

Katarina Hollertz, Kerstin Jacobsson & Ida Seing

Den transparenta organisationen

Handläggaren och visibilitetskulturen i Försäkringskassan¹

The transparent organization: The caseworker and the culture of visibility in the Social Insurance Agency

The expansion of "audit culture" in public sector governance is well documented, including its implications for caseworkers whose performance is constantly monitored. Transparency is an inherent part of the audit culture, yet there are fewer studies researching how the ideal of the transparent organization plays out in everyday life in welfare bureaucracies. Drawing on ethnographic research in five local offices of the Swedish Social Insurance Agency, this article investigates how the transparency ideal is enacted on an everyday basis in this agency. The analysis reveals how the transparency ideal penetrates the organizational life in a much more pervasive way than is usually acknowledged in the audit society literature. Special attention is given to the relevance of a horizontal dimension of transparency. It is argued that the horizontal dimension of transparency is a central aspect in relation to goal achievement and the normative governance of the caseworkers. However, even if the transparency ideal is central to the internal organizational life of the Swedish Social Insurance Agency, transparency is much less salient in relation to clients and the outside world. The article explores this organizational regime of visibility, as established in everyday social interaction as well as in organizational routines.

Katarina Hollertz, universitetslektor, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.

Kerstin Jacobsson, professor, Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, Göteborgs universitet.

Ida Seing, universitetslektor, Institutionen för beteendevetenskap och lärande, Linköpings universitet.

Kontakt: katarina.hollertz@socwork.gu.se

¹ Studien är genomförd med finansiering av Riksbankens Jubileumsfond. Kontrakt SGO14-1192; projektet pågår 2015–2018. Studien är genomförd med finansiering av Riksbankens Jubileumsfond. Kontrakt SGO14-1192. Vi vill rikta ett varmt tack till anställda på Försäkringskassan som på olika sätt bidragit till studien.

Inledning

Gransknings samhällens normer (Power, 1997; Strathern, 2000a) präglar den offentliga sektorn i många länder, också i Sverige (t.ex. Blomgren, 2007; Bejerot & Hasselbladh, 2011; Bohlin & Sager, 2011). En nyckelkomponent i "granskningskulturen" är idealen om organisatorisk transparens, det vill säga genomskinlighet, vilket ska möjliggöra granskning och uppföljning av verksamheter och de prestationer som utförs. Transparens är en fundamental dimension av alla organisationer, eftersom alla organisationer på något sätt och i någon grad måste leva upp till krav på trovärdighet och legitimitet i relation till omvärlden. Transparensen blir särskilt kritisk för offentliga myndigheter med deras krav på inte bara organisatorisk måluppfyllelse utan också rättssäkerhet och likabehandling. Den här artikeln undersöker hur idealen om transparens förhandlas och verksätts i vardagen samt blir en del av organisationskulturen i en av de största svenska välfärdsbyråkratierna, Försäkringskassan. Syftet med artikeln är att belysa hur transparensideal tar sig uttryck inom Försäkringskassans arbete med handläggning av sjukpenningärenden samt att analysera konsekvenser av dessa ideal.

Transparens på organisationsnivå har i tidigare studier framför allt diskuterats och analyserats utifrån dimensionerna *extern* och *intern* transparens med fokus på det som synliggörs – och därmed också görs granskningsbart – i förhållande till överordnade och aktörer utanför organisationen (t.ex. Strathern, 2000a; Garsten & de Montoya, 2008; Albu & Flyverbom, 2016). I den här artikeln är fokus i stället på hur interna transparensideal omsätts i en välfärdsorganisation samt konsekvenserna för hur handläggare upplever sitt arbete och organisationens relation till klienter.

Arbetet med att synliggöra en viss information om verksamheten i en organisation innebär alltid komplexa förhandlingar om vad som ska visas upp och vad som ska förbli dolt eller dunkelt (Ball, 2003; Garsten & de Montoya, 2008; Flyverbom, 2015). Flyverbom (2015) konstaterar att trots den utbredda tron på transparens som organisatoriskt ideal, vet vi faktiskt ganska lite om hur transparens praktiseras i olika konkreta kontexter. Mot den bakgrunden undersöker vi vilken betydelse ideal om transparens får inom organisationen samt hur transparensen praktiseras i den vardagliga styrningen av det lokala arbetet inom Försäkringskassan. Vi är intresserade av den roll transparens som ideal och praktik spelar i organisationskulturen och i formerna för ledning av verksamheten, i ärendehantering samt uttryckt i rumsliga och temporala dimensioner av arbetets organisering.² Precis som tidigare studier av organisationskulturen inom Försäkringskassan har pekat på, förändras normer och värderingar av vad som uppfattas som ett gott arbete i takt med att styrningen av myndigheten förändras (Mellander, 2013).

2 Vi utesluter transparensens roll i det direkta klientrelaterade arbetet av sekretesskäl.

Analysen visar att transparensidealet genomsyrar den vardagliga praktiken på lokalkontoren och kan betraktas som en nyckelkomponent i den normativa styrningen av organisationen och handläggarnas arbete. Som internaliserat ideal blir den interna transparensen en självklar del av organisationens liv och handläggarnas vardag. Synliggörandet av arbetet – både i förhållande till kolleger i teamen och i förhållande till överordnade – blir något som välkomnas av handläggarna; granskningen blir en bekräftelse på att man ”gör rätt” och därmed en källa till arbetstillfredsställelse. I analysen uppmärksammar vi en dimension av transparens som vanligtvis inte förekommer i litteraturen, nämligen en *horisontell* dimension av den interna transparensen. Analysen uppmärksammar även hur idealen om intern transparens får konsekvenser för organisationens relation till omvärlden och för handläggares relation till klienter. Transparensidealet inordnas i en distinkt *organisatorisk visibilitetsregim*, som bygger på ideal om intern transparens, men som också medför en slutenhet inför omvärlden. Visibilitetsregimen³ – en uppsättning ideal och praktiker som möjliggör kontroll av vad som blir synligt, för vem och i vilken uträkning – menar vi är en central dimension av de nya styrningstekniker som formas i spåren av granskningssamhällets organisatoriska praktiker.

Granskningskultur och transparensideal i offentlig sektor

Som en del av new public management (NPM) och mål- och resultatstyrning har granskningskulturen med sin revisionslogik spridits till offentlig sektor i många länder, så även i Sverige, de senaste decennierna (t.ex. Power, 1997; Strathern, 2000b; Hood & Heald, 2006; Hasselblad et al., 2008; Ahlbäck Öberg et al., 2016). Det är väldokumenterat att organisationer genom den typen av styrning blir upptagna av prestationer i två avseenden: dels av frågan om hur verksamheten ska styras för att de mål som satts eller indikatorer på dem ska uppfyllas, dels av hur man ska presentera prestationerna för uppdragsgivaren och omvärlden för att arbetet som utförs ska framstå som ändamålsenligt och effektivt (t.ex. Clarke, 2005; Lindgren, 2006; Lauri, 2016). Granskningskulturen har till exempel visat sig få stora konsekvenser för välfärdsbyråkratiers klientrelaterade arbete. Upptagenheten med att uppfylla förväntningarna på uppföljbarhet och formellt ansvarsutkrävande kan ersätta professionella bedömningar. Det har diskuterats som att organisationsprofessionalism ersätter välfärdsprofessionalism (Evetts, 2011), eller som framväxten av ”professionella utan profession” (van Berkel, van der Aa & van Gestel, 2010). En viktig aspekt av revisionslogiken är

3 Den roll som visibilitet och visualitet har spelat för det moderna samhället och hur de kommit att förknippas med olika typer av kontroll och styrning är ett område som väckt intresse både inom media- och kommunikationsvetenskap, sociologi, socialantropologi och filosofi. Se t.ex. Salvani (1995) för en överblick.

