”Man kan inte klara hur mycket som helst!”

Chefens syn på arbetsmiljön och dess betydelse för personalens hälsa inom Försäkringskassan

Arbetslivsinstitutet

Kerstin Nilsson

Copyright © Kerstin Nilsson

Kerstin.L.Nilsson@arbetslivsinstitutet.se

Omslag: Johan Albertén

Tryck: Serviceenheten , Sociologiska institutionen, Lund 2004

ISBN: 91-975085-7-8

Distribution:
Arbetslivsinstitutet, förlagstjänst
c/o Hellmans förlag
Box 316
641 23 Katrineholm

Tel:
08-61 96 900
Fax:
0150-788 88
E-post:
forlag@arbetslivsinstitutet.se

Hemsida:
www.arbetslivsinstitutet.se
www.arbetslivsinstitutet.se/syd/

FÖRORD

Alltmer intresse har knutits till chefernas roll vad gäller möjligheterna att upprätthålla en god psykosocial arbetsmiljö. Detta gäller inte minst den offentliga sektorn där många medarbetare arbetar med att hjälpa andra människor och att ge dem bättre livsbetingelser. Samtidigt har denna sektor kommit att uppvisa höga ohälsotal jämfört med arbetslivet i övrigt. Det är därför av stort intresse att undersöka hur cheferna ser på sitt arbetsmiljöansvar och hur de agerar för att skapa en god miljö för de anställda. I nu föreliggande rapport är fokus inställt på mellanchefer och första linjens chefer inom Försäkringskassan.

Undersökningen är utförd inom ramen för ett forskningsprojekt vid Arbetslivsinstitutet Syd i Malmö. Projektet är benämnt KVAR (”organisation, ledning och styrning i förhållande till psykosocial arbetsmiljö i human services – en kvalitetsrevision”). Forskningen är inriktad mot sådana verksamheter där de anställda arbetar med andra människor som sin huvudsakliga arbetsuppgift. Vi har därför valt att intervjua bl a chefer vid Försäkringskassan i Skåne.

Författare till rapporten är Kerstin Nilsson, som själv har erfarenhet från dylikt arbete. Hon arbetar som forskningsassistent vid Arbetslivsinstitutet Syd i Malmö.

Jag vill passa på att tacka alla de personer vid Försäkringskassan i Skåne som välvilligt ställt sig till förfogande för intervju och därigenom gjort denna undersökning möjlig. Jag vill också tacka några kollegor vid institutet som läst och haft synpunkter på rapporten: Giséle Asplund, Karen Davies, Mats Greiff, Åsa Gärrenstad, Tony Huzzard, Björn Johnson och Joakim Tranquist.

Malmö i augusti 2004

Harry Petersson
Docent vid ALI Syd

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

ABSTRACT *9*

INLEDNING *10*

Man kan inte klara hur mycket som helst **11**

PROBLEMFORMULERING *13*

METOD *14*

TEORIER OCH FAKTORER MED BETYDELSE FÖR ARBETSMILJÖN *17*

Stödjande miljö och hälsa **17**

Organisation **18**

Arbetsmiljöansvar **22**

Ledarskap/Chefskap **23**

Krav, kontroll och stöd **26**

Motivation i arbetet **28**

FÖRSÄKRINGSKASSAN *31*

Tidigare studier av anställda inom Försäkringskassan Skåne **33**

Projektet Frisk och framgångsfaktorer – It takes two to Tango 33

Vad ger mening och sammanhang i arbetet med människor? 35

Allt skulle ha varit gjort för flera veckor sedan 36

ORGANISATION, LEDARSKAP OCH ARBETSMILJÖ INOM FÖRSÄKRINGSKASSAN *39*

Organisation **40**

Arbetsmiljöansvar **47**

Ledarskap/Chefsskap **51**

Krav, kontroll och stöd **58**

Motivation i arbetet **63**

ANALYS AV CHEFENS SYN PÅ ARBETSMILJÖN OCH DESS BETYDELSE FÖR PERSONALENS HÄLSA *67*

Organisation **69**

Arbetsmiljöansvar **73**

Ledarskap/Chefskap **74**

Krav och kontroll **76**
Motivation i arbetet **77**
SUMMERANDE DISKUSSION ***81***
REFERENSER ***85***

ABSTRACT

Denna rapport har kallats ”Man kan inte klara hur mycket som helst”, efter ett uttalande från en av de intervjuade cheferna. Studien ingår som ett led i KVAR-projektet vid Arbetslivsinstitutet Syd i Malmö.

Vid intervjuerna framkom vissa faktorer i försäkringskassemedarbetarens arbetsmiljö som enligt chefernas beskrivning kan utgöra ett hot mot medarbetarnas hälsa och arbetstillfredsställelse. Ur chefernas beskrivning, av den politiska styrningen av Försäkringskassans organisation och känsligheten för omvärldsfaktorer, framträder en bild av en vindflöjel. De höga sjuktalen i samhället hade ökat kraven på tjänstemännen. Cheferna indikerade att brister i den psykosociala arbetsmiljön låg utanför deras arbetsmiljöansvar. Cheferna beskrev att ständigt pågående förändringar inom verksamheten påverkade stabiliteten och arbetsron. Det tycktes därför mycket viktigt att det gavs tillräckligt med tid för reflektion vid omställningarna och vid ärendebeslut, vilket kanske inte alltid förekom i realiteten. Cheferna beskrev även att försäkringskassepersonalen hade en mycket hög arbetsbelastning. Detta ansågs till viss del vara orsakat av att handläggarnas yrkesroll hade förändrats genom att Försäkringskassans organisation hade blivit plattare i sin struktur. Under senare år hade tjänstemännens administrativa arbetsuppgifter ökat alltmer. Yrkesgrupper med enklare arbetsuppgifter hade rationaliserats bort inom Försäkringskassan. Fler nya moment och arbetsuppgifter hade lagts till i medarbetarnas arbete, men nästan inga gamla hade plockats bort. Handläggarna förväntades vara allt från statistiker, dataexperter och sekreterare till förhandlare och samtalspartner i sin arbetsroll. Tid tycktes vara en stor bristvara i den nya yrkesrollen.

Vid intervjuerna återkom ofta faktorn tidsbrist. Chefernas attityder till medarbetarnas arbetsmiljö tycks kanske därmed indikera att det kan vara viktigt att ha i åtanke att Försäkringskassans ständigt pågående förändring och försäkringskassemedarbetarens förändrade yrkesroll troligen även kräver tillräckligt med ställtid och processtid. Det tycks även som om cheferna ansåg att det var viktigt med ett väl avvägt kontrollspann, ett coachande och situationsanpassat ledarskap samt att cheferna vid behov gav tydliga ramar och prioriteringar av försäkringskassetjänstemannens arbetsuppgifter. Detta för att förebygga ohälsa hos personalen i Försäkringskassans postbyråkratiska organisation.

INLEDNING

Försäkringskassan är en arbetsplats som ingår i begreppet ”Human service organisationer”. Detta är ett samlingsbegrepp för organisationer som på olika sätt arbetar i nära kontakt med människor (Jönsson, et.al. 2003). Medarbetare inom human service organisationer har en speciell arbetssituation med en nära relation till klienten, vilken studeras vid Arbetslivsinstitutet Syd.

Försäkringskassan har fått i uppdrag av regeringen att hantera sjukförsäkringssystemet och att minska ohälsan i samhället. Detta kan tyckas vara ett gigantiskt uppdrag och det har kommit signaler om att Försäkringskassans egen personal inte tycks må så bra. I februarinumret 2004 av tidningen ”Du och jobbet” redovisades en bearbetning av uppgifter från Riksförsäkringsverket (RFV) om sjukskrivningskostnader för olika yrken. Materialet från RFV bestod av ett urval på 10 800 sjukfall med en sjukskrivningstid på över 15 dagar under år 2002. Vid en jämförelse mellan sysselsatta i olika yrkesgrupper med andelen utbetald sjukpenning visade resultaten att Försäkringskassans personal var den yrkesgrupp som står för den högsta sjukskrivningskostnaden. Det var även Försäkringskassans personal som i särklass hade de flesta långtidssjukskrivna, med ett genomsnitt på 144 dagar per sjukfall. Anledningen till detta var enligt artikeln att Försäkringskassan har fått allt mer att göra i takt med att sjukskrivningarna har ökat i samhället. Neddragningar inom Försäkringskassan samtidigt med brist på resurser beskrivs ha försämrat Försäkringskassans arbetsmiljö. Personalen pressas av att inte hinna göra det som förväntas att de ska hinna göra, dels av dem själva, dels av arbetsgivaren samt även av människor som är beroende av kassans stöd för sin försörjning. Detta har lett till sjukskrivningar med psykiska diagnoser som det tar lång tid att återhämta sig ifrån. Samtidigt har även datorbundenheten ökat genom att all information nu mera finns på bildskärmen. Detta har i sin tur orsakat att även olika belastningsdiagnoser har ökat för denna yrkesgrupp (Lundgren, 2004).

Man kan inte klara hur mycket som helst

Denna studie har fått namnet ”Man kan inte klara hur mycket som helst efter ett uttalande från en av de intervjuade cheferna, med underrubrik ”Chefens syn på arbetsmiljön och dess betydelse för personalens hälsa inom Försäkringskassan”. Chefen anses ofta ha makten, befogenheten och

ansvaret över att skapa en god arbetsmiljö. Chefen kan därmed även till viss del anses ha makt över medarbetarnas hälsa och välbefinnande.

Nedan följer ett resonemang kring olika faktorer och teorier som troligen har betydelse för Försäkringskassetjänstemannens arbetsmiljö. En del av dessa faktorer kommer sedan att återkomma i det resonemang som förs tillsammans med chefernas uttalande i rapportens analys- och diskussionsdel. Medan andra belysta faktorer och teorier mer tjänar som bakgrund till denna intervjustudie. Försäkringskassan har även tidigare varit föremål för flera studier. Tre av dessa kommer att beskrivas efter problemformulering, syfte och teoridel nedan och kan också ses som en del av bakgrunden. De resultat som kom fram i denna intervjustudie presenteras under resultat, följt av analys och summerande diskussion. Ambitionen med denna studie är lyfta fram, belysa och studera chefernas attityder till olika faktorer inom Försäkringskassa med betydelse för medarbetarnas arbetsmiljö.

PROBLEMFORMULERING

Denna studie är en del av Arbetslivsinstitutet Syds KVAR-projekt. KVAR står för ”Organisation, ledning och styrning i förhållande till psykosocial arbetsmiljö i humanservice – en kvalitetsrevision” vilket är ett enhetsgemensamt projekt vid Arbetslivsinstitutet Syd i Malmö. Projektet inbegriper tolv yrkesgrupper med utpräglat klientrelaterat arbete. KVAR-rapporten ”Mellan klient och organisation – Psykosocial arbetsmiljö i arbete med människor” (Jönsson, et.al. 2003) redovisar huvudresultaten från enkätundersökningen vilken riktades till 8 000 human servicearbetare i hela Skåne. Denna intervjustudie av chefer inom Försäkringskassan är ett led i KVAR-projektet avseende att fånga en pusselbit till kartläggningen kring human servicearbetarnas arbetsmiljö. Chefernas attityder kring medarbetarnas arbetsmiljö kan ses som ett komplement till medarbetarnas attityder som framkom i KVAR-enkäten för att få en mer nyanserad bild av arbetsmiljön inom human service organisationen Försäkringskassan.

Syfte

Det övergripande syftet med denna studie är att studera chefernas attityder till medarbetarnas arbetsmiljö inom human serviceorganisationen Försäkringskassan. Hur upplever cheferna organisationen? Hur ser cheferna på arbetsmiljöansvaret? Hur ser cheferna på sitt ledarskap/chefskap? Vad ansåg cheferna om medarbetarnas arbetssituation, arbetsinnehåll, motivation och arbetstillfredsställelse?

METOD

Metoden som valdes för att få fram chefernas syn på den psykosociala arbetsmiljön och dess orsaker var semistrukturerade fokuserade enskilda intervjuer (se exempelvis Hartman, 1998). Detta sågs som den bästa metoden för att på djupet studera intervjupersonernas subjektiva perspektiv på frågeställningarna. Frågorna är utformade dels efter resultaten i fokusgruppsstudien (etapp 1) dels utifrån resultaten i enkätstudien (etapp 2). Dessa etapper i KVAR-projektet beskrivs i ”Mellan klient och organisation – Psykosocial arbetsmiljö i arbete med människor” (Jönsson et.al. 2003). Vid intervjutillfällena användes frågorna som diskussionsunderlag (bilaga 1).

Intervjuerna bandades och skrevs därefter ut. Ur intervjupersonernas skildringar har sedan vissa fenomen utkristalliserats och samlats under olika teman. Dessa kommer att presenteras i resultatdelen. Vissa av chefernas uttalanden kommer även att tas med som citat. För teoriavsnittet i början av rapporten och för analysen har även relevant litteratur studerats.

Vid Försäkringskassan Skåne leds lokalkontoren av en enhetschef. Vid de större lokalkontoren har enhetscheferna även ett antal sektionschefer till sin hjälp. I denna studie definieras benämningen chef som en person med arbetsledande befattning. Definitionen inkluderar både enhetschefer och sektionschefer för att så långt som möjligt bevara informatörernas anonymitet.

Enhetschefen för ett litet lokalkontor hade i vissa fall arbetsledaransvar för ett mindre antal individer än vissa sektionschefer för en större enhet. Det upplevdes viktigt att i första hand få möjlighet att intervjua den chef som arbetade närmast handläggarna, då dessa chefer ansågs ha den tydligaste bilden och uppfattningen om personalens psykosociala arbetsmiljö. De intervjuade sektionschefer kom från ohälsoområdet och var chefer för de medarbetare som arbetar med att få ner sjukskrivningstalen i samhället.

Urval

Cheferna valdes ut ifrån samma orter som respondenterna för KVAR-enkäten. (För en ingående beskrivning av urvalet till KVAR-enkäten se Jönsson et.al. 2003). En av cheferna på centralkontoret fungerade som ”gatekeeper” för att få tillträde till enhetscheferna på lokalkontoren.

Cheferna på centralkontoret meddelade alla enhetschefer vid ett ledningsgruppsmöte att denna studie skulle genomföras och att Arbetslivsinstitutet under den närmaste tiden skulle ta kontakt via telefon med några av dem för att bestämma tid för intervju. En adress- och telefonlista erhölls från en kontakt inom Försäkringskassan Skåne. Den första kontakten togs sedan med enhetscheferna genom att ett brev där projektet presenterades. I brevet beskrevs även att de inom en vecka skulle bli kontaktade via telefonsamtal för närmare upplysningar och en förfrågan om att delta i en intervju. Vid de större kontoren där det även fanns sektionschefer inhämtades vid telefonsamtalen ett godkännande för att gå vidare och kontakta sektionschefen för ohälsogruppen. Detta eftersom sektionscheferna ansågs ha ett mer direkt medarbetaransvar. En av enhetscheferna vid en större enhet med sektionschefer föredrog dock att själv bli intervjuad.

Beskrivning av undersökningsgruppen

Försäkringskassorna var organisatoriskt uppbyggda på olika sätt. Anledningen till detta var bland annat att storleken på lokalkontoren varierade. De intervjuade cheferna arbetade under olika förhållande, det vill säga vid mindre lokalkontor hade enhetschefen hand om hela verksamheten medan det även fanns sektionschefer på de större kontoren. Storleken på kontoren gjorde även att antalet medarbetare som cheferna hade hand om varierade. Detta gjorde att enhetschefen på det minsta kontoret hade hand om 15 medarbetare, medan sektionschefen för ohälsan på det största kontoret hade hand om 50 medarbetare. Denna sektionschef delade dock chefsansvaret för dessa 50 medarbetare med en processledare/försäkringsansvarig, och kunde därför i större utsträckning ägna sin tid åt personalfrågor. En av de intervjuade var enhetschef på ett större kontor. Dock hade denna chef endast ett direkt ledarskap över fyra sektionscheferna på enheten, men hade ett arbetsmiljöansvar för enhetens cirka hundra medarbetare. Denna chef hade vid intervjutillfället inte samma direkta personalansvar som de övriga cheferna, men hade ett långt förflutet inom Försäkringskassan på olika positioner. De attityder som framkom vid denna intervju sammanföll också med vad de andra cheferna angav och beslutades därför att ingå i studien.

Bland de intervjuade cheferna hade fem arbetat inom Försäkringskassan i 28-40 år. En hade arbetat inom Försäkringskassan i 23 år. Två hade arbetat i 15-16 år, och en hade endast arbetat inom Försäkringskassan i tre år. Cheferna hade olika utbildningsbakgrund. Tre av de intervjuade enhetscheferna och en av sektionscheferna beskrev ingen specifik utbildning

förutom gymnasiet utan hade arbetat sig upp genom Försäkringskassans organisation. Fyra av sektionscheferna och en av enhetscheferna hade högskoleutbildning. Tre var socionomer, en jurist och en hade examen från Förvaltningslinjen.

Den intervjuade chefsgruppen kom att bestå av fyra enhetschefer och fem sektionschefer. Försäkringskassan Skåne är en arbetsplats bestående till största delen av kvinnor. I Försäkringskassan Skåne finns det, då detta skrivs, emellertid lika många kvinnliga som manliga chefer. Ändock finns det något fler manliga enhetschefer, medan det finns något fler kvinnliga sektionschefer. De intervjuade cheferna i denna studie valdes utifrån vilket lokalkontor de arbetade på. Könsfördelningen i undersökningsgruppen blev därmed tre manliga enhetschefer och en kvinnlig enhetschef, samt tre kvinnliga sektionschefer och två manliga sektionschefer. Genusaspekten kommer dock inte att studeras närmare i denna studie, trots att det kan finnas anledning att fundera över betydelsen av att Försäkringskassan är en kvinnodominerad arbetsplats.

Intervjusituationen

Alla intervjuerna genomfördes på en ostörd och avskild plats. Vid varje intervjusituation garanterades intervjupersonen anonymitet. Fem av intervjuerna utfördes av en medarbetare från Arbetslivsinstitutet, och vid de fyra andra intervjutillfällena medverkade två medarbetare från Arbetslivsinstitutet. Sex av intervjuerna gjordes på chefernas eget arbetsrum. Två av intervjuerna gjordes i en annan avskild lokal på de intervjuades arbetsplats. En av intervjuerna genomfördes på en avskild plats inom Arbetslivsinstitutet Syds lokaler.

Etiska aspekter

Vid intervjuerna garanterades informatörernas anonymitet. De har även givits tillfälle att läsa igenom manuskriptet för att upptäcka eventuell anonymitets brist.

TEORIER OCH FAKTORER MED BETYDELSE FÖR ARBETSMILJÖN

Arbetsmiljö definieras i Bengt Furåkers bok ”Arbetets villkor” (1991) som alla de faktorer som omger individen i arbetet. Nedan kommer olika teorier och faktorer med en trolig betydelse för försäkringstjänstemannens arbetsmiljö att lyftas fram. Dessa faktorer och teorier är dels av intresse som en bakgrund för studien och dels som bakgrund till analys- och diskussionsavsnittet i denna rapport.

Stödjande miljö och hälsa

Vad har då hälsa att göra i detta sammanhang? All arbetslivsforskning tycks syfta åt ett bestämt håll. Nämligen att medverka till att skapa hållbara arbetsmiljöer och arbetssituationer för människor. Detta för att de inte ska drabbas av ohälsa eller för att de ska klara sitt arbete trots en viss ohälsa. Det yttersta syftet är därför att främja hälsa. Det talas ibland om organisatorisk hälsa och inbegriper i detta begrepp egenskaperna i organisationens struktur och funktion, ledarskapssystem och kultur. Cox och Thomson (2000) definierade den hälsosamma organisationen som:

> *”en organisation i vilken de olika delarna, vilka i sig är utmärkande för det allmänna tillståndet, sammantaget passar för ändamålet/syftet, är utvecklande och anpassningsbara, samt att detta upplevs positivt av de anställda.”* (Cox, Thomson, 2000, sidan 180; egen översättning)

Individers hälsa är i hög grad beroende av vilken miljö hon vistas i. Organisationen bör alltså utgöra en flexibel, utvecklande och stödjande miljö med tydliga mål för att förebygga ohälsa hos medarbetarna. WHO myntade begreppet stödjande miljöer för hälsan vid Ottawakonferensen 1986. Stödjande miljöer avser inte i första hand att hindra ohälsa utan att bygga omkringliggande möjligheter till en god hälsa. Hur den stödjande miljön inverkar på förutsättningarna för en god hälsa har illustrerats av Haglund och Svanström som möjligheten att dansa:

> *”För att kunna dansa krävs dels en personlig färdighet men också gynnsamma betingelser. En lokal, någon att dansa med och också tillgång till musik.”* (Haglund, Svanström, 1995, sidan 60)

I organisationen och den stödjande miljön befinner sig individer. Det torde i första hand vara hur de upplever arbetsmiljön och sin egen möjlighet till hälsa i organisationen som är av störst betydelse. Det finns ett otal definitioner på individers hälsa. Nordenfelt kopplar samman individers hälsa och deras upplevelse av lycka i tillvaron:

> *”Att vara vid hälsa är detsamma som att ha förmåga att under standardomständigheter förverkliga sin minimala lycka”*.
> (Nordenfelt, 1991, sidan 86)

Nordenfelt tar i sin definition alltså avstånd från att man väger in sjukdomar och handikapp i begreppet hälsa. Han menar att individer kan uppleva sig vara vid god hälsa trots en kronisk sjukdom som exempelvis diabetes, avsaknaden av ett ben, hög ålder eller fattigdom. Han likställer begreppet hälsa med att individen utifrån sin egen förutsättning upplever sig nöjd, lycklig och kan njuta av livet. Det är troligen just de tillstånden som organisationerna, och därmed även Försäkringskassan, försöker uppnå i sin strävan efter en god arbetsmiljö för att bygga möjligheter för en god hälsa hos personalen.

I dagens arbetsmiljö tycks det på de flesta arbetsplatser vara väl sörjt för den fysiska arbetsmiljön. Men hur är det med den psykosociala arbetsmiljön? Folkhälsorapporter indikerar att det är den psykosociala ohälsan som ökar mest i samhället. I detta sammanhang framträder tiden och tidsbrist som en av orsakerna till negativstress. Bodil Jönsson (1999) och Karen Davies (1998) är några av forskarna som lyfter fram betydelsen av ställtid, processtid och tid för reflektion för att klara av kraven i dagens samhälle.

Organisation

Organisationers struktur är grunden för att skapa en god arbetsmiljö. Strukturen är navet runt vilket mål, medarbetare och organisationens aktiviteter kan snurra. För lite struktur kan skapa ångest och stress, medan för mycket struktur kan skapar vantrivsel. För att skapa en jämn balans

mellan struktur och icke-struktur behövs mål, regler, roller och stabila relationer i arbetsmiljön (Jürisoo, 2001).

Försäkringskassan kan betraktas som en byråkratisk organisation. Weber (se exempelvis Ritzer, 1996) beskrev ideal-typen av byråkrati vilken är kapabel att utföra alla typer av administrativa uppgifter och som den effektivaste och mest rationella formen att utöva makt. Den anställde utför det uppdrag som ålagts just honom/henne att göra, utan att den anställde har en möjlighet att påverka eller se vidden av åtgärden. Weber beskrev att byråkratin formar varje anställd till en kugge i det byråkratiska maskineriet. Byråkratiska organisationer är en social struktur med vissa utmärkande kännetecken. Den är hierarkiskt uppbyggd med specialiserade interna uppgifter, det vill säga de anställdas arbetsuppgifter. Externt finns en klar avgränsning av vad som tillhör verksamhetsområdet. Verksamheten bygger på någon form av skrivna dokument och i arbetsuppgifterna ingår någon typ av kontrollverksamhet. Ett utmärkande kännetecken för byråkratins arbete är att det är kringgärdat av regler och att uppgiften ofta består i att tillämpa generella regler på konkreta ärenden (Johansson, 1992).

H Mintzberg (se exempelvis Abrahamsson, 2000; Bruzelius, 2000) studerade olika organisationsstrukturer och beskrev att varje mänsklig aktivitet ger upphov till två primära och motsatta krav, arbetsfördelning och koordinering. När arbetsuppgifterna fördelas måste den gemensamma verksamheten samordnas. Mintzberg beskrev bland annat den professionella byråkratin i sin organisationsstruktursmodell Organigram. Den professionella byråkratin omfattar de anställda som är engagerade i primärverksamheten. Det vill säga som arbetar med den direkta produktionen av varor och tjänster. Individen i denna typ av organisation har hög, ofta universitetsutbildning som innebär att varje medarbetare eller grupp av medarbetare både kräver och kan genomföra sitt arbete utan närmare och direkt övervakning. Koordineringsmekanismen/samordnings-mekanismen i organisationen, limmet som håller samman organisationen, fungerar genom att specificera vilka kunskaper, färdigheter eller vilken kompetens de människor som skall utföra arbetsuppgifterna ska ha. Det vill säga en standardisering av färdigheter, kompetens och kunskaper. Det finns ett system och ett flöde av informell kommunikation med särskild vikt lagd vid den ömsesidiga anpassningen (Abrahamsson, 2000 Bruzelius, 2000). Enligt denna beskrivning kan Försäkringskassan ses som en professionellbyråkrati.

En myndighet är en organisation vilken också bestående av hierarki och olika skikt med olika uppgifter och funktioner (Johansson, 1992). Det lägsta

skiktet i denna hierarki beskrivs som street-level bureaucracy (försvenskat till gräsrotsbyråkrati) av den amerikanske statsvetaren Michael Lipsky (1980), och definierads enligt två kriterier. De ska ha kontakt med medborgare i sitt dagliga arbete och de ska ha en viss handlingsfrihet i arbetsuppgifternas utförande. En gräsrotsbyråkrat är därmed:

> *”den offentliga byråkratins yttersta kapillärer, de byråkrater som svensken möter i alla slags offentliga situationer och de som längst ner i den offentliga hierarkierna skall verkställa det som politiker och högre myndigheter beslutat om.”* (sidan 16, Johansson, 1992)

Sedan mitten av 1970-talet har lagstiftningen och föreskrifterna förändras från att de handläggande tjänstemännens handlingsutrymme varit precist angivna till att i så liten utsträckning som möjligt detaljreglera gräsrotsbyråkraternas arbete. Flexibilitet, situationsanpassning och service till brukaren är det som gäller numera (Johansson, 1992). Flera av de lagar som reglerar gräsrotsbyråkraternas arbete i dag är därför ramlagar som ger ett ökat utrymme för tjänstemännen till egna tolkningar då de ska fatta ett beslut. Samtidigt regleras tjänstemännens arbete av Förvaltningslagen. I Förvaltningslagen (1986:223 §14,15) beskrivs myndigheternas service-åtagande mot den enskilde medborgaren. De ska vara tillgängliga alla dagar utom helgdagar att ta emot besök och telefon från enskilda för att hjälpa dessa med råd, upplysningar, vägledning och annan lämplig hjälp. De har också en skyldighet att hjälpa enskilda som vänt sig till fel myndighet att komma rätt, och behöver därför även vara insatta i andra myndigheters arbete. En del forskare hävdar att många organisationer i dag är splittrade mellan det byråkratiska och det postbyråkratiska systemet (se exempelvis Thelander, 2003). Det gamla byråkratiska centralstyrda systemet var organiserat för kontroll, med tydligt reglerade standardiserade uppgifter och ansvarsområden. Det postbyråkratiska planare systemet präglas av andra värden som kunnande, tillit, IT och snabba beslut. De entydiga riktlinjer som fanns i de gamla byråkratierna har luckrats upp. Nu betraktas i stället den anställde som en medarbetare med ett personligt ansvar att fatta egna beslut. Gränserna för vad den enskilde ska göra är därför inte längre tydlig. Detta riskerar att leda till obalans mellan krav och resurser. Medarbetarna förväntas agera mer självständigt, klara allt mer kvalificerade arbetsuppgifter i allt högre tempo, men får inte motsvarande organisatoriskt stöd. Samtidigt finns standardiseringen och centraliseringen kvar och man har bara försökt införa resten. Till detta kommer ofta rent tekniska IT-

problem som leder till störningar i det dagliga arbetet, och att dagens samhälle präglas av neddragningar och knappa resurser (Thelander, 2003).

Arbetslinjen i Försäkringskassornas rehabiliteringsarbete har efter reformprogrammet år 1992 förändrats. Dels har det skett nedskärningar och försämringar av olika sociala bidrag, och dels har de rättsliga kraven på att rehabilitering ska genomföras ökat. Sjukpenningen och ersättningen vid arbetsskada har sänkts. Även arbetsgivarens skyldigheter har skärpts och ska enligt arbetsmiljölagen bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM) och organisera anpassningsverksamhet på arbetsplatsen för att utreda vilka insatser som behövs i det enskilda fallet. Försäkringskassorna ska inte bara samordna rehabiliteringsarbetet utan också ha en utåtriktad, drivande och stödjande konsultativ roll och arbeta förebyggande tillsammans med arbetsgivare och andra aktörer. Försäkringskassan måste ta hänsyn till arbetsgivarnas, arbetsmarknadsmyndigheternas samt hälso- och sjukvårdssjukvårdsorganisationernas intressen. En stor del av försäkrings-kassetjänstemannens arbete sker genom att arbetet kopplas loss från Försäkringskassans formella struktur då tjänstemannen deltar i samverkansgrupper och projekt. Här görs ofta avsteg från de formella reglerna eller så tillämpas de formella reglerna på ett mer flexibelt sätt. Samtidigt finns krav på likformighet i tillämpningar av lagar och regler för att behålla legitimiteten samt trovärdigheten inför omgivningen (Lindqvist, 2000).

Det sker ständigt förändringar av organisationer och yrkesroller. Dessa förändringar är inte alltid så väl förankrade och underbyggda hos personalen. De kanske inte kan se nyttan av förändringen. Bruzelius och Skärvad (2000) beskriver motstånd mot förändringar i organisationer. De kallar detta fenomen för organisatorisk tröghet, vilket sammanhänger med en stabilitetssträvan i sociala system. Den ängslan och osäkerhet som förändringar innebär samt de hot mot psykologiska och sociala värden som förändringen ofta utgör, kan få människor att reagera mot förändringar genom att försöka bevara stabiliteten. Detta sker genom att först inte låtsas om förändringen (hotet), därefter försöker de motarbeta förändringen, för att sedan motarbeta förändringens genomslagskraft. Slutligen accepteras minsta möjliga förändring (ofta en skenbar förändring).

Arbetsmiljöansvar

Arbetsmiljölagstiftningen har gamla anor i Sverige och i den första lagen om skydd mot yrkesfara som kom 1889 ställdes det krav på att maskiner skulle förses med skyddsanordningar. De första reglerna om skyddsombud kom 1912 och regler om skyddskommitté infördes 1938. Arbetarskyddslagen från 1949 tog främst sikte på olycksfall och yrkessjukdomar. Dagens arbetsmiljölag antogs av riksdagen 1977 och trädde i kraft den 1 juli 1978 (Arbetarskyddsnämnden, 1997).

I arbetsmiljölagen (1977:1160)(AML), finns de grundläggande reglerna som underlag till arbetsmiljöns utformning och för att arbetsmiljömålen ska kunna förverkligas. 1995 gick Sverige med i Europeiska Unionen (EU), och därmed gäller EU:s direktiv över Sveriges egna författningar (Gullberg, 2001). Europeiska gemenskapernas rådsdirektiv 89/391/EEG gäller åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet. Detta direktiv är ett ramdirektiv som är avsett att ligga till grund för olika särdirektiv, vilka ska omfatta alla risker för säkerheten och hälsan på arbetsplatsen. Det är sedan medlemsstaterna som inom sina territorier ska verka för att förbättra arbetstagarnas säkerhet och hälsa.

Arbetsmiljölagens ändamål är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö, enligt 1 kap. 1 §. Denna lag gäller varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning (1 kap. 2 §). Arbetsmiljön ska vara tillfredsställande inte bara för att förhindra inverkan av olika kemiska och fysiska faktorer, utan även verka förebyggande för arbetets psykiska och sociala innehåll och med tanke på människors behov. Att det är viktigt att även särskilt beakta de psykiska och sociala förhållandena beskrivs på följande sätt i arbetsmiljölagen:

> *”Arbetsförhållandena skall anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende. Arbetstagarna skall ges möjlighet att medverka i utformningen av sin egen arbetssituation samt i förändrings- och utvecklingsarbetet som rör hans eget arbete. Teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll skall utformas så att arbetstagaren inte utsätts för fysisk eller psykisk belastning som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Därvid skall även löneformer och förläggning av arbetstider beaktas. Starkt styrt eller bundet arbete skall undvikas eller begränsas. Det skall eftersträvas att arbetet ger*

möjlighet till variation, social kontakt och samarbete samt sammanhang mellan enskilda arbetsuppgifter. Det skall vidare eftersträvas att arbetsförhållandena ger möjlighet till personlig och yrkesmässig utveckling liksom till självbestämmande och yrkesmässigt ansvar"(1977:1160, 2 kap. 1§).

I arbetsmiljölagen beskrivs även att arbetsgivaren har huvudansvaret för arbetsmiljön i verksamheten och hur ansvaret övergripande ska uppfyllas. Dock ställs inte arbetstagaren utan ansvar utan i 3 kap. 4§ beskrivs att arbetstagaren ska medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av de åtgärder som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö. För att skapa och kontrollera en tillfredsställande arbetsmiljö ska arbetsgivaren bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Enligt den 1§ så gäller föreskrifterna för alla arbetsgivare och de som likställs med arbetsgivare. Delegering av arbetsmiljöansvaret innebär ett överflyttande av beslutsfattande i arbetsmiljöfrågor. Vid delegeringen är det viktigt att klargöra vem som i olika avseenden bär ansvaret för att lagstiftningen följs. För att delegeringen ska få betydelse i straffrättsligt hänseende förutsätts att det med delegering av ansvaret även följer tillräckliga beslutsbefogenheter. Den som har arbetsmiljöansvaret kan enligt brottsbalken dömas för arbetsmiljöbrott om han/hon inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att förebygga ohälsa och olycksfall (Gullberg, 2001).

Ledarskap/Chefskap

Ledarskapet är viktigt i alla typer av grupper. Det har inte i mänsklighetens historia funnits någon varaktig grupp där det inte har förekommit någon form av ledarskap. När flera människor arbetar tillsammans mot ett mål faller uppgiften på någon att planera, koordinera och kontrollera aktiviteten. I denna process ingår även hur relationerna mellan ledare och medarbetare fungerar. Detta eftersom alla händelser inom organisationen inte bara berör själva uppgiften utan också relationen till omgivningen och relationen mellan organisationens medlemmar. I en organisation kan det uppstå motivationsklyftor mellan ledning och medarbetare då förståelsen och kunskapen kring arbetet är på olika nivåer, beroende på var i organisationen man befinner sig (Abrahamsson, 2000). Inlärningspsykolog Skinner (enligt Abrahamsson, 2000; Jerkedal, 1976) ansåg att ett önskat beteende hos den som ska lära sig i huvudsak etableras genom att det önskade beteendet

omedelbart belönas. Förstärkningsteorin har en behavioristisk utgångspunkt och utgår ifrån att genom förstärkning betinga beteende. Teorin understryker hur viktigt det är med återinföring, belöning och beröm för att motivera till handling. Detta kan också kallas ”feed-back”.

Chefens/ledarens funktion i organisationen är att planera, organisera, vägleda och kontrollera medarbetarna. I alla ledares beteende finns det två dimensioner, nämligen att arbetet är dels personalinriktat (ledarrollen) och dels uppgiftsinriktat (chefsrollen). Michigan studien som utfördes i mitten av 1900-talet visade på att de ledare som lade störst vikt vid omsorg och omtanke för de underordnade, medarbetarcentrerat ledarskap, uppnådde bättre produktionsresultat. De ledare som däremot lade störst vikt vid noggrann kontroll och vägledning av de underordnade då de utförde arbetet, produktionscentrerat ledarskap, uppvisade sämre produktionsresultat (enligt Abrahamsson, 2000).

Det finns många olika sätt att leda, ett sätt är coaching. Lena Janssons (1995) avhandling om ledarskap med 17 000 respondenter från 17 olika länder, visar på att coaching är ett mellanting mellan empowerment och beordring. Empowerment beskrivs som en relations- och supportorienterad hållning, där ledaren i princip helt utgår från den anställde i alla beslut. Beordring beskrivs som ett uppgifts- och redskapsorienterat beteende, där ledaren i princip helt utgår från sig själv och verksamheten i alla beslut. Coaching innebär koordinering av vad som ska göras samt uppföljande aktiviteter med tonvikt på att både organisationen och varje medarbetare ska göra sitt bästa. Coachen ska få alla medarbetare att känna sig som en del av teamet och uppmuntra dem till samverkan för att förmå teamet att göra sitt bästa. Coachen ska också hålla alla informerade och följa upp varje medarbetares bidrag, berömma deras ansträngningar och känna igen ett gott arbete. Detta är grunden i coaching (Jansson, 1995.). Coachen väcker frågor, som den coachade hittar svar på i sitt undermedvetna och för fram till det medvetna. Först då kan den coachade ta sitt ansvar att hitta möjligheter till förändring eller förbättring. Coachen ger självkänsla och stärker egenmakten (Whitmore, 1997). Hersey och Blanchard (1970) beskrev i sin avhandling det situationsanpassade ledarskapet. Teorin går ut på att medarbetaren behöver olika typer av ledarskap i olika situationer. Ledarstilen är därför beroende av medarbetarnas mognad för uppgiften och kan delas in i fyra faser. Första fasen är vid en ny uppgift. Det är då viktigt med en hög uppgiftsorientering och ledaren behöver ge tydliga instruktioner samt styra arbetet på relativt nära håll. Vid den andra fasen har medarbetaren vuxit in i sin uppgift och mognat vilket ökar medarbetarens individorientering. Ledarskapet blir i denna fas att försälja arbetet, det vill

säga ledaren måste förklara beslut och klargöra hur arbetet hänger ihop med andra processer i organisationen. Den tredje fasen i medarbetarens mognad karakteriseras av samarbete, det vill säga ledare och medarbetare tar gemensamma beslut samt utbyter åsikter om det bästa sättet att lösa uppgiften. Det finns fortfarande behov av en hög individorientering och feedback. Vid en sista och fjärde fasen när medarbetaren blivit ”fullmogen” kan individorienteringen minska och ledarstilen bli delegerande. Nu kan medarbetaren ta ansvar, fatta beslut och implementera beslut på egen hand. Ledare som ser sina medarbetare som individuella subjekt i stället för utbytbara objekt ger en bättre förutsättning för en god arbetsmiljö och för möjlighet till ny inlärning. (Hersey, 1992; Bruzelius, 2000)

Chefer besitter ofta flera roller. I chefsrollen ligger en inbyggd lojalitetskonflikt, det vill säga att chefen slits mellan de olika polerna ledning-uppdrag-medarbetare vilka alla pockar på lojalitet och intresse. Hagström (2003) beskriver att första linjens chefer ska klara av att vara uttolkare av organisationens strategiska mål, samtidigt som de ska fungera som ledare för personalen. Detta genom att chefen förväntas representera och vara expert inom den egna professionen. De har chefskapets ansvar för organisationens tillväxt, stabilitet och verksamhetsform. Dessutom ledarskapets uppgifter att leda och engagera medarbetarna och skapa ett kreativt arbetsklimat. Dagens platta organisationer har orsakat att den administrativa delen av chefskapet har börjat ta allt större plats och att ledaren därmed har hamnat längre ifrån arbetsgruppen. Detta har i sin tur skapat osäkerhet i arbetsgruppen och otydlighet i chefskapet (Hagström, 2003).

I litteratur kring chefskap och ledarskap förekommer ofta begreppet kontrollspann. Kontrollspann är ett uttryck som används för att beskriva antalet underordnade som leds av en chef. Då kontrollspannet betecknas som brett är den personalansvarige chefen ansvarig för många underställda, medan ett smalt kontrollspann avser ett färre antal underställda. Lena Andersson-Felé skriver i rapporten ”Hur många direkt underställda kan en chef ha?” (2003) att smala kontrollspann oftast återfinns i höga hierarkiska strukturer, medan breda kontrollspann återfinns i platta organisationer. Kontrollspannet påverkar kommunikationsmönstret och även resursfördelningen i organisationen. Breda kontrollspann minskar antalet arbetsledare och sänker därför de administrativa kostnaderna, men kan få till följd att arbetsledarnas effektivitet påverkas. Detta leder i sin tur till försämrad arbetsmiljö samt arbetstillfredsställelse och att sjukfrånvaro och personalomsättning ökar, vilket åter leder till ökade kostnader för organisationen. I organisationer med en mängd olika funktioner är det därför

nödvändigt med ett smalt kontrollspann, eftersom den personalansvariga chefen interagerar med många olika typer av individer. Hur brett ett kontrollspann bör vara beror även på hur pass stabil en organisation är. I en stabil organisation med låg personalomsättning och med en stabil omgivning där kraven på organisationen är oförändrad under en längre tid, medför detta att rutiner kan byggas upp och att bredare kontrollspann är möjliga (Andersson-Felé, 2003).

Krav, kontroll och stöd

För att uppleva sin arbetsmiljö som hälsofrämjande är det viktigt att känna kontroll över sin arbetssituation, att individen har möjlighet att påverka sitt arbete. I skriften ”Delaktighet och dialog – på väg mot hållbara arbetsplatser” (Thelander, 2003) tas olika faktorer upp som gynnar respektive missgynnar en hållbar arbetsmiljö. De faktorer som beskrevs gynna en hållbar arbetsmiljö präglades av dialog, kommunikation, delaktighet, helhetssyn, tydlighet, tillit och egen kontroll över arbetet. De faktorer som beskrevs förbruka resurser i arbetsmiljön var obalans mellan krav och kontroll. Karasek och Theorell har bland annat i sin bok, ”Healthy work – stress, productivity, and the reconstruction of working life” (1990), konstruerat ett fyrfältsschema där dimensionen krav korsas av dimensionen kontroll och bildar en stresskarta. Utgångspunkten är att individen strävar efter anpassning till inre och yttre behov. I en rutinartad livssituation är anpassningen enkel, medan en instabil och komplicerad livssituation är svårare och mer krävande för individen. Det finns då även ett större behovet av information och feedback angående de egna ansträngningarna för att kunna anpassa sig till situationen. Karaseks och Theorells (1990) fyrfältsschema eller stresskartan beskriver spänt arbete, passivt arbete, avspänt arbete och aktivt arbete.

- ***Spänt arbete*** med höga krav från organisationen och omgivningen men litet besluts/kontrollutrymme för medarbetaren att påverka sin situation. Denna kombination skapar frustration och skapar en negativ stress som i det långa loppet kan leda till ohälsa.
- ***Passivt arbete*** med låga krav och litet kontroll/beslutsutrymme att påverka sin arbetssituation. Denna passivitet kan leda till inlärd hjälplöshet, brist på självförtroende och brist på egenmakt.

- ***Avspänt arbete*** med hög grad av kontroll och beslutsutrymme men med låga krav från organisationen. Detta kan tyckas som en ideal arbetsmiljö, men bristen på krav och kompetens kan få individen att känna sig omotiverad och kan skapa tristess vilket kan ge negativ stress.
- ***Aktivt arbete*** med höga krav från organisationen och omgivningen samt hög nivå av egenmakt och kontroll över sitt arbete ger medarbetaren en ökad tillfredsställelse med sitt arbete och en förmåga att klara av påfrestningar. Detta leder till att man växer som individ och får en bättre förmåga att lära sig nya saker vilket gagnar både arbetsorganisationen och den enskilde medarbetaren. Denna positiva stress kan ge mersmak så att man inte känner efter när man behöver ta ett steg tillbaka och vila upp sig, utan medarbetaren riskerar att drabbas av prestationsångest och driver sig hårdare och hårdare tills han blir utbränd.

En hälsofrämjande arbetsmiljö hittar man i stresskartan mellan ”aktivt” och ”avspänt”. Höga prestationskrav men en hög grad av förutsägbarhet, kontroll och feedback, samt möjlighet att dra sig lite tillbaka när resurserna eller intresset under vissa omständigheter skulle minska utan att kraven blir för påfrestande. Det är roligt att arbeta, utveckla och driva saker när man har möjlighet att själv bestämma över på vilket sätt och när det ska ske, under förutsättning att det finns resurser och färdigheter (Orth-Gomér, 1999).

Johnsson (enligt Aronsson, 1987) har tillfört ytterliggare en dimension till Karasek och Theorells stresskarta, nämligen socialt stöd. Socialt stöd beskrivs påverka upplevelsen av arbetskrav, stress och hälsa. Det sociala stödet sträcker sig från den individuella till den kollektiva nivån. Det fyller det mänskliga behovet av gemenskap och grupptillhörighet, förser individen med resurser för kontroll av belastning och det ger individen erfarenhet genom samverkan med andra. På den strukturella nivån är det sociala stödet även en källa till makt, kontroll och identitet i gruppen. Socialt stöd ökar individens möjligheter att få kontroll över sin arbetssituation genom att verka mildrande på stressreaktioner. Socialt stöd på arbetsplatsen får personalen från arbetsledning, chefer och arbetskamrater. Stöd kan delas in i fyra former (se exempelvis Jönsson et.al. 2003). Emotionellt stöd genom omgivningens visade intresse för individens situation. Instrumentellt stöd genom att individen får ett direkt praktiskt stöd och handgriplig hjälp. Informations stöd genom att individen får den information som behövs för att klara av att hantera sitt arbete. Uppskattningsstöd får individen genom feedback på sitt arbete.

Motivation i arbetet

I arbetsmiljölitteraturen beskrivs ofta arbetstillfredsställelsens betydelse för motivation i arbetet och för upplevelsen av hälsa i arbetslivet. De av flera forskare citerade experimenten utförda av bland annat Elton Mayo vid Western Electric Companys fabrik i Hawthorn, Chicago, visar på att upplevelse av arbetstillfredsställelse minskar personalens frånvaro från arbetet (se exempelvis Höög, 1985; Abrahamsson, 2000). En av slutsatserna från dessa experiment var att enbart det faktum att personalen blev sedd och uppmärksammad i sin arbetssituation minskade sjukfrånvaron och arbetsprestationen ökade. Effekten av att uppmärksamhet och upplevelse av erkännande ökar arbetstillfredsställelsen kallas därför ofta Hawthorn-effekten.

Även Frederick Herzberg studerade tillfredsställelse i arbetslivet. Han beskrev att man i arbetsmotivationssamanhang måste göra en tydlig skillnad mellan arbetssituation och arbetsinnehåll. Hertzbergs forskning tillhör den behovsteoretiska traditionen där trivsel i arbetet ses som en funktion av i vilken grad medarbetaren känner att hon/han får sina behov uppfyllda och tillfredsställda. En utgångspunkt i denna behovsteoretiska tradition var Maslows kategorisering av de mänskliga behoven (enligt Abrahamsson, 2000). Herzbergs forskning beskrev ett samband mellan arbetstillfredsställelse och produktivitet, samt ett negativt sambandet mellan arbetstillfredsställelse och (sjuk)frånvaro från arbetet. Herzbergs (et.al. 1959; 1966) forskning var inriktad på att finna vilka faktorer som ökade eller minskade den generella behovstillfredsställelsen i arbetslivet. I sina resultat fick Herzberg fram att det framför allt var sex faktorer som hade betydelse för motivationen och arbetstillfredsställelsen. Dessa var prestationer/åstadkommande (att lösa problem och att se resultat av arbetet), erkännande (för väl utfört arbete), arbetet i sig själv (till exempel om det är intressant och givande), ansvar (över sin egen arbetssituation och/eller för vad andra gör), befordran (ökad status i organisationen) och lönen. Andra faktorer var möjligheten att få lära nytt, förhållande till arbetskamrater, chefer och andra samt status, organisationens policy och arbetsförhållanden. Herzberg beskrev att det fanns två grupper eller nivåer av faktorer kring arbetstillfredsställelse. Respondenterna i hans studier angav att de upplevde lycka och motivation i arbetet genom faktorer som var relaterade till arbetsuppgifterna. Framförallt händelser där de upplevt att de utfört sitt

arbete framgångsrikt samt då de fått möjlighet att utvecklas i sitt arbete tycktes ha skapat arbetstillfredsställelse. Lagom utmanande arbetsuppgifter som gav utlopp för kreativitet, oberoende och ansvar, samt då respondenterna trots vissa svårigheter hade utfört arbetsuppgiften mycket bra. Utöver motivationsfaktorer beskrev Herzberg att det fanns hygienfaktorer. Hygienfaktorerna hade inte någon motiverande effekt i arbetslivet, men de förebyggde vantrivsel emedan motivationsfaktorer förebyggde otillfredsställelse. Herzberg kallade dessa omgivande faktorer i arbetsmiljön för hygienfaktorer eftersom han ansåg att dessa likt en god hygien kan förebygga ohälsa, även om de inte kan kurera redan uppkommen ohälsa. Exempel på hygienfaktorerna beskrevs vara tillsyn, mellanmänskliga förhållanden till arbetskamrater och chefer, fysiska arbetsförhållande, lön, organisationens politik och administration, ledaren, förmåner och trygghet i arbetet. Ju mer otillfredsställd eller missnöjd en individ är med sitt arbete desto mer kommer denne att poängtera missförhållande bland hygienfaktorerna, beskrev Herzberg. Dock påverkar hygienfaktorerna arbetssituationen och inte själva arbetets innehåll, det vill säga förbättras hygienen blir vantrivseln mindre men motivation och engagemang för arbetet uppkommer inte. Motivationsfaktorerna däremot påverkar arbetsinnehållet och kan tillfredsställa individens bemödande, strävan och ambition och därmed ge arbetsmotivation och engagemang. Därför kan förbättringar av motivationsfaktorerna öka trivseln i arbetslivet, men inte förhindra vantrivsel. Motivation ska varken vara en morot eller en piska. Istället är motivation en inre gömd drivkraft som får oss att göra något då vi upplever lust till det. På lång sikt gör människor ett bättre jobb om de drivs av en inre kraft, det vill säga av motivationsfaktorer vilket på så sätt skapas motivation till arbetet, enligt Herzberg (et.al. 1959;1966).

FÖRSÄKRINGSKASSAN

Vad är då Försäkringskassan för typ av organisation, och hur är denna organisation uppbyggd? Försäkringskassan är en politiskt styrd organisation. Försäkringskassan leds av regeringen tillsatta förtroendevalda styrelser och genom Riksförsäkringsverkets (RFV) normgivning och tillsyn. Regeringen utfärdar regleringsbrev för Försäkringskassans uppdrag och verksamhet. I regleringsbreven anges effektmål för politikerområden samt verksamhetsmål för verksamhetsområden inom politikerområdena. Riksförsäkringsverket kompletterar regleringsbreven med riksmål, vilka syftar till att fokusera på särskilda prioriteringsområden som är särskilt angelägna ur den försäkrades synvinkel. I den löpande styrningen och uppföljningen av verksamheten följer kassan ett antal nyckeltal som är kopplade till de mål som angivits i regleringsbrevet och i kassans övergripande verksamhetsplan. RFV ger ut föreskrifter och allmänna råd om hur Försäkringskassan ska tillämpa socialförsäkringen, samt bevakar att riksdagens och regeringens beslut uppfylls och att ersättningsreglerna tillämpas likformigt och rättvist. Likabehandling och rättssäkerhet beskrivs som Försäkringskassornas honnörsord. Varje Försäkringskassa är ett fristående offentligrättsligt organ och varje kassa är självständig och åtskild från andra. Det finns i Sverige en Försäkringskassa i varje län, totalt 21 stycken. Socialförsäkringen omsätter årligen cirka 300 miljarder kronor, vilket är nästan en femtedel av Sveriges samlade ekonomi. Därför påverkar socialförsäkringen stora delar av samhället. Hur försäkringen hanteras har även stor betydelse för den enskildes personliga ekonomi och förväntas av allmänheten fungera som ett socialt skyddsnät (Försäkringskassornas förbund, 2004).

Försäkringskassan Skåne

Skåne läns allmänna Försäkringskassa (Försäkringskassan Skåne) bildades den 1 januari 1999, efter det att Försäkringskassan i Malmöhus län och Kristianstads län slagits samman. Skånekassan är den tredje största Försäkringskassan i Sverige. Centralkontoret är beläget i Kristianstad. Försäkringskassan Skåne har en styrelse som utses av regeringen vart fjärde år. I Försäkringskassans organisation finns också förtroendevalda vars uppgift är att fatta beslut i vissa ärenden. De är indelade i Socialförsäkringsnämnder. Försäkringskassan Skånes dagliga verksamhet leds av direktören med hjälp av fem sakområdesansvariga som tillsammans bildar direktionen/ledningskansliet. De sakområdesansvariga handlägger strategiska frågor och är dessutom kontaktpersoner för ett antal lokalkontor.

Centralkontorets uppgift är främst att ge råd och stöd till lokalkontoren. Organisationen präglas av decentralisering med minst ett kontor i varje kommun. Varje lokalkontor ska ha en chef med eget ansvar, arbetsmiljöansvar och budget för respektive kontor. Det finns lokala Försäkringskassekontor på 38 platser i Skåne. Cirka 1 700 personer arbetar i organisationen. Försäkringskassan Skåne administrerar nästan 35 miljarder kronor varje år (Försäkringskassan Skåne, 2004). Verksamheterna vid lokalkontoren är mål och resultatorienterade och styrs genom ett balanserat styrkort med fem olika fokusområden. Dessa områden är ekonomi och resurser, försäkrade, verksamheten, ledarskap och arbetsmiljö samt utveckling och lärande. Uppföljningen av lokalkontorens resultat sker kvartalsvis under verksamhetsåret (Dansk, Svensson, odaterat).

Försäkringskassan Skånes verksamhetsidé är att:

- administrerar och verkar för en allmän försäkring som ger ekonomisk trygghet vid sjukdom, funktionshinder, ålderdom och vård av barn
- samordnar samhällets resurser för rehabilitering och bedriver förebyggande rehabiliteringsarbete i samverkan med hälso- och sjukvården
- säkerställer likformighet och kvalitet i handläggningen av försäkrings- och bidragsärenden (Försäkringskassan Skåne, 2004).

Tidigare studier av anställda inom Försäkringskassan Skåne

För att få ett bredare perspektiv på Försäkringskassans arbetsmiljö är det intressant att även titta närmare på andra studier som genomförts avseende både medarbetare och chefer. Försäkringskassan Skånes arbetsmiljö har under senaste åren varit föremål för olika studier. Två av dessa, projektet ”Frisk och framgångsfaktorer” (Dansk, Svensson, odaterad) och ”Vad ger mening och sammanhang i arbetet med människor” (Carlsson. et.al. 2003), kommer att redovisas nedan. Nyligen kom även en rapport om hur långtidssjukskrivna respektive friska personer på Försäkringskassan i Stockholm upplevde sin arbetssituation, ”Allt skulle ha varit gjort för flera veckor sedan” (Johansson, 2003). Även denna kommer att beskrivas nedan.

Projektet Frisk och framgångsfaktorer – It takes two to Tango

Projektet ”Frisk och framgångsfaktorer – It takes two to Tango” (Dansk, Svensson, odaterad) studerade varför vissa enheter visade genomgående goda resultat trots ett uppdrivet tempo, minskade resurser, ökad stress och sjukfrånvaro i Skånekassan. För att kartlägga och analysera frisk- och framgångsfaktorer i organisationen valdes sju enheter. Enheterna valdes ut ifrån resultat från mätningar av den psykosociala arbetsmiljön, genomströmningstider samt korrekt handlagda ärende. Fyra enheter med goda resultat jämfördes med tre enheter som hade bland de sämsta resultaten inom Skånekassan. Undersökningen skedde på gruppnivå och totalt deltog 72 personer.

Det gjordes en inventering i de båda grupperna om vad som upplevdes som positivt respektive negativt i arbetssituationen och arbetsmiljön. Vad de olika grupperna upplevde som gav ökad respektive minskad motivation till arbetet. Det gjordes i projektet även en inventering av vilka behov som av de olika grupperna sågs som mest positivt för att uppleva arbetstillfredsställelse. I projektet gjordes även en övergripande analys av vad som skiljde ledarskapet åt i de olika grupperna.

Alla deltagare i grupperna angav att arbetsglädje, meningsfullt arbete, eget ansvar och omväxlande arbete var viktigt för att uppleva arbetstillfredsställelse. Vid analysen delades grupperna in i den frustrerade gruppen, den bekväma gruppen, den splittrade gruppen och den professionella gruppen. I den professionella gruppen återfanns de grupper

som hade bäst resultat. Dessa grupper uppvisade även ett tydligt och synligt ledarskap.

I den frustrerade gruppen var ledaren både osynlig och otydlig. Chefen ville vara en i gruppen, en kompisledare. Både gruppen och ledaren saknade målfokus och trodde inte på de uppsatta målen. De kände sig inte delaktiga i verksamhetens mål utan skapade egna mål, så kallad målförskjutning. Det fanns ingen klar bild av sin roll och sitt uppdrag. Gruppen var den viktigaste energikällan, men grupptrycket var starkt. Det var lågt i tak och ingen vågade sticka ut. Här rådde en *familjekultur*.

Den splittrade gruppen var ambitiösa och målinriktade men de saknade en synlig och styrande ledare. Det fanns engagemang men ledaren hade svårt att styra de enskilda viljorna mot samma mål. Det fanns ingen teamkänsla, ingen sammanhållande kraft utan alla var individualister och ensamarbetare. Det förekom ingen eller endast lite återkoppling på arbetsprestationen. Problemen lades främst på någon utanför gruppen. Centralkontoret och politiker sågs inte som verklighetsförankrade. Det ställdes krav och lades energi på saker som inte var förhandlingsbara. Här rådde en *klagokultur*.

Den bekväma gruppen hade ett tydligt och klart ledarskap som fokuserade på verksamhetens mål och resultat. Problemet var att det fanns en skillnad mellan vad chefen ville och gruppen ville. Gruppen hade mer fokus på den sociala samvaron och på sitt eget välmående. Uppdraget och arbetsprestationen var inte viktig för denna grupp och tillfredsställelsen låg i stället i att träffa sina kamrater. Den återkoppling som fanns, gavs till största delen genom resultat som inte uppnåtts. Här fanns flera par- eller gruppkonstellationer, där vissa grupper tog eller tilläts ta större plats än andra. Här rådde en *kamratkultur*.

I den professionella gruppen fanns ett drivande ledarskap med en vi-anda och en team-känsla. Inom gruppen var det högt i tak. Det fanns tydliga och klara spelregler där målet med arbetet var viktigt. Alla som arbetade i gruppen fick återkoppling på sin arbetsprestation. Det fanns hög arbetsmoral och gruppen bestod av kravställare. Alla agerade mot samma mål. De hade ett lösningsfokuserat arbetssätt och såg både möjligheter och hinder. De var nöjda med sina prestationer och fokuserade på det som de gjort i stället för på det som de inte hunnit göra. Här rådde en *handlingskultur*.

Projektet kunde identifiera följande faktorer för friskhet och framgång:

- Ett synligt och tydligt ledarskap.

- I arbetsgruppen ska finnas gemenskap, tillit, god anda samt humor. Alla bör också känna sig delaktiga och engagerade.
- Ett meningsfullt och stimulerande arbetsinnehåll som ger omväxling och innebär eget ansvar.
- Att alla arbetar mot samma mål och att alla vet vad man är där för.
- Lösningsfokus i stället för problemfokus. Man bör fokusera på det som går bra och se möjligheter och se problemen ur olika perspektiv.
- Belöningar i form av respons från ledning, känsla av att vara behövd och att man gör ett bra arbete.

Vad ger mening och sammanhang i arbetet med människor?

Arbetslivsinstitutet Syd i Malmö har som ett led i den regionala samverkan under hösten 2002 genomfört ett projekt i samarbete med Försäkringskassan Skåne. Projektet kallades ”Vad ger mening och sammanhang i arbetet med människor? – Klimat, ledarstil och relation på rehabiliteringssektioner på Försäkringskassan i Skåne” (Carlsson. et.al. 2003). Syftet var att belysa arbetssituationen på lokalkontoren rehabiliteringssektioner utifrån arbetsorganisatoriska aspekter. Projektet bestod av två delar. Delstudie ett bestod av enkäter besvarade av 154 personer från ohälsoområdet för att studera försäkringspersonals känsla av sammanhang i arbetet. Delstudie två bestod av tio intervjuer av personal från ohälsoområdet för att få en fördjupad förståelse.

Det framkom av resultatet att den mest utmärkande ledarstilen var relationsinriktad ledarstil, men det fanns även förändringsorienterad ledarstil. Chefer med relationsinriktad ledarstil beskrevs i studien som öppna och ärliga. Det var framför allt handläggare med lägre utbildning som upplevde den närmaste chefen relationsorienterad. Ledare med förändringsorienterad ledarstil hade lägre grad av medarbetare som upplevde känsla av sammanhang i arbetslivet. Handläggarna med relationsorienterade chefer beskrevs ha en relativt stark känsla av sammanhang i sin arbetssituation. Dock ansågs hanterbarheten inte vara tillfredsställande vilket i studien ansågs bero på otillräckliga resurser för att kunna uppnå de krav som ställdes.

Organisationsklimatet beskrevs i studien som föga innovativt. En förklaring till detta beskrevs vara en hög arbetsbelastning inom Försäkringskassan. Det fanns också en viss tendens till informella ledare på lokalkontoren, vilket påverkade atmosfären negativt. I studien påpekades även att ledarna bör

närma sig handläggarna för att de gemensamt ska kunna sträva efter att nå organisationens mål.

Allt skulle ha varit gjort för flera veckor sedan

Vid Stockholms läns Försäkringskassa gjordes under 2003 en intervjustudie med långtidssjukskriven respektive frisk personal på Försäkringskassan. Rapporten döptes efter ett av de långtidssjukskrivna medarbetarnas uttalande; ”Allt skulle ha varit gjort för flera veckor sedan” (Johansson, 2003).

Gruppen med de sjukskrivna medarbetarna med stressrelaterade besvär beskrev att de hade varit med om många omorganisationer som aldrig hann sätta sig. Som följd av alla omorganisationer upplevde en av de intervjuade personerna att personalen bara var klossar som flyttades fram och tillbaka. Intervjupersonerna beskrev även att de på grund av tidsbrist fick prioritera bort mycket av sitt arbete och endast hann med att utföra det mest akuta. Detta medförde att det inte längre fanns någon kvalitet i arbetet de utförde vilket upplevdes som mycket otillfredsställande. Någon av informanterna angav att det kändes som om hon hela tiden arbetade i ”katastrofläge”. Det mest belastande, beskrev de sjukskrivna intervjupersonerna, var att inte hinna utföra ett arbete som de var nöjda med. Att de inte hann sätta sig in i ärendena ordentligt beskrevs i slutändan skapa fler sjukskrivningsärenden, eftersom de hela tiden fick skjuta arbetet framför sig. En informant ställde sig frågande till hur de skulle kunna minska ohälsotalen när tiden endast räckte till att betala ut pengar. Det framkom också att medarbetarna upplevde att chefer och ledning endast var intresserade av att uppnå ett siffermässigt bra resultat, och att mängden utfört arbete var viktigare än kvaliteten i arbetet. Informanterna vittnade även om att de inte upplevde att de hade någon kontroll över sitt arbete utan ärendemängden bara växte och de blev aldrig klara. Trots detta så måste allt arbete vara korrekt utfört. Detta medförde att de aldrig kunde känna sig nöjda med utfört arbete utan även på fritiden kände en gnagande oro. Flera av de intervjuade beskrev en brist på erkännande från chefer och ledning. Någon ansåg att cheferna inte riktigt visste vad arbetet innebar och därför inte heller kunde ge en korrekt feed-back. Känslan av att inte vara sedd och att inte någon chef eller någon i ledningen lyssnade beskrevs som oerhört frustrerande. Någon menade på att det var skendemokrati, eftersom man tillsatte grupper för att utarbeta förslag men då dessa var framtagna visade det sig att allt varit klart från början. Personerna i denna grupp tycks uppleva låg grad av kontroll, men hög grad av krav. De tillskrevs en prestationsbaserad självkänsla och behov, det vill

säga de litar inte på att de är omtyckta för vad de var utan för vad de gjorde. Dessa personer beskrevs även ha höga krav på sig själv och ett extra stort behov av kontroll.

Gruppen med medarbetare som aldrig hade varit sjukskrivna i stressrelaterade besvär beskrev att de hade varit med om många omorganisationer men inte känt sig särskilt berörda av dem. Även denna grupp beskrev att de hade mycket att göra men att de inte upplevde förväntningar på att de skulle hinna göra allt. För att hinna med fick de göra prioriteringar. I de flesta fall kom då prioriteringsordningen från chefen. Detta upplevdes få följdverkningar på det kommande arbetet och på kvalitén, men de tycks anse att detta var nödvändigt för att klara av arbetssituationen. Dessa personer beskrev att de inte upplevde att de kvalitativt var nöjda med sitt arbete, men att de inte heller kunde ha större krav på kvalitén än vad arbetssituationen medgav. Samtliga ansåg dock att det var viktigt att känna att det var kvalité i det utförda arbetet. Flera av dem beskrev att man måste fokusera på det som var gjort istället för det som inte var gjort. Denna grupp ansåg att en bra chef ska vara lyhörd, se och lyssna på personalen och vara handlingskraftig. De flesta i denna grupp ansåg också att deras chefer hade dessa egenskaper. Några av informanterna i denna grupp hade nyligen bytt arbetsuppgifter på eget initiativ eftersom de upplevt de gamla arbetsuppgifterna som för stressiga. Personalen i denna grupp, vilka inte hade varit sjukskrivna för stressrelaterade besvär, uppgav att de lärt sig att säga ifrån och säga nej. De ansåg att det var viktigt att inse sina begränsningar och att inte ta på sig för mycket och tro att allting vilade på de egna axlarna. Att göra fel tycktes inte heller störa dessa informanter, utan de ansåg att man måste tillåta sig att göra fel ibland. Personerna i denna grupp tycktes också uppleva stora krav, skillnaden var att de tog kontroll över sin situation. De vägrade uppslukas av problemen.

ORGANISATION, LEDARSKAP OCH ARBETSMILJÖ INOM FÖRSÄKRINGSKASSAN

I KVAR-rapporten (Jönsson et.al. 2003) beskrivs Försäkringskassan Skånes personal vara den yrkesgruppen med flest anställda över 50 år, vid en jämförelse med de andra 11 humanservice yrkesgrupperna i undersökningen. Försäkringskassetjänstemän hade även i störst utsträckning arbetat längst på samma arbetsplats jämfört med de andra yrkesgrupperna. Över 40 procent hade arbetat på samma arbetsplats i mer än 25 år. 90 procent hade en fast anställning och 85 procent arbetade heltid. Över 80 procent ville byta arbetsplats, men endast 30 procent ville byta yrke. Cirka 90 procent var mycket nöjda eller ganska nöjda med arbetsuppgifterna. Över 80 procent var mycket nöjda eller ganska nöjda med sin arbetssituation.

Försäkringskassan är en organisation som styrs av politiska beslut, vilket troligen även i hög grad påverkar arbetsmiljöns beskaffenhet. Vilken var då chefernas bild av hur de kunde påverka, styra och leda medarbetarnas arbete på ett sätt som ökar kontrollen och motivationen, samt förhindrar ohälsa och ökar upplevelsen av hälsa hos medarbetarna. Nedan presenteras resultaten från intervjuundersökningen under rubrikerna organisation, arbetsmiljöansvar, ledarskap/chefskap, krav-kontroll samt motivation i arbetet. Avsnitten inleds med några resultat som framkom i KVAR-enkäten (Jönsson et.al. 2003).

Organisation

Nästan 80 procent av respondenterna i KVAR-enkäten från Försäkringskassan angav att de hade erfarenhet av organisationsförändringar under de tre senaste åren. Cirka 75 procent angav att de hade haft mycket lite eller ganska lite inflytande över organisationsförändringarna. Cirka 55 procent angav att det fanns klart definierade mål för arbetet. Nästan 80 procent angav att dessa mål var helt motstridiga eller i viss utsträckning motstridiga. 40 procent angav att de inte alls eller i ganska liten utsträckning hade reella möjligheter att uppnå de mål som definierats för verksamheten (Jönsson, et.al. 2003). Detta kan tyda på att det fanns klart definierade mål, men att det inte var lika tydligt vilken prioriteringsordning som fanns för målen.

Det framkom vid intervjuerna att Försäkringskassan Skåne är en organisation som genomgått flera typer av omorganisationer. Några av cheferna beskrev att centralkontoret tidigare inte hade förankrat beslut ute på lokalkontoren i tillfredsställande grad innan omorganisationen genomförts. Detta beskrevs av cheferna som en orsak till att förändringar tidigare hade varit svåra att genomföra på lokalnivå:

> *”För några år sedan så var det väl så att det fanns vissa organisations-förändringar som man inte riktigt förstod vad det skulle vara till, och det har det nog varit många sådana genom åren. Men överlag så är det nog så att Skånekassan har blivit bättre på att förankra saker med tiden som de har fått mer kunskap om olika saker.”*

> *”Omorganisationen var tydligen ett inferno, men då var jag inte här./…/Många kände sig väldigt kränkta./…/Man kan undra om de verkligen hade grundat tillräckligt när man införde det här med utredare och samordnare. Folk jobbade på och tyckte att de hade flyt i verksamheten sedan bara slog man sönder allt./…/Det blev en väldigt lång startsträcka eftersom man inte hade pratat och förklarat varför tillräckligt mycket.”*

Några av cheferna beskrev att de inte upplevde att ledningen var tillräckligt lyhörd för hur situationen var ute på lokalkontoren. De kom därför hela tiden med nya förändringar och direktiv som cheferna upplevde svåra att parera:

”Ja jag kan ju inte påstå att jag har haft så mycket att säga till om på lokal chefsnivå utan det läggs på uppifrån./.../Vi kan få olika direktiv från olika enheter på centralkontoret. Allt ska ske på en enda gång.”

Flera chefer beskrev att de omorganiseringar som berörde medarbetarna i deras dagliga arbete skapade den största oron:

”Styrsystemet tror jag är totalt ointressant för medarbetarna, om vi är statliga eller inte, därför att för gemene man här har man sin kund. Ett förstatligande, det är bara cheferna som bryr sig om det. Vad kommer att hända med oss, med makten och delegation. Men en handläggare kommer fortfarande att jobba med fru Svensson för det händer inget i praktiken. Så jag tror att folk är väldigt, väldigt lugna för det där. Det jag tror har störst betydelse det är vilket kontor man arbetar på, om man behöver byta kontor och ändra resandevanor och hur man kan ta sig till arbetet.”

Cheferna beskrev att flera av de medarbetare som arbetat under en längre tid inom Försäkringskassan Skåne, och därmed varit med om flera omorganisationer, hade svårt att finna arbetsro:

”Här är medarbetare som kommer till mig och säger att; det känns så bra och arbetet fungerar så bra, men när kommer förändringe? Det är inte klokt, men just det här har man varit med om så många gånger tidigare så man är nästan säker på att endera dagen så meddelar jag att nu har man tänkt om och nu har vi fått nya direktiv uppifrån. Så vi måste få arbetsro./…/Men så här ser verkligheten ut, men bara Riksförsäkringsverket går ut i förväg så att jag hinner grunda ordentligt för förändringar så att det inte kommer för tvära kast”

Cheferna beskrev att det var viktigt med delaktighet vid införandet av förändringar både för dem själv och för personalens hälsa. Det var även viktigt för att det inte skulle uppstå problem och tröghet i organisationen vid förändringen:

”Min uppgift är att genomföra det ledningen bestämmer, så enkelt är det. Personalen är ett medel att utföra det. Ska jag sedan få något utfört här så måste ju personalen må bra. Jag

tror också att ledningen vet detta och att de inte kan piska fram något. Sedan vet de också någonstans att vi gör som vi vill till slut. Då kan de fråga, varför lyckas vi inte med det? Nej ni har inte hämtat hem oss och grundat för det här. Det första man måste göra är att köpa oss."

"Det är ett gigantiskt uppdrag som lagts på oss. Det kan vi inte påverka, men att påverka hur organisationen ska vara uppbyggd utifrån PRO-hälsa det har personalen varit delaktig i."

I den byråkratiska organisationen så är allt regelstyrt och varje del av processen är noga avgränsad ifrån de andra i en hierarkisk nivå. I dag ska handläggaren i Försäkringskassans postbyråkratiska organisation själv behärska flera av dessa delar i processen. Flera av cheferna beskrev att arbetet hade förändrats över tid. Handläggarna beskrevs idag ha fler administrativa uppgifter, från att tidigare ha haft möjlighet till mer samtal med de försäkrade. Flera av cheferna vittnade om att detta upplevdes som ett problem av medarbetarna, då minskade resurser och ökad administration hade orsakat en urholkning av det som uppfattades som kärnan i arbetet. Några beskrev att det fanns olika onödigt många datorprogram som handläggarna måste jobba i:

"Det har införts mycket mer administration mot hur det var tidigare. Det urholkar jobbet och detta pratar handläggarna mycket om. Det är inte så bra det borde finnas något mycket, mycket smidigare system för det här./…/Kvantitet tar tid från kvalitet så att man tappar ju och har inte tid att jobba med det som man vill jobba med för att det andra tar för mycket tid."

Någon chef beskrev att det framför allt var de som arbetat länge inom Försäkringskassan som hade problem med att arbetets innehåll hade förändrats:

"Vi jobbar med försäkringsrättsliga bedömningar och vi samordnar den rehabiliteringen som andra gör. Så det försöker man föra ut idag att det är försäkringsbedömningar och administrativt. Då har man inte några andra förväntningar. Jag tycker att detta fungerar bättre på det sättet för de nyanställda faktiskt."

Försäkringskassans chefer vittnade om att verksamheten är mycket känslig för förändringar ute i samhället. Detta beskrevs till stor del bero på att Försäkringskassan är en politiskt styrd organisation där lagändringar och omtolkningar av riktlinjer ger direkta återverkningar i det dagliga arbetet. Ändringar i de lagar som styr medarbetarnas dagliga handläggningar kommer vid varje halvårsskifte. Någon av cheferna beskrev det så här:

> *”Vi arbetar i en demokratisk process och man får inte ha så väldigt mycket åsikter om det arbete man har, utan det styr politikerna. Vill man inte vara med så ska man lämna organisationen. Det är det politiska som bestämmer, om jag tycker det är bra eller dåligt det har inte betydelse i min roll som tjänsteman. Det får jag tycka som privat person och fundera över när jag går och röstar.”*

Försäkringskassan styrs även av hur andra organisationer bedriver sitt arbete. Då resurserna dras in för socialtjänsten, sjukvården och arbetsförmedlingen ökar antalet sjukskrivningar och därmed arbetsbelastningen på Försäkringskassans personal. Försäkringskasse-cheferna beskrev att detta fenomen var en av orsakerna bakom dagens många långa sjukfall. Detta eftersom dessa stora neddragningar under mitten av 1990-talet även sammanföll med neddragningar inom Försäkringskassan. Belastningen på Försäkringskassan ökade således samtidigt som personalstyrkan skars ned kraftigt och orsakade att utbetalningen av sjukpenning fick högsta prioritet framför arbetsrