"Jag har ju inte arbetat så länge. Ännu men... hittills så känns det bra med de resurser som vi har, för de målen som är satta för oss."*

(citat individ 3)

*"Det är väldigt svårt, man känner sig stressad och ibland man kan inte nå dem."*

(citat individ 4)

*”Det är väldigt svårt, man känner sig stressad och ibland man kan inte nå dem.”*

(citat individ 5)

*”Det är väldigt svårt, man känner sig stressad och ibland man kan inte nå dem.”*

(citat individ 6)

Här kan vi åter se en viss trend att individ 1, 2 och 3 har en relativt positiv syn på den pressade situationen de ändå befinner sig i. För att återkoppla till den tidigare produktionsrapporten ser vi också att dessa individer och har en högre produktionstakt (se Tabell 1). Medan individ 4, 5 och 6 inte har en lika positiv inställning och detta visar sig också i produktionsrapporten där produktionstakten är något lägre än de tre tidigare nämnda individernas.

Denna problematik kan även kopplas ihop med nästa förklarande egenskap, som är *vilja*.

#### **4.4.1 Vilja**

För att få ett bredare spektra i studiet om tjänstemännens attityder ställde vi en del frågor som riktade sig till tjänstemännens lojalitet och inställning till arbetet och rådande styrning.

#### **4.4.2 Lojalitet**

För att få klarhet i hur de intervjuade respondenterna ställde sig till hur ledningen tog vara till deras åsikter om hur arbetsplatsen och dess mål bör utformas ställde vi dem frågan;

*”På vilket sätt upplever du att chefen har tagit tillvara på era upplevelser eller åsikter för den fortsatta verksamhetsutvecklingen?”*

Följande svar fick vi från våra respondenter;

*”Mycket snack och liten verkstad, känner jag. Det är väldigt mycket snack kring vissa möten man har haft sen efter en eller två veckor så rinner det ut i sanden igen. Å det är samma dagliga arbete som tar över. Man hinner inte liksom reflektera på det sättet man vill.”*

(citat individ 1)

*”Det är som att chefen är lite velig själv... Vi blev väl anställda för det.”*

(citat individ 2)

*”Ja alltså, han försöker ju och så men det är ju... Det funkar ju inte alltid så. Och egentligen så går det inte så bra med det. Men han har ju väldigt mycket press på sig uppifrån ändå och det är ju inte hans fel. Det är organisationens fel som inte är tillräckligt uppmärksamma.”*

(citat individ 3)

*”Han lyssnar inte, han lyssnar inte på oss. Det känns som att han aldrig sätter värde på oss”*

(citat individ 4)

*”Haha, på inget sätt. De kanske låtsas lyssna, men det händer ju aldrig något.”*

(citat individ 5)

*”Jag har inga åsikter om den, men tror inte han hade lyssnat ändå...”*

(citat individ 6)

Här kan vi tydligt se att lojaliteten från tjänstemännens sida gentemot ledningen brister. Detta som Lundquist förklarar som så viktigt för att styrningens reliabilitet skall vara tillfredställande krävs en viss grad av lojalitet från tjänstemännens sida (Lundquist 1992:73).

#### **4.4.3 Inställning och motivation**

På frågan

“Hur väl upplever du dig delaktig i framtida utformning av arbetsmål och riktlinjer på din arbetsplats? Tror du dina kollegor uppfattar situationen på liknande sätt?”

Så svarade respondenterna enligt följande:

*“Alltså jag tror inte att man känner sig direkt delaktig, alltså jag tror inte vi syns och hörs så mycket.. det är tufft! Utan dem ser väl oss och så men. Fortfarande så kommer det väldigt mycket ärenden in ... mhm...”*

(citat individ 1)

*”Jag tror han tar till sig av vad vi säger, men att gå från det till praktisk handling från hans sida känns avlägset”.*

(citat individ 2)

*“Eh... Nej jag känner mig inte alls delaktig egentligen. För de kanske ser så ut utifrån, men det är inte så. Å jag tror att dem flesta uppfattar det på samma sätt som jag...”*

(citat individ 3)

*“Nej vi kan inte vara delaktiga och vi kan inte påverka någonting och jag tror att mina arbetskamrater känner samma.”*

(citat individ 4)

*“Det är ju inte så krävande kompetensvis. Tror nog alla klarar av jobbet. Man får ju en utbildning för att utföra arbetet.”*

(citat individ 5)

*“Kanske, jag pratar inte så mycket med de andra. Alla vill nog sköta sitt.”*

(citat individ 6)

Vi ser en tydlig fördelning mellan våra intervjuade individer som består av yngre och äldre tjänstemän. Man har en genomgående missnöjd attityd kring hur arbetsprocessen är utformad. Det som är de som skiljer de intervjuade tjänstemännen åt, är att de yngre ser det som en möjlighet att visa framfötterna på arbetsplatsen, genom att samarbeta och överkomma svårigheterna som försäkringskassan möter. De lite äldre tjänstemännen som arbetat på enheten en längre tid visar upp en mycket mer motstridig attityd som tyder på att de faktiskt inte är särskild intresserad av en karriärutveckling på försäkringskassan och har då inte heller någon motivation till att vara samarbetsvillig. Detta gör att lojaliteten varierar och så även inställning och motivation i förhållande till tjänstemannens ålder och hur länge de arbetat på föräldrapenningsenheten.

#### 4.4.4 Strävan efter att följa de uppsatta arbetsmål och riktlinjer

En av frågorna vi ställde var:

“Är det intressant för dig att uppnå dina arbetsmål på försäkringskassan?”

På den frågan fick vi följande svar:

*“Alltså jag tycker ju självklart att kvalitet borde vara viktigare ,speciellt när vi jobbar med människor och för mig så tycker jag att det är bättre att man gör ett bra jobb med tio ärenden än att man gör dåligt med tjuoett eller tjugofem ärenden. Å när man har den pressen på sig så blir det oftast väldigt mycket sämre kvalitet i utredningen, tyvärr...”*

(citat individ 1)

*”Ja det är viktigt, men kvaliteten är minst lika viktig”*

(citat individ 2)

*“Ja självklart är det det! Eftersom det är ju fortfarande ett arbete och man vill alltid göra bra ifrån sig. För att man vill ju inte skapa någon dålig stämning, varken mellan arbetskamrater eller chef.”*

(citat individ 3)

*“Jo, om jag slipper overtiden.”*

(citat individ 5)

*“Ja, men jag kan inte jobba hur mycket som helst.”*

(citat individ 6)

Det råder delade meningar om vikten av att uppfylla arbetsmålen och den upplevda delaktigheten i denna fråga. Men återigen återkommer resursbristen som den största orsakande faktorn till varför inte målen alltid uppfylls. Av svaren att döma finns en genomgående lojalitet ändå gentemot verksamheten och dess styrning. Då det ändå framgår

att de vill göra sitt bästa och en strävan mot att uppfylla arbetsmålen, men dock inte på bekostnad av eventuell övertid.

Detta är också en viktig faktor som Sannerstedt poängterar, han visar på hur viktigt det är att *Vilja* arbeta för att uppnå arbetsplatsens mål, om det finns en avsaknad av vilja kan den härledas till att tjänstemännen exempelvis besitter en mer specifik kompetens inom arbetsområdet än vad ledningen gör. Detta kan göra att tjänstemännen anser att ledningens beslut och mål är felaktiga. Vilket i sin tur kan leda till en ovilja att fullfölja beslut och arbetsmål från tjänstemännens sida (Sannerstedt 2001:37).

## 4.5 Produktionsrapporterna

När vi tittar på produktionsrapporterna (se Tabell 1) och jämför dessa med egenskaper och attityder som framförs av tjänstemännen i intervjuerna. Bli det en tydlig skillnad mellan de som vill utvecklas på sin arbetsplats och komma vidare i karriären och de som inte har samma ambitioner. De tjänstemän som har en högre produktionstakt, är överlag de något yngre tjänstemännen, de vill gärna visa framfötterna och det är dem som vill visa sin ambition för försäkringskassans ledning. I intervjuerna visar de på att de är angelägna om att uppnå arbetsmål och en grad av lojalitet gentemot styrningen.

I motsats till dessa har vi en grupp tjänstemän av högre ålder som har arbetat en längre tid på arbetsplatsen, de har inte alls lika hög produktionstakt och är inte heller lika måna om att visa framfötterna på arbetsplatsen.

## 4.6 Intervjuerna i relation till den faktiska produktionstakten

Vi kan se att de intervjuade tjänstemännen är medvetna om vad deras arbetsroll innebär som handläggare på föräldrapenningsenheten. Med svar på frågor om vad arbetet innebär fick svar i följd med detta svar:

*“Jag behandlar frågor om föräldrapenning, betalar ut föräldrapenning och handlägger föräldrapenning.”* (citat individ 4)

Det visar på en inom organisationen tydlighet och klarhet i själva arbetsrollen. Men sedan på frågor som relaterade till vad deras arbetsroll och deras handlade innebar, kunde vi se tendenser till att svaren var begränsade till inom organisationen, många av våra frågor som rörde deras syn på deras egna och organisationens handlingsutrymme förklarande



tjänstemännen relaterade till bristen på tid.

Trots att båda grupperna av tjänstemän besitter kritik gentemot föräldrapenningsenheten på försäkringskassan, är de yngre tjänstemännen inte motstridiga och missnöjsamma på samma sätt som de äldre tjänstemännen som arbetat en längre tid. Det visade sig som i frågor rörande deras egen syn på hur styrningen lyssnade till deras åsikter, där de yngre var mer förklarande och ursäktande till den möjliga bristen på hänsynstagande från styrningens sida. Medan de äldre tenderade till att säga mer rakt på sak att styrningen lyssnar och bryr sig helt enkelt inte om dem.

De äldre tjänstemännen betonar vikten av ledighet och att inte få beordrad övertid är den främsta motivationen för att utföra sitt arbete. Vi kan här se tydliga kopplingar mellan variationen i de förklarande egenskaperna och den faktiska implementeringstakten.

## 5.Slutsatser

*I detta kapitel relateras studiens slutsatser till studiens syfte och forskningsfrågor.*

---

Efter vår genomförda undersökning kan vi se hur viktigt det är för att en implementering av beslut ska bli lyckad krävs det att styrningen är väl medveten om myndighetens begränsningar och resurser. Vi har genom vår studie försökt urskilja några av de förklarande egenskaperna som vi tror kan ha betydelse för en lyckad implementering. Om vi ser till den första kategorin av förklarande egenskaper, *förstå*. Kan vi se att de tjänstemännen vi intervjuade var väl införstådda med hur besluten som rörde det dagliga arbetet fungerade. Dock var dessa väl begränsade till just den berörda enheten och något större perspektiv visades inte tendenser till. Ett annat viktigt steg som vi tog upp i vår analysmodell var styrningens ansvar samt uppföljning av besluten, denna problematik var svår att få fram genom våra intervjuer. Men när vi frågade tjänstemännen om hur de själva upplevde att styrningen tog tillvara på deras synpunkter för den fortsatta verksamhetsutvecklingen fick vi svar av så ej var fallet i flera av våra respondenters svar. Ett flertal av de intervjuade kände inte alls att styrningen tog tillvara på deras åsikter.

Under den nästkommande kategori av förklarande egenskaper som är *kunna*, såg vi tendenser på att det rådde en enighet om att det egna handlingsutrymmet var begränsat eller knappt existerande. Återigen kom flera av våra intervjuade tjänstemän in på att den orsakande faktorn till detta - att det berodde på bristen av tid.

Den sista kategorin av förklarande egenskaper som vi har studerat är *vilja*, under denna kategori av frågor kunde vi finna en minst sagt varierande lojalitet gentemot organisationen och dess styrning. På frågor av mer motivationsfokuserande karaktär kunde vi se att tjänstemännens svar tenderade till att ge emot styrningens arbetsmål. De menade på att egentligen borde kvalitet gå före kvantitet, dock var fallet inte detsamma i verkligheten. Där bristen på tid gjorde att de tvingades till att arbeta undan ärendena så fort som möjligt och det ibland till kvaliteten på ärendenas nackdel.

Det som vi kunnat avläsa när vi jämfört attityderna i våra intervjuer med tjänstemännens på försäkringskassan och dess produktionstakt så ser vi två särskilt utmärkande grupper på föräldrapenningheten.

Den ena gruppen som består av unga, antingen nyutexaminerade eller studenter som är karriärlystna. Denna grupp är mer accepterande och har en större förståelse för myndighetens brister. Visserligen påpekar de saker som de skulle vilja se förbättringar av, men det är ingen anledning för de att vara motstridiga och producera lägre. De vill istället visa framfötter och producerar gärna mer och effektivare.

Den andra gruppen består av äldre tjänstemän som arbetat på försäkringskassan en längre tid. De har inga direkta mål med sin karriär, utan finner sig i situationen som den är. De har en tendens att vilja klaga mer och ser gärna att arbetsbördan och oövertiden minskar.

För att knyta an till studiens utgångspunkt så kan vi se att Lundquist förklarande egenskaper *förstå*, *kunna* och *vilja*, har olika stor inverkan på implementeringstakten av beslut hos tjänstemännen (Lundquist 1992). De mest utmärkande egenskaperna som gynnar en lyckad implementering och därmed en ökad implementeringstakt, är av lojalitet och motivationsinriktad karaktär. En positiv inställning till arbetet och arbetsplatsens styrning gynnar även produktionstakten. Vidare kan vi också se att gruppen av tjänstemän som hade en högre produktionstakt, tenderade också till att ha större kännedom om beslut och de ansåg sig själva ha en viss grad av eget handlingsutrymme. Till skillnad från gruppen tjänstemän med lägre produktionstakt som hade lägre kännedom om styrningens beslut och dess konsekvenser: Denna grupp upplevde också att de hade ett mer eller mindre obefintligt eget handlingsutrymme.

De slutsatser vi då kan dra av ovan förda resonemang är att *vilja* är mer avgörande än *kunna* och *förstå* i detta sammanhang. Detta då *kunna* och *förstå* inte har någon direkt koppling till implementeringstakten som vi kan se utifrån våra intervjuade respondenters svar samt de inhämtade produktionsrapporterna. Med andra ord förklarar *förstå* och *kunna*, *vilja* som i sin tur förklarar implementeringstakten.

*Förstå, Kunna → Vilja → Förändrad implementeringstakt*

## 6. Diskussion

*I detta avslutande kapitel kommer vi att reflektera över det vår undersökning lett fram till. Vi kommer även att avsluta med en kort reflektion om möjlig vidare forskning inom området.*

---

En aspekt värd att tillägga är att tjänstemännens *förstå*, *kunna* och *vilja* drivs tills stor del av interna konsekvenser av vad vi kan döma i denna studie. Dock saknas det en uppfattning om mer samhällliga problem som kan uppstå om föräldrar inte får utbetalt sin föräldraförsäkring i tid. Synen på att föräldrarna faktiskt är beroende av den föräldrapenning som är deras lön ska betalas ut verkar högst vag. Det råder alltså en viss förståelse för de individuella konsekvenserna, men något större utrymme för övergripande konsekvenser av styrningens innebörd tycks vara måttlig.

Som vi har kunnat se har svaren inte varit helt förvånande, det är mer eller mindre allmänt känt att offentliga verksamheter pressas av både beslut från högre instanser samt begränsade resurser i form tid samt ekonomiska och materiella resurser.

För att återigen rikta uppmärksamheten mot studiens teoretiska utgångspunkt, nämligen de förklarande egenskaperna *förstå*, *kunna* och *vilja*. Så har vi kunnat se att dessa tre egenskaper är av olika stor vikt när det gäller en och samma enhet, som fallet var i denna studie. *Vilja* är den egenskap som är av störst betydelse för hur utfallet av en implementeringsprocess ser ut, därefter har vi *kunna* och *förstå*.

Vad som skulle vara intressant att studera i en kommande studie, vore att studera ett större antal tjänstemän. Förslagsvis i form av att jämföra olika enheter inom försäkringskassan alternativt jämföra olika myndigheter nationellt. Detta för att se om denna trend som vi kunnat finna på vår valda enhet även återfinns på andra enheter eller om den var speciell just för vår valda enhet. Samt om egenskapernas innebörd och betydelse för implementeringstakten kan tänkas variera mellan tjänstemän inom olika myndigheter?

# 7. Referenser

## Litteratur

- Bryman, Alan (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder* upplaga 2 Malmö: Liber AB
- Hill, Michael (1997) *The policy process in the modern state*, Harlow, England
- Kvale, Steinar (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun* Lund: Studentlitteratur AB
- Lipsky, Michael (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* United States of America: Russell Sage foundation
- Ludvigsson, Jannike (2008) *Implementeringen av miljö kvalitetsmål - En analys kring miljömålsarbetet vid Länsstyrelserna i Blekinge, Skåne och Örebro län* Institutionen för samhällsvetenskap, Växjö Universitet
- Lundquist, Lennart (1987) *Implementation steering* Lund: Studentlitteratur AB
- Lundquist, Lennart (1992) *Förvaltning, stat och samhälle* Lund: Studentlitteratur AB
- Sannerstedt, Anders (2001) *Implementering* ur Rothstein, Bo (2008) *Politik som organisation*. Stockholm: SNS Förlag
- Vedung, Evert (1998) *Utvärdering i Politik och Förvaltning* Lund: Studentlitteratur AB
- Weber, Max (1983) Översättning Agne Lundquist. *Ekonomi och samhälle - Förstående sociologins grunder* upplaga 1. Lund: Argos

## Elektroniska källor

- Försäkringskassans hemsida (Hämtat den 2012-05-17)  
<http://fia.sfa.se/Forsakring/Foraldradorsforsakring/foraldrapenninginformation/Documents/kunskapsunderlag.pdf>
- Försäkringskassans hemsida (Hämtat den 2012-05-22)  
[http://www.forsakringskassan.se/omfk/lagar\\_regler/!ut/p/b1/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOItjAx8nZwMHQ0sgg0sDDwtPSxd3SyN3F18jYAKIoEKDHAARwNC-r30o9Ky9fJz07L1w\\_WjwKrxGObnkZ-bql-QG1EZYuKoCACXmpbO/dl4/d5/L2dJQSEvUUt3QS80SmtFL1o2XzgyME1CQjFBMDhTMDgwSTlIOUVGOTJHRDkx/](http://www.forsakringskassan.se/omfk/lagar_regler/!ut/p/b1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOItjAx8nZwMHQ0sgg0sDDwtPSxd3SyN3F18jYAKIoEKDHAARwNC-r30o9Ky9fJz07L1w_WjwKrxGObnkZ-bql-QG1EZYuKoCACXmpbO/dl4/d5/L2dJQSEvUUt3QS80SmtFL1o2XzgyME1CQjFBMDhTMDgwSTlIOUVGOTJHRDkx/)

## Offentliga tryck

- Regeringens proposition 2000/01:44 *Föräldraförsäkring och föräldradighet*  
Socialdepartementet

## **Intervjuer**

Samtliga intervjuer är ca 30 minuter långa och finns dokumenterade som ljudinspelning och transkribering.

**Intervju 1:** Handläggare försäkringskassans föräldrapenningenhet, Göteborg. 2012-05-07

**Intervju 2:** Handläggare försäkringskassans föräldrapenningenhet, Göteborg. 2012-05-07

**Intervju 3:** Handläggare försäkringskassans föräldrapenningenhet, Göteborg. 2012-05-09

**Intervju 4:** Handläggare försäkringskassans föräldrapenningenhet, Göteborg. 2012-05-09

**Intervju 5:** Handläggare försäkringskassans föräldrapenningenhet, Göteborg. 2012-05-14

**Intervju 6:** Handläggare försäkringskassans föräldrapenningenhet, Göteborg. 2012-05-14

# 8. Bilagor

## 8.1 Bilaga 1.

### Intervjuguide

#### Inledande frågor:

1. Kan du berätta lite om vad din arbetsroll som handläggare på försäkringskassan innebär?
2. Hur länge har du arbetat i denna yrkesroll på denna organisation?
3. Vill du berätta om varför du har valt att arbeta som handläggare på försäkringskassan?

#### Kunna:

4. Med de resurser du handhåller som tjänsteman på försäkringskassan. Upplever du att du kan/har möjlighet att genomföra ditt arbete och uppnå dina arbetsmål under en arbetsdag?

*(Här vill vi se om tjänstemannen anser att den har utgången för att producera 21st ärenden som är satt som ett dagligt produktionsmål för föräldrapenninghandläggare.)*

5. Tror du att dina arbetskamrater upplever arbetssituationen på samma sätt som du? Vill du utveckla?

6. *Upplever du att du har stort eget handlingsutrymme i ditt dagliga arbete?*

Om ja, varför är det i så fall positivt? Hur påverkar det möjligheten att genomföra ditt arbete?  
Om nej – hur upplever du att det påverkar möjligheterna att genomföra ditt arbete?

#### Vilja:

7. Hur upplever du att de arbetsmål och riktlinjer som styr arbetet stämmer överens med din kompetens?

8. Är det intressant för dig att uppnå dina arbetsmål på försäkringskassan?

9. Hur väl upplever du dig delaktig i framtida utformning av arbetsmål och riktlinjer på din arbetsplats? Tror du dina kollegor uppfattar situationen på liknande sätt?

*(Här vill vi förstå attityden kring att utföra sitt arbete och uppnå de satta målen. Detta kan förhoppningvis kopplas till produktionen.)*

15. På vilket sätt upplever du att chefen har tagit tillvara på era upplevelser eller åsikter för den fortsatta verksamhetsutvecklingen?

*Här söker vi om cheferna använder sig av bottom-up strategin eller inte.*

#### Förstå:

10. Om ja, varför är det viktigt att uppnå arbetsmålen?

11. Vad händer om föräldrapenningen inte betalas ut?

12. Vad händer på din arbetsplats om arbetsmålen inte genomförs?

*Här vill vi se hur stor kunskapen är om den egna insatsen i yrkesrollen. Vet närbyråkraten hur stor påverkan den har?*

13. Känner du dig väl införstådd med vilka mål och riktlinjer som styr ditt dagliga arbete?

14. Hur hanterar du en situation du känner dig mindre säker i?

### **Avslutande frågor**

16. Efter en vanlig arbetsdag, känner du dig då tillfreds med ditt arbete?

17. Har dina åsikter om försäkringskassans föräldrapenningenhets förändrats under åren du arbetat här?

18. Till sist: Är det någonting mer ni vill diskutera eller tillägga?