en stark tilltro till standardisering för att uppnå jämförbarhet och kontroll – vilket i sig kan förstås som uttryck för ökade krav på transparens och en likformig handläggning av sjukpenningärenden. Studier har följaktligen också funnit ökade inslag av standardiserade bedömningar av klienters behov och berättigande till stöd och ersättningar (t.ex. Caswell, Marston & Elm Larsen, 2010; Lauri, 2016). Hetzler (2009) och Björnberg (2012) har exempelvis funnit ökade inslag av standardiserade bedömningar av arbetsförmåga hos Försäkringskassan. Försäkringskassans handläggare blir därmed i första hand "rationella programadministratörer" (jfr van Berkel & van der Aa, 2012) som prövar berättigandet till sjukersättning enligt sin egen systemrationalitet. Andra studier har visat att "närbyråkrater" försvarat professionella värden och utrymme för diskretion också under NPM (van Berkel et al., 2010; Brodtkin, 2011; Evans, 2011; Evetts, 2011; Jessen & Tufte, 2014). Dessa studier har dock främst belyst handläggare inom socialt arbete, där det finns en gemensam professionell identitet. Så är inte fallet inom Försäkringskassan, där "närbyråkraterna" har varierande utbildningsbakgrunder. Statliga välfärdsbyråkratier har i mindre utsträckning beforskats, både i Sverige och internationellt (se dock Lindvert, 2006, och Garsten & Jacobsson, 2016, om Arbetsförmedlingen och granskningskulturen). Den här artikeln bidrar med en studie av Försäkringskassan med fokus på transparensidealet som en central komponent av granskningskulturen.

När verksamheter görs granskningsbara kan transparensen förstås utifrån olika dimensioner. I en inflytelserik typologi skiljer Heald (2006) mellan transparens uppåt och nedåt (*upwards and downwards transparency*) och inåt och utåt (*inwards and outwards transparency*) i organisationen. Transparens uppåt och nedåt utgår från en *principal agent*-relation mellan överordnade och underordnade inom en organisation, där synliggörandet – och granskandet – kan gå åt båda hållen. Den andra aspekten av transparens som Heald (2006) tar upp är transparens inåt och utåt; att organisationens arbete och processer synliggörs för externa parter och vice versa. I vår analys utvecklar vi den modellen till att även inkludera horisontell transparens som en del av strävan mot intern transparens. Den horisontella transparensen kännetecknas här av ett synliggörande av processer och arbetsrutiner mellan handläggare inom teamen, det vill säga handläggare som befinner sig på samma organisatoriska nivå inom Försäkringskassan.

När organisationer gör sig själva granskningsbara – och transparenta – involverar det processer som både sätter ljuset på vissa delar av verksamheten och som låter andra delar hamna i skugga (Garsten & Lindh de Montoya, 2008; Flyverbom, 2015). Transparensen, liksom andra organisatoriska visioner och principer, involverar dilemman som organisationen och dess ledning måste hantera. I en forskningsöversikt skiljer Albu och Flyverbom (2016) mellan studier som ser på transparens som en fråga om att synliggöra information och studier som ser transparens som något mer funda-

mentalt, som något som ordnar sociala relationer i organisationen. Den förstnämnda kategorin benämner de som en verifikationsansats och den sistnämnda som en performativtetsansats. Transparens ses här som en social process som inbegriper både de aktörer som iscensätter den, sociomateriella praktiker för transparens (som elektroniska system) och en konkret kontext där transparens praktiseras. Att transparens är performativ innebär att den åstadkommer saker, exempelvis producerar sociala relationer eller en normativitet som mobiliserar aktörerna i en viss riktning (Albu & Flyverbom, 2016, s. 10). Det är som sådan horisontell transparens blir central för Försäkringskassans arbete med sjukpenningen – genom att bidra till att möjliggöra ökad måluppfyllelse utifrån kraven på sänkta sjukpenningstal, en enhetlig handläggning som även inbegriper handläggarnas normer kring ett ”gott arbete”, främst utifrån en stark diskurs kring likhet i utfall.

Metodologisk ansats

Analysen baseras på intervjuer och observationer på fem lokala försäkringskasskontor där sjukpenningärenden bedöms och handläggs. Intervjuerna och observationerna genomfördes våren 2016 av artikelförfattarna. Totalt genomfördes 38 intervjuer och över 100 timmars observationer. Samtliga intervjuer är transkriberade och fältanteckningar fördes vid observationerna. Därutöver har vi genomfört 17 intervjuer på Försäkringskassans huvudkontor och en gruppintervju vid Socialdepartementet samt använt oss av material från Försäkringskassans webbplats. Datainsamlingen på lokalkontoren pågick under 2016–2017 och på huvudkontoret 2015–2016.

Urvalet av de lokala försäkringskasskontoren baserades på regionala arbetslöshetsnivåer och sjuktal. Kontor från två regioner i Sverige ingick i studien, och urvalet av de fem lokalkontoren har skett i samråd med Försäkringskassans verksamhetsområden. Materialinsamlingen är genomförd på kontor som presterar i linje med, eller överträffar, de uppsatta målen, exempelvis vad gäller sjuktal. Det gäller fyra av de fem studerade kontoren.

I vårt arbete som forskare har vi mötts av en omfattande öppenhet när vi väl fått tillträde till organisationen. Vi har gjort deltagande observation vid teammöten, utbildningar, chefsdagar, arbetsplatsträffar, kvalitetsgranskningar och i lunchrum. Vi har också följt enskilda handläggare i deras vardagliga arbete genom ”jobbskuggning”.

Den studie som artikeln baseras på har en etnografisk ansats. Vårt fokus är överenskomna och i vardagen förhandlade sätt att praktisera transparens. De utvecklas och omformas i både social interaktion och i organisatoriska regler och rutiner, något som kräver etnografiskt arbete för att fångas. Vi hämtar här inspiration från institutionell etnografi (jfr Smith, 2005), som utgår från människors vardagliga erfarenheter med syftet att förstå de institutioner och institutionella relationer de är inbäddade i. Som

Smith uttrycker det, "translocal forms of coordinating people's work are explored as they are to be found in the actual ways in which coordination is locally accomplished" (2005, s. 38). Fokuset är på verkliga personer och deras faktiska aktiviteter för att se hur de är samordnade, det vill säga deras sociala organisering (Smith, 2005, s. 70). Vi undersöker alltså vilken roll transparensideal spelar i samordningen av handlingar på lokalkontoren genom att observera och följa handläggarnas arbete. Den etnografiska ansatsen möjliggör för oss att visa att transparens får sin betydelse i en organisatoriskt förhandlad visibilitetsregim, vilken också innefattar osynliggörande och intransparens. Som Garsten och Lindh de Montoya (2008) har noterat är förhandlingen om vad som ska visas upp för omvärlden och vad som ska förbli dolt, vilket ofta är en komplex affär, mindre utforskat. Det är också endast genom forskarens närvaro i det fysiska rummet som den typen av processer kan fångas. Fördelen med observation som metod är att den skapar förutsättningar att få en inblick i och förståelse för den roll som strävan efter transparens får i handläggares vardagliga rutiner, men också dess roll och funktion utifrån andra dimensioner, till exempel rummets utformning, data-system, mötessammanhang. I kombinationen med intervjuer skapas förutsättningar för att analysera transparensidealens roll på de lokala försäkringskasskontoren.

Bakgrund: Aktiveringspolitiken och Försäkringskassan som organisation

En organisations styrformer måste förstås i relation till de mål som ska uppnås. Att minska samhällets kostnader för sjukfrånvaro och få sjukskrivna tillbaka i arbete har de senaste decennierna varit vägledande för den svenska sjukförsäkringspolitiken. Arbetslinjen i sjukförsäkringen har stärkts med krav på tidig återgång i arbete och omställning till ett nytt jobb (Björnberg, 2012; Hetzler, 2009; Seing, 2016). Inom ramen för denna aktiveringspolitik har olika försök att styra Försäkringskassans arbete med sjukförsäkringen introducerats; myndigheten har de senaste två decennierna genomgått flera organisationsförändringar och initierat omfattande interna förändringsarbeten (Andersson et al., 2012; Holmgren, Mårtensson Hansson & Tamm Hallström, 2014; ISF, 2016). En stor organisatorisk förändring ägde rum 2005 då tidigare 21 fristående länskassor och Riksförsäkringsverket (tidigare en tillsynsmyndighet) slogs samman och blev en stor myndighet – Försäkringskassan. Efter att rehabiliteringskedjan infördes 2008 (fasta tidsgränser för att bedöma arbetsförmåga och rätten till sjukpenning) och några år av medial turbulens kring "utförsäkringar" fick Försäkringskassan år 2011 alliansregeringens uppdrag att öka medborgares förtroende för myndigheten och socialförsäkringen. I samband med ett omfattande internt förändringsarbete infördes styrsystemet Lean och teambaserat arbetssätt med syftet att vända den negativa utvecklingen med "pinnjakt" och minska detaljstyr-

ningen av handläggares arbete. Handläggarna organiserades i team med ett gemensamt uppdrag, mål och resultat (Holmgren Caicedo, Tamm Hallström & Mårtensson, 2015). Förutom teamarbete utgör ”visuell styrning” en central del i Lean. Det går ut på att synliggöra mål och resultat vilket förväntas att bidra till återkoppling på arbetet (Fagerlind Ståhl & Ekberg, 2016). En högre chef vid Försäkringskassans huvudkontor beskriver hur både teamarbete och visuell styrning i myndigheten har bidragit till en effektivare verksamhet och bättre arbetsmiljö:

Men upplevelsen [införandet av team] är att vi blir liksom dels effektivare, vi får en större förståelse för varandra i teamen. Men också hur ser det ut? Hur stor är arbetsbelastningen? Vad händer om en är sjuk eller två är sjuka? Jo, vi måste omfördela, hur ligger vi till och sådär. Så vi har ju kopplat väldigt mycket det vi kallar visuell styrning, så att alla kan se på dom här olika teamtavlor hur vi ligger till och sådär. Så att man kan förstå vad man behöver bidra med, med vad man kan bidra med och vad som kan göras då.

År 2016 förändrades regeringsuppdraget igen och den rödgröna regeringen introducerade siffermål för sjukfrånvaron: sjukpenningtalet får vara högst 9,0 dagar i december år 2020 och antalet nybeviljade sjukersättningar inte överstiga 18 000 per år under perioden 2016–2020 (Socialdepartementet, 2016). Försäkringskassan ska i högre utsträckning bidra till att sjukskrivningarna blir både färre och kortare (Socialdepartementet, 2015). I samband med Försäkringskassans nya regeringsuppdrag tillsattes en ny generaldirektör (Ann-Marie Begler) och sedan 2016–2017 syns ett skifte (och återgång) mot en striktare mål- och resultatstyrning inom myndigheten. Rättssäkerhet och produktivitet betonas, och internt ligger fokus på att skapa ökad kvalitet i ärendehandläggningen och korrekt rättstillämpning. Handläggarna uppmanas att ”göra rätt från början”, ”öka kvaliteten i utredningarna” och att se till att ”rätt person får rätt ersättning” (Försäkringskassan, 2016, s. 2). En chef på Försäkringskassans huvudkontor uttryckte skiftet så här:

Det övergripande målet är inte längre att öka förtroendet, det övergripande målet nu är att se till att vi har rätt kvalitet i mycket högre utsträckning, att vi har en korrekt rättstillämpning.

Innan vi går in på idealen om transparens, måste vi först kort beskriva hur arbetet med handläggningen av sjukpenningen är organiserat på lokal nivå inom Försäkringskassan.

Lokala försäkringskass kontor

Försäkringskassans arbete med sjukpenning är indelat i verksamhetsområden, och i varje verksamhetsområde finns lokala försäkringskass kontor där medarbetare handlägger sjukpenningärenden. På kontoren finns stödfunktioner i form av försäkringsmedicinska rådgivare och specialister på sjukförsäkringen. Handläggarna är indelade i team som består av 8–10 handläggare. Teamen är indelade utifrån geografisk hemvist hos klienterna, oftast utifrån kommuner. Teamen har en enhetschef, och denne ansvarar för flera team. Ärenden, det vill säga ansökningar om sjukpenning, som inkommer till kontoret fördelas mellan teamen utifrån upptagningsområden. Handläggarna i teamen är specialiserade på så kallade kundflöden: "K1", "K2" och "K3". K3-handläggare arbetar med ärenden där den försäkrade förväntas behöva samordnade insatser från Försäkringskassan, och K2-handläggare arbetar med personer som efter sjukskrivningen förväntas kunna återgå till arbete "av sig själva".⁴

Ärenden registreras i Försäkringskassans ärendehanteringssystem, även kallat ÄHS. Handläggarens dokumentation och journalanteckningar samt ingående och utgående kommunikation samlas här. När ett nytt dokument, till exempel ett läkarintyg, inkommer till myndigheten skannas det in centralt och blir sedan synligt för handläggaren i respektive ärende.

Ärenden som inkommer till teamet fördelas och en personlig handläggare utses. Det är den personliga handläggaren som ska utreda och självständigt fatta beslut i ärendet utifrån regelverk och de riktlinjer för ärendehantering som fastställts centralt av Försäkringskassan. Själva utredningen och beslutsfattandet kan formellt förstås som en process som är starkt reglerad och där endast den personliga handläggaren (och eventuella överordnade) har insyn och möjlighet att påverka ärendet. I praktiken präglas dock handlägningsprocessen av kollektiva förhandlingsprocesser där idealen om transparens tar sig olika uttryck.

Analys: Transparens i vardagen – extern slutenhet och intern öppenhet

Slutenhet mot omvärlden

Strävan mot transparens som en del av handläggares vardag och som en central aspekt av myndighetens styrning av handläggares arbete har varit fokus för analysen. Men transparens kan inte bara förstås utifrån vad som synliggörs i en organisation utan också vad som *döljs*. Vi belyser därför inledningsvis Försäkringskassan utifrån

⁴ K1-handläggare hanterar ärenden där den sökande redan är tillbaka i arbete och är organiserade på annat sätt inom myndigheten.

de praktiker som ökar dess slutenhet, det som görs intransparent, främst gentemot omvärlden. Den externa slutenheten utgör en kontrast mot det som vi senare diskuterar utifrån idealen om öppenhet och transparens internt inom organisationen. Den externa slutenheten manifesteras å ena sidan genom Försäkringskassans mer generella kommunikationsverktyg i förhållande till allmänheten, och å andra sidan genom den begränsade fysiska kontakten mellan handläggare av sjukpenning och klienter.

Försäkringskassans webbplats är en central del av myndighetens strategi för information och kommunikation med medborgare. Där finns information om den service som ges, och en stor del av Försäkringskassans ärenden kan hanteras via webbplatsen genom att medborgare själva registrerar och följer sina ärenden där. Webbplatsen och dess innehåll är på många sätt myndighetens fasad utåt, och Försäkringskassan arbetar strategiskt för att hänvisa medborgare till digitala kanaler för kommunikation med myndigheten. Den information som finns att hitta på myndighetens webbplats är bland annat vilka tjänster som erbjuds, regler och blanketter, överordnad organisationsstruktur med mera. Det är dock bara utvalda delar av organisationen som exponeras inom ramen för webbplatsens struktur. Information om Försäkringskassans *inre* liv saknas i hög grad. Information eller kontaktuppgifter om chefer på lokal nivå saknas, och det går inte heller att söka efter medarbetare eller få direktnummer till chefer eller handläggare. Det finns inte heller några organisationsöversikter som visar hur arbetet organiseras lokalt, eller var handläggarna har sina kontor. Centrala delar av det arbete som sker inom myndigheten, som olika roller och funktioner som finns som stöd till handläggare på lokala kontor, arbetsrutiner när det gäller ärendehandläggning eller specialisering av handläggrollen finns inte heller beskrivna för allmänheten. För medborgare förblir det organisatoriska livet bakom Försäkringskassans välkända emblem och webbplats dolt och ett område dit de organisatoriska idealen om transparens inte når.

Slutenheten mot omvärlden visar sig även i förhållande till det direkta klientarbetet inom ramen för sjukförsäkringen. Gemensamt för kontoren där handläggarna av sjukpenningärenden har sina arbetsplatser är att de befinner sig bakom låsta dörrar och i lokaler där endast personer som är anställda av myndigheten kan ta sig in. Inga klientmöten sker i de här lokalerna. Kommunikationen mellan klienter och handläggare sker i stället huvudsakligen via brev, mejl och telefonsamtal. Personliga möten med sjukskrivna sker endast där det finns ett uppenbart behov av samordning kring den sjukskrivne. I de fall handläggarna träffar klienter, sker det på arbetsplatser, vårdcentraler eller i mindre mötesutrymmen som finns i direkt anslutning till servicekontor. Vår studie pekar också på en mycket restriktiv hållning från myndighetens ledning, både nationell och lokal, i förhållande till fysiska möten mellan klient och handläggare. Genom skiftet i politisk och organisatorisk styrning från att vara förtroendebaserat till att uppfylla målet om minskat sjukpenningtal, har samordningsupp-

draget i praktiken prioriterats ned, enligt intervjupersonerna. Beslut om sjukpenning meddelas skriftligt, och klienters eventuella reaktioner på beslut tas emot via telefon eller brev – vilket också uppfattas av handläggare och chefer som ett självklart och ändamålsenligt sätt att organisera arbetet på. Det betyder också att de reaktioner som klienter har på beslut förmedlas via teknik – handläggare konfronteras inte direkt med klientens reaktioner och livssituation.

Klientens kunskap om handläggaren sträcker sig i allmänhet till namn, och klienten kan kontakta handläggaren via en personlig mejladress och direktnummer. I övrigt förblir oftast handläggaren osynlig för klienten. Ur handläggarens perspektiv döljs också klienten i det reguljära handlägningsarbetet. Handläggaren har omfattande kunskap om klientens hälsotillstånd och position på arbetsmarknaden (yrke, arbetsgivare, omfattning av tjänst), men i övrigt har handläggaren oftast begränsad kunskap om klientens liv och person. Eftersom handläggarna arbetar utifrån logiken att handläggningen av sjukpenningen ska fokusera på rätten till sjukpenning samt arbetsförmåga, är detta i allmänhet inte något problem för handläggarna. En specialist beskriver anonymiseringen av klienter så här:

[E]tt utav skälen till varför vi är så noggranna med att ärendena som vi tar upp i teamen ska vara avidentifierade för att det ska vi försöka titta liksom rent, vad har vi för fakta? Sen är det ju omöjligt för en handläggare som har träffat kunden, har pratat med kunden, pratat med dess arbetsgivare, pratat med dess läkare, att inte väga in andra saker. För det kan ju ha betydelse, kan ju vara bra att göra det i vissa lägen, men just när man ska titta om det medicinska underlaget är tillräckligt och håller för en utbetalning, för ett beslut, så ska vi inte väga in det.

Osynliggörandet, eller anonymiseringen, av klient och handläggare i handlägningsprocessen är en viktig aspekt för att förstå styrningen av handläggarna, deras upplevelse av arbetet och hanteringen av de krav som arbetet ställer. Detta gör också att relationsskapandet mellan klient och handläggare sker på andra villkor än i de flesta andra människobehandlande organisationer, där det personliga mötet ses som en viktig beståndsdel av arbetet (Hasenfeld, 2010).

Kontakten mellan organisation och medborgare medieras alltså av fysiska, men också teknologiska, barriärer som är svåra att tränga igenom – både utifrån och in och inifrån och ut. På olika sätt försvåras insyn i myndighetens arbete samt direktkontakten mellan å ena sidan medborgare och å andra sidan de anställda handläggarna på Försäkringskassan. Sammantaget ger det en bild av Försäkringskassan som en organisation som med olika medel sluter sig för omvärlden – med tydliga gränser och barriärer mellan organisationens inre värld och livet utanför organisationen. Det finns många motiv bakom de lyckta dörrarnas praktik, inte minst säkerhet och sekretess.

Här förstås dock den externa slutenheten som en bakgrund och kontrast till de organisatoriska idealen om transparens som präglar organisationens inre liv.

Den horisontella transparensen i ärendehantering

Ett område där transparensidealet blir tydligt är i relation till rutiner som omgärdar ärendehantering inom teamen. Handläggarnas dagliga arbete styrs i stor utsträckning av de bevakningar, eller "klockor", som ligger i ärendehanteringssystemet. I systemet får handläggaren direkt information om vilka ärenden som kräver åtgärder, till exempel på grund av att det inkommit ny information eller för att ärendet kräver insatser utifrån rehabiliteringskedjan. En bärande tanke i teamens arbete är att de ska kunna stödja varandra i arbetet med att handlägga ärenden. Handläggare som ingår i samma team kan därför gå in i varandras "korgar" (ärenden via datasystemet) och arbeta i varandras ärenden. När en handläggare är sjuk, eller av andra anledningar är borta från arbetet, ska kollegerna i teamet gå in och åtgärda det som behövs i ärendet. Det ligger i linje med arbetet om att alla ärenden ska hanteras formellt rätt utifrån uppsatta riktlinjer – bedömningar ska till exempel göras i rätt tid. Det kan handla om bevakningar (klockor) som kräver åtgärder, om nya dokument som inkommit eller om utbetalningar som ska göras. Det innebär att allt arbete som görs av handläggare i enskilda ärenden också är öppet för insyn från samtliga kolleger i teamet. Man kan alltså tala om ett kollektivt ägarskap av ärendena i teamen, där teammedlemmarna gemensamt ansvarar för att teamets ärenden hanteras på rätt sätt, eller att rätt person får rätt ersättning i rätt tid. Insyn och öppenhet i ärenden inom teamet blir centrala aspekter av ärendehantering – och en väsentlig del för att uppnå centrala mål för verksamheten.

Ytterligare aspekter av den horisontella transparensen inom ärendehantering är de teammöten som är inplanerade varje vecka, där enskilda ärenden kan tas upp till diskussion i teamet. Ofta har teamen tillgång till specialister och försäkringsmedicinska rådgivare under mötena. Specialisterna har en konsultfunktion för handläggarna och beskriver själva sitt arbete som coachande. Till de här tillfällena tar handläggarna i teamen med ärenden som de själva upplever som komplicerade och som de vill ha hjälp med av kollegerna i teamet och specialisterna. Varje ärende diskuteras i tur och ordning under mötena, och diskussionerna handlar framför allt om hur arbetsförmågan (och rätten till sjukpenning) hos klienten ska bedömas utifrån de sjukintyg som inkommit i ärendet och var personen befinner sig i rehabiliteringskedjan. Sjukintygen – som är anonymiserade – förstoras upp på väggen så att alla i rummet kan läsa texten på storbild, varpå ärendet diskuteras i teamet. Mötena syftar till att stödja handläggaren i att fatta beslut om avslag eller godkännande av sjukpenningsansökan, men fyller också en normerande, och självkorrigerande, funktion för att uppnå likhet i bedömningarna. När enskilda ärenden diskuteras kan det jämföras med förhandlingar, där

olika synpunkter och perspektiv förs fram av både handläggare, specialister och försäkringsmedicinska rådgivare. I teamen finns därmed institutionaliserade processer för att synliggöra och visualisera ärenden som bidrar till transparens av ärendehanteringens internt – och som blir en viktig del av styrningen av arbetet med ärendehandläggning, inte minst utifrån målen om att ärenden ska behandlas på ett likartat sätt inom myndigheten.

Utöver de inplanerade mötena diskuterar handläggare ofta ärenden sinsemellan under dagen – handläggare rådgör med varandra *ad hoc*. På de kontor där handläggarna delar kontor, sker diskussionerna ofta på kontorsrummet, och i de fall handläggarna har egna rum går de in till varandra med frågor. Det kollegiala stödet, och samtalen kring enskilda ärenden, beskrivs som en mycket central del av handläggarnas arbete. Dels handlar det om komplexa situationer och svåra bedömningar av människors arbetsförmåga, dels om återkommande förändringar i riktlinjer och rutiner inom myndigheten som har direkta konsekvenser för handläggningen. Flera handläggare, men också specialister, beskriver att det inte går att bli "fullärd" som handläggare, och det kollegiala samtalet om enskilda ärenden är en viktig grund för lärande och ett oersättligt stöd i handläggningen av ärenden.

Det betyder att trots att handläggningen av ärenden i grunden beskrivs som ett självständigt arbete som utförs av personliga handläggare och som styrs av centralt framtagna rutiner, präglas arbetsprocesserna ändå av en omfattande öppenhet och transparens inom teamen. Den horisontella transparensen som manifesteras i det kollektiva ägarskapet av ärenden, teammöten samt i enskilda samtal mellan handläggare där klientärenden diskuteras står på så sätt i kontrast till den *formella* transparensen i ärendehanteringens som myndighetens riktlinjer och rutiner kring ärendehandläggning ger uttryck för, och som klienten har rätt att få insyn i. Det betyder i förlängningen att det som kan beskrivas som horisontell transparens hindrar, eller i alla fall försvårar klienters insyn i beslutsfattande (jfr Saarju, Rasanen & Hall, 2017). Det kan ses i ljuset av myndighetens strävan efter ökat förtroende, där klientens möjlighet att ha insyn i ärendet och förstå vad som händer i processen kan tänkas ha en inverkan på förtroendet för myndigheten.

Vertikal transparens och granskning

I föregående avsnitt diskuterade vi praktiker som leder i riktning mot en horisontell transparens i ärendehanteringens, handläggarna emellan och inom teamen. Transparens kan också ses utifrån en vertikal dimension där ledningens och specialisternas insyn i handläggarnas arbete är en viktig aspekt av styrning och kvalitetsarbete för arbetet med sjukpenningen. Specialisterna och enhetscheferna har olika roller och det är olika delar av handläggarnas arbete som synliggörs och granskas.

En viktig uppgift för specialisterna på lokalkontoren, utöver coachning av hand-

läggarna, är kvalitetsgranskningar. Granskningen sker kontinuerligt och handläggarnas ärenden granskas ur en rad aspekter. Till exempel granskas alla ärenden där handläggare föreslår avslag eller indragning av sjukpenning, vilket betyder att specialisten går in direkt i ärenden genom ÄHS. Utöver den reguljära granskningen som sker vid avslag, granskas utvalda ärenden utifrån kriterier som tagits fram på central nivå. Exempel på områden som granskas och värderas av specialisten är bemötande, att journalanteckningar är gjorda på ett korrekt sätt, att det finns tillräckligt med underlag i ärendet och att bedömningarna är gjorda på rätt sätt. Några få ärenden från varje handläggare väljs ut slumpvis av specialisten, och handläggaren vet inte på förhand vilka ärenden som kommer att ligga till grund för kvalitetsgranskningen. De parametrar som granskas kategoriseras sedan utifrån styrkor respektive svagheter. Handläggarna får information om resultatet av granskningen i de egna ärendena, och i teamen diskuteras redovisningen av kvalitetsmätningen på teamnivå. Specialistens bedömningar av teamets granskade ärenden visualiseras i diagram med färger: rött/orange för utvecklingsområden och grönt för styrkor. Diagrammen fungerar sedan som utgångspunkt för teamdiskussioner där även specialister och enhetschefer deltar. Fokus i mötena är hur teamet ska kunna förbättra sitt arbete i de områden som markerats rött och vad som gjort att diagrammen ser ut som de gör. Det är en omfattande granskning, där handläggarna själva inte har inflytande i vilka ärenden som granskas eller vilka parametrar som ska vara i fokus. Resultaten för enskilda handläggare diskuteras gemensamt med handläggare, specialist och enhetschef. En specialist beskriver rutinerna så här:

[O]ch sen kan man då plocka ut för varje enskild handläggare så man får ett diagram alltså hur det ser ut för mig och har man mycket grönt, då har man huvudsakligen styrkor, får man orange så betyder det att man har utvecklingsområden och så pratar vi med handläggarna om det tillsammans med dess chef. Vi brukar boka av en timma och så går vi igenom de ärenden som vi har tittat på och talar om vad vi har sett och så får vi reflektera lite runt det.

De regelbundna granskningarna av ärenden beskrivs av både handläggare, enhetschefer och specialister som viktiga för lärandet på arbetsplatsen, med syfte att skapa dialog och ge återkoppling av arbetet till både handläggare och team. Även om handläggare upplever exponeringen av arbetet som en möjlighet att få bekräftelse på ett korrekt utfört arbete, vilket då blir en källa till tillfredsställelse, kunde de också beskriva en nervositet och utsatthet i förhållande till granskningarna. Oron kunde till exempel gälla att "fel" ärende skulle ha valts ut, som inte speglade handläggarens arbete på ett rättvisande sätt. En annan oro kunde gälla fel i själva handläggningen, samtidigt som handläggarna ofta beskrev granskningen som välkommen

ändå – just eftersom den kunde uppmärksamma dem på brister i handläggningen. Korrigeringarna avdramatiseras också genom att ses som en del av det coachande ledarskapet; feedback ska ses som en ”gåva” och förbättringsmöjlighet snarare än som tillrättavisning. Som en handläggare uttryckte det: ”Man kan känna att man är granskad och så där, att det kan vara kritiskt, men det är också en del i utvecklingen, att man ska lära sig att bli bättre.”

Medan specialisterna granskar innehållet i handläggarnas arbete och hämtar sin information från ÄHS och innehållet i utredningarna, har enhetscheferna i stället fokus på handläggarnas och teamens prestationer. Enhetschefernas underlag för granskning sker primärt genom statistik som samlas inom ett särskilt system där handläggarna ska registrera vad de gjort i varje enskilt ärende. Efter att handläggaren utfört ett arbete i ett ärende ska handläggaren dels föra journaler i ÄHS, dels registrera vad som hänt i DoA (diagnos och arbetsgivaruppgifter). I systemet samlas ingen skriftlig information, utan systemet bygger på att handläggarens olika moment i ärendet kan matas in i på förhand givna kategorier i datasystemet. Här samlas information om ärenden, och genom systemet kan statistik kring handläggningen på kontors-, team- och handläggarnivå tas fram. Statistiken, som till exempel fokuserar antal ärenden, avslutade ärenden, avslag och indrag, redovisas på teamnivå och ibland även på handläggarnivå. Statistiken kan förmedlas till teamet på initiativ av enhetschefen, men det är inte heller ovanligt att teamen själva efterfrågar statistik över teamets prestationer och resultat. Statistiken sammanställs naturligtvis även kontorsvis och förmedlas uppåt i organisationen. En enhetschef beskriver värdet av granskningen och visualiseringen så här:

Förut hade vi mycket såna här mål som säger ”Du ska göra 75 % såna inom 180 dagar. [...] Du ska ha tidiga möten” och vi mätte hur många alltså man hade mål som var väldigt mätbara och väldigt tydliga. Och liksom var det inte 75 %, så var det fel. Det hjälpte inte om handläggaren sa att ”men den här kunden behöver inget möte”. ”Ja, men du kan ändå övertyga. Alltså det är bra att ha mötet.” Och sen så har vi svängt igen att ”fast vi behöver egentligen inte ha så mycket möten” och liksom ”sköt det på telefon.” [...] Nu tittar vi ju på alla siffror på ett helt annat sätt. Vi tittar på avvikelser. Det är inte så noga om det är liksom 68 eller 83 % alltså. Utan det är ju det som hamnar i diket om vi säger så här, att man förhåller sig till dikeskörarna istället.

Citatet belyser den normerande och självkorrigerande funktion som granskningen har. Handläggare förväntas förhålla sig till och ligga i linje med teamet; ambitionen att öka enhetligheten i handläggningen tydliggörs genom att man undanber sig ”dikeskörningar” – alltså statistik som avviker från teamet.

Specialisternas och enhetschefernas arbete med kvalitetsfrågor redovisas och visualiseras på olika sätt för teamen och för enskilda handläggare; den visuella styrningen är i sig ett uttryck för transparensidealet. Visualisering av resultat betraktas av chefer och specialister, men också av handläggare, som en viktig och bärande del i det pågående kvalitetsarbetet för handläggningen av sjukpenningärenden. Andra exempel på den vertikala transparensen är metoder som medlyssning och medsittning; de är en del i kvalitetsarbetet inom myndigheten (men som vi endast stött på enstaka gånger i våra lokalstudier). Metoderna innebär att chefer har möjlighet att antingen sitta med handläggare i deras dagliga arbete med ärenden eller lyssna på telefonlinje i enskilda klientsamtal.

Gemensamt för den vertikala transparensen som en del i kvalitetsgranskningsarbetet är handläggarnas begränsade inflytande över *vad* som exponeras, *när* och *på vilket sätt* resultaten exponeras inom organisationen. För handläggarna, men också chefer och specialister, uppfattas granskningen som omfattande men som en självklar – och viktig – del av arbetet. Exponering av de enskilda arbetsinsatserna diskuteras i termer utifrån att det ger stöd i arbetet – bekräftelse och indikationer på om arbetet går bra och mindre bra. Granskningen, och exponeringen av resultat, bidrar också till den starka viljan att göra rätt – dåliga resultat (i förhållande till de uppsatta målen) upplevs som jobbigt både för handläggare och chefer.

Transparens vad gäller prestationer (handläggarens, teamets, lokalkontorets) är ett medel att uppnå både extern och intern ansvarighet: Å ena sidan fyller transparensidealet syftet att uppvisa för omvärlden (huvudkontor och generaldirektör, politiker samt allmänhet) att myndigheten följer sitt uppdrag och att de arbetar på rätt/föreskrivet sätt. Å andra sidan fyller det funktionen att de anställda får veta att de gör rätt. Granskningskulturen är alltså inte bara en del av en misstänksamhetskultur och transparens inte bara en "misstrons teknologi" (jfr Power, 1997); den är också en teknologi för *ontologisk trygghet* (jfr Giddens, 1991), för medarbetarnas *känsla av att göra rätt*. Uppföljningar och tillrättavisningar uppfattas inte (i första hand) som kontroll, utan som hjälp för den enskilde handläggaren att göra rätt och välkomnas alltså av flertalet av de handläggare vi intervjuat.

Granskningskulturen och transparensidealet i lokalkontorets vardag måste förstås utifrån de organisatoriska ideal som råder inom Försäkringskassan på ett mer övergripande plan. Försäkringskassan är som myndighet van att bli granskad och har en lång tradition av uppföljningar och granskningar av både regering och riksdag men också internt i myndigheten. Tjänstemän på Socialdepartementet beskriver Försäkringskassan som en följsam och öppen organisation:

Jag tänker att Försäkringskassan är en väldigt öppen organisation. Dom outar sina svagheter i alla lägen, typ så kan man nog säga, dom är väldigt öppna

med sina ambitioner, sina tillkortakommanden, sina framgångar [...] Jämför dom med Skatteverket, du vet Skatteverkets fasad är väldigt glänsande [...] Försäkringskassans fasad glänsar kanske inte alltid och det finns otroligt mycket bra där bakom. (Gruppintervju med tjänstemän, Socialdepartementet)

Jag tror att det är att man under många, många år har nagelfarit sig själv; man följer upp arbete väldigt mycket. Man har en väldigt stark intern relation. Och vi har ju alltid, längre tillbaka, följt upp väldigt mycket, alltså ganska detaljerat, längre tillbaka och det har ju att göra med att försäkringskassorna inte var statliga, men dom fick statliga pengar. Så regeringen ville ju se vart pengarna tog vägen och vad de gjorde för nytta. (Ibid.)

Tjänstemännen på Socialdepartementet kopplade den starka interna resultat- och uppföljningskulturen på Försäkringskassan till Riksförsäkringsverket och deras myndighetskultur, som efter enmyndighetsreformen tycks ha fått genomslag i hela organisationen. Bilden som framträder är en stark vilja att "göra rätt" i meningen att göra "på rätt sätt" (jfr Lindvert, 2006), det vill säga i enlighet med en formrationalitet, organisationsprofessionalism och lojalitet. Som en lokal chef uttryckte det i en intervju:

Framför allt finns det en väldigt stor lojalitet till organisationen och till försäkringen som gör att man vill, man är väldigt benägen att vilja göra rätt [...] alltså man har inte kommit hit för att det är ett häftigt jobb, utan man kommer hit för man tror på idén och man tror att det här är ett betydelsefullt jobb och man är väldigt noga med att göra rätt. Och då blir det oftast så, när styrningen har varit mer eller mindre detaljerad, det är klart då att också rädslan att göra fel växer över tid.

Idealen om transparens och den normativa styrning som möjliggörs av granskningen är alltså centrala för formeringen av organisationsprofessionalism och lojalitet. Analysen visar hur transparensen kan förstås just som sociala processer som styrt myndigheten åt ett visst håll – och som bidragit till en distinkt organisationskultur med kontrollerad visibilitet som en central dimension, men även medarbetares förståelse av organisationens uppdrag och vad som kan betraktas som ett "gott" arbete.

Spatiala dimensioner och teknologi som verktyg för att skapa transparens

Idealen om transparens inom organisationen tar sig olika uttryck. Ovan diskuterade vi horisontell och vertikal transparens i relation till ärendehantering och rutiner kring handläggningen. Idealen om transparens tar sig även uttryck i andra former, inte minst spatiala och teknologiska lösningar. Kontorsrummens utformning och handlägg-

garnas fysiska placering i kontorslokalerna återspeglar transparensidealet på flera sätt. I flera kontor sitter handläggarna i kontorslandskap. De blir i en sådan placering synliga för varandra (och för sina chefer): det syns när någon skriver, det hörs när någon pratar i telefon och det märks när någon lyfter sig från kontorsstolen och går ifrån sin arbetsplats. Arbetsplatsen vid datorn medger ingen bakre region där handläggare (eller chef) kan dra sig undan, som ett eget rum skulle tänkas kunna utgöra. Det betyder också att det handlingsutrymme som stängda dörrar för med sig (jfr Lipsky, 2010) minskar. Samtidigt visar våra observationer att idealet om transparens blir tydligt även i de fall där handläggarna faktiskt sitter i egna rum. Som en del i de interna kommunikationsvägarna kan handläggare synliggöras för varandra (och överordnade) genom den moderna tekniken. Exempelvis synliggörs handläggares aktiviteter för kolleger via de datasystem som används internt. Det syns hur länge sedan en handläggare var aktiv på tangentbordet vilket ger en signal om man "finns på plats" eller inte. Alla anställda kan också gå in i varandras elektroniska scheman och se vilka aktiviteter som är inbokade under dagen.

Utöver de tekniska verktyg som direkt eller indirekt synliggör handläggarna, kan deras interaktionsmönster ses som uttryck för levda ideal om transparens och öppenhet. Som vi beskrivit tidigare är dialoger kring enskilda ärenden en viktig del av handläggarnas arbete i handläggningen av ärenden. Att fråga och konsultera varandra *ad hoc* ses som ett viktigt stöd i arbetet. I de fall handläggarna sitter i egna kontor, går handläggare in till varandra – ofta utan att knacka. En handläggare beskrev till exempel en stängd dörr till en kollega som ljudisolering snarare än ett tecken på att personen inte ville bli störd.

I alla kontor, oavsett om handläggarna har egna kontor eller arbetar i kontorslandskap, finns teamtavlor. De är en viktig del av kontorens inredning och ingick i Försäkringskassans strategiska arbete med att implementera Lean. Varje team har tillgång till en egen teamtavla. De finns oftast placerade synliga i korridorerna och i direkt anslutning till handläggarnas arbetsplatser, och många av teammötena sker på stående fot vid teamets egen tavla. De här "pulsmötena", där handläggare träffas på morgonen för ett kort möte, är ett exempel på vad som i organisationen omtalas som "daglig styrning", där visuell styrning är en del.⁵ Hur tavlan används varierar mellan kontor och mellan team, men i många fall utgör teamtavlan ett verktyg för att visualisera och åskådliggöra arbetsflöden och arbetsprocesser inom det egna teamet. I vissa fall finns detaljerad information om varje handläggares arbetssituation den aktuella veckan: antal ärenden i de olika stegen i rehabiliteringskedjan, antal kommuniceringar (beslut) som ska skickas ut under veckan samt noggranna förteckningar om

⁵ I pulsmöten ska frågor tas upp, och antingen kan frågan hanteras inom teamet eller så sänder teamet en "puls" upp i systemet, till närmaste chef. På så sätt kan pulserna teoretiskt sett "pulsera" uppåt i organisationen.

var handläggaren kommer att befinna sig under dagen. Upplevelsen av arbetsbördan kan sedan markeras av handläggarna med gröna, gula och röda magneter. Vissa team redovisar också detaljerad statistik relaterad till övergripande mål inom sjukpenningen, exempelvis antal procent ärenden som bedömts inom viss tid. I några fall har teamen stjärnor som kan placeras ut på tavlan om olika mål har uppfyllts – och vid ett visst antal stjärnor har teamet bestämt någon form av aktivitet som belöning. I de fall teamen har valt att använda teamtavlor aktivt, har handläggarna beskrivit att visualiseringen av arbetsprocesserna gett dem en ökad känsla av kontroll, överblick och sammanhang. Samtidigt visar vår studie att vissa team aktivt valde bort teamtavlan som verktyg för att skapa transparens. En handläggare uttryckte det så här:

Det där känns ju stenålder, att vi rullar omkring stora whiteboardtavlor och sitter och fyller i hur många ärenden man har och var man står och hur man mår. Det känns jättestor.

Kritiken – eller motståndet mot den här typen av exponering – kan ses som ett uttryck av invisibiliseringspraktiker internt, eller som "fickor av motstånd". Medarbetare kunde också använda sig av andra strategier för att skapa utrymme för transparens och öppenheten inte nådde – till exempel genom att avskärma sig så mycket som möjligt inom ramen för de öppna kontorslandskapen, eller genom att gå undan i avskilda utrymmen för att genomföra telefonsamtal. Det innebär också att även om idealen om transparens manifesterades och lyftes fram på olika sätt i organisationen, fanns också tekniker från enskilda medarbetare och team för att undvika exponering och synliggörande.

Avslutande diskussion

Audit society-forskningen har tenderat att förstå organisatorisk transparens främst som ett informationsverktyg, som möjliggör redovisning och verifikation av prestation i enlighet med satta mål, både internt inom organisationer och i deras kommunikation med omvärlden (Albu & Flyverbom, 2016). Sådan indirekt kontroll genom observation av resultat får naturligtvis stora konsekvenser för organisationer. Icke desto mindre har vi här visat att transparens som organisatoriskt ideal kan prägla organisationer på ett än mer fundamentalt sätt, genom att visuell styrning och kontroll byggs in i organisationens infrastruktur och sociala processer och blir konstituerande för sociala relationer, i vårt fall på Försäkringskassans lokalkontor. Analysen har visat att transparens är en nyckelkomponent i den normativa styrningen av handläggarna. Som internaliserat ideal blir transparens en självklar del av organisationens liv och handläggarnas vardag. Transparensen blir ett verktyg för att normera, skapa

likhet, konformitet och följsamhet och därmed central för att samordna handling och forma sociala relationer.

Vår analys pekar på den centrala roll som ideal om transparens har i att forma en bestämd organisationskultur och normativitet och framhåller särskilt den horisontella transparensens betydelse. Intressant nog har den horisontella transparensen inte uppmärksammats särskilt mycket i tidigare forskning (jfr Heald, 2006) och det är genom detta vi vill göra ett teoretiskt bidrag till forskningsfältet. Vi vill hävda att det är genom den horisontella, sociala styrningen i teamen och förhandlingen mellan handläggare som transparensen som ett sätt att knyta personalen till myndighetens normativa regim får sin sociala kraft. Den normativa kontrollen blir härmed spridd i organisationen snarare än centraliserad och internaliserad snarare än något som mobiliserar till ceremoniell efterlevnad eller taktisk anpassning. Det är i det perspektivet vi kan förstå att styrningen inte alltid alierar eller minskar attraktiviteten i det uppdrag som handläggarna har att utföra (jfr Ahlbäck Öberg et al., 2016; Lauri, 2016), utan även kan bidra till att skapa meningsfullhet för handläggarna inom Försäkringskassan. Som internaliserat ideal blir transparens en självklar del av arbetet och granskningen blir något som välkomnas av handläggarna; den blir en bekräftelse på att man "gör rätt" och därmed en källa till ontologisk trygghet och tillfredsställelse i arbetet. I socialtjänsten utgör omsorgsidealet en bas för motstånd mot styrningen och dess konsekvenser (jfr Lauri, 2016). Inom Försäkringskassan torde den tämligen friktionsfria organisationsprofessionalismen möjliggöras av att handläggarna saknar en gemensam välfärdspessionell identitet, då handläggare rekryteras ur många olika yrkesgrupper. Som vi tidigare nämnt är materialinsamlingen huvudsakligen genomförd på kontor som presterar i linje med, eller överträffar, de uppsatta målen, exempelvis vad gäller sjuktal. Granskningen och transparensen blir här primärt ett kvitto på ett korrekt utfört arbete. I kontor där resultaten kraftigt avviker från de centralt uppsatta målen är friktionen sannolikt större, och transparensidealet kan tänkas möta större motstånd.

Vi kan slutligen konstatera att den organisatoriskt förhandlade visibilitetsregimen också innefattar intransparens. Den organisationsprofessionalism som etableras bygger på distanseringsstrategier i relation till omvärlden: klientrelationer prioriteras exempelvis inte för närvarande, inte heller samverkan med andra myndigheter. Slutenheten mot omvärlden kan delvis förstås utifrån de mål organisationen har att förhålla sig till och beroendet av omvärlden. Alla organisationer är beroende av legitimitet, men organisationer påverkas i olika grad av externa aktörer i förhållande till uppsatta mål. De externa parter som framstår som helt centrala för Försäkringskassans handläggning av sjukpenning är läkarna. I övrigt kan Försäkringskassan på grund av en rådande snäv tolkning av uppdraget – en rättssäker tillämpning av sjukförsäkringen – förhålla sig tämligen oberörda inför andra myndigheters beslut och externa

aktörers agerande. Den interna transparensen där vertikal och horisontell transparens förstärker och understödjer varandra möjliggör, i kombination med slutenheten mot omvärlden, en effektiv styrning av handläggarna och politikens mål med minskade sjuktal och likhet i utfall. De internaliserade normerna kring transparens som organisatoriskt ideal bidrar till att skapa meningsfullhet och tillfredsställelse, trots att styrningen mot en striktare tillämpning av sjukförsäkringen och fokus på enhetlighet i handläggningen inneburit ett minskat individuellt bedömnings- och handlingsutrymme. Den visualiserade styrningen, som en del av Lean-arbetet, gör att handläggarna upplever att de gör rätt och känner sig hemma i organisationen trots många och ofta snabba förändringar i organisationens mål. Resultaten av studien bidrar därmed till en delvis ny förståelse av konsekvenserna av styrning, transparens och granskning för närbyråkraters upplevelser av sitt arbete.

Referenser

- Ahlbäck Öberg, S., Bull, T., Hasselberg, Y. & Stenlås, N. (2016) Professions under siege. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1): 93–126.
- Albu, O. B. & Flyverbom, M. (2016) Organizational transparency: Conceptualizations, conditions, and consequences. *Business & Society*, 1–30.
- Andersson, F., Bergström, T., Bringselius, L., Dackehag, M., Karlsson, T. S., Melander, S. & Paulsson, G. (2012) *Speglingar av en förvaltning i förändring: Reformeringen av Försäkringskassan*. Stockholm: Santérus förlag.
- Ball, S. (2003) The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Educational Policy*, 18(2): 215–228.
- Bejerot, E. & Hasselbladh, H. (2011) Professional autonomy and pastoral power: The transformation of quality registers in Swedish health care. *Public Administration*, 89(4): 1604–21.
- Björnberg, U. (2012) Social policy reforms in Sweden: New perspectives on rights and obligations. I: B. Larsson, M. Letell & H. Thörn (red.), *Transformation of the Swedish welfare state: From social engineering to governance?* Basingstoke: Palgrave, 71–85.
- Blomgren, M. (2007) The drive for transparency: Organizational field transformation in Swedish healthcare. *Public Administration*, 85(1): 67–82.
- Bohlin, I. & Sager, M. (red.) (2011) *Evidensens många ansikten*. Lund: Arkiv.
- Brodtkin, E. (2011) Policy work: Street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21: 253–277.
- Caswell, D., Marston, G. & Elm Larsen, J. (2010) Unemployed citizens or "at risk" client? Classification systems and employment services in Denmark and Australia. *Critical Social Policy*, 30(3): 384–404.
- Clarke, J. (2005) Performing for the public: Doubt, desire, and the evaluation of public services. I: P. du Gay (red.), *The values of bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Evans, T. (2011) Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. *British Journal of Social Work*, 41: 368–386.
- Evetts, J. (2011) A new professionalism? Challenges and opportunities. *Current Sociology*, 59(4): 406–422.

- Fagerlind Ståhl, A.-C. & Ekberg, K. (2016) Konsekvenser av lean produktion för arbetsmiljö och hälsa. Arbetsmiljöverket. Kunskapssammanställning 2016:5.
- Flyverbom, M. (2015) Sunlight in cyberspace? On transparency as a form of ordering. *European Journal of Social Theory*, 18(2): 168–184.
- Försäkringskassan (2016) Verksamhetsplan 2016.
- Garsten, C. & Jacobsson, K. (2016) Transparency as ideal and practice: Labour market policy and audit culture in the Swedish public employment service. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1): 69–92.
- Garsten, C. & Lindh de Montoya, M. (2008) Introduction: Examining the politics of transparency. I: C. Garsten & M. Lindh de Montoya (red.), *Transparency in a new global order: Unveiling organizational visions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Giddens, A. (1991) *Modernity and self-identity*. Cambridge: Polity.
- Hasselbladh, H., Bejerot, E. & Gustafsson R. Å. (2008) *Bortom New Public Management. Institutionell förändring i svensk sjukvård*. Academia Adacta.
- Hasenfeld, Y. (2010) The attributes of human service organizations. I: Y. Hasenfeld (red.), *Human service organizations as complex organizations*. London: Sage.
- Heald, D. (2006) Varieties of transparency. I: C. Hood & D. Heald (red.), *Transparency: The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press.
- Hetzler, A. (2009) Labor market activation policies for the long term ill – a sick idea? *European Journal of Social Security*, 11(4): 369–401.
- Holmgren, M. C., Mårtensson Hansson, M. & Tamm Hallström, K. (2014) *Identifiering av parallella styrmodeller och deras olikheter: En studie av styrningens komplexitet*. AES-rapport 2014:2. Stockholm: Akademin för ekonomistyrning i staten (AES) vid Stockholms universitet.
- Holmgren Caicedo, M., Tamm Hallström, K. & Mårtensson, M. (2015) *När handläggaren blev teammedlem : Om autonomi, lärande och styrning i Försäkringskassan*. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.
- Hood, C. & Heald, D. (red.) (2006) *Transparency: The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press.
- ISF [Inspektionen för socialförsäkringen] (2016) *Försäkringskassans utvecklingsarbete: Utveckling av stöd till handläggningsverksamheten*. Rapport 2016:18.
- Jessen, J. T. & Tufte, P. A. (2014) Discretionary decision-making in a changing context of activation policies and welfare reforms. *Journal of Social Policy*, 43(2): 269–288.
- Lauri, M. (2016) *Narratives of governing: Rationalization, responsibility and resistance in social work*. Umeå: Umeå universitet.
- Lindgren, L. (2006) *Utvärderingsmonstret: Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindvert, J. (2006) *Ihålig arbetsmarknadspolitik? Organisering och legitimitet igår och idag*. Umeå: Boréa.
- Lipsky, M. (2010) [1980] *Street-level bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- Melander, S. (2013) *Kassakultur i förändring: Samspelet mellan organisationskultur och administrativa reformer på Försäkringskassan*. Vol. 171. Lunds universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Power, M. (1997) *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Saarju, S., Rasanen, J. & Hall, C. (2017) Negotiating boundaries in professional responsibilities in team meetings. I: Juhila, K., Raitakari, S. & Hall, C. (red.), *Responsibilisation at the margins of welfare services*. London: Routledge.
- Salvani, S. (1995) Modernity, vision, and the regime of visibility. *The Review of Education/Pedagogy/Cultural Studies*, 17(3): 341–361.

- Seing, I. (2016) Arbetsförmåga, anställningsbarhet och omställning i sjukförsäkringen. I: G. Sparrhoff & A. Fejes (red.), *Anställningsbarhet: Perspektiv från utbildning och arbetsliv*. Lund: Studentlitteratur.
- Smith, D. (2005) *Institutional ethnography: A sociology for people*. Lanham, MD: Rowman Altamira.
- Socialdepartementet (2015) Uppdrag att stärka sjukförsäkringshandläggningen för att åstadkomma en välfungerande sjukskrivningsprocess. Regeringsbeslut 2015-11-12.
- Socialdepartementet (2016) Regleringsbrevet för budgetåret 2017 avseende Försäkringskassan. 2016-12-20.
- Strathern, M. (2000a) The tyranny of transparency. *British Educational Research Journal*, 26(3): 309–321.
- Strathern, M. (red.) (2000b) *Audit Cultures: Anthropological studies in accountability, ethics and the academy*. London: Routledge.
- van Berkel, R., van der Aa, P. & N. van Gestel (2010) Professionals without a profession? Redesigning case management in Dutch local welfare agencies. *European Journal of Social Work*, 13(4): 447–463.
- van Berkel, R. & P. van der Aa (2012) Activation work: Policy programme administration or professional service provision? *Journal of Social Policy*, 41(3): 493–510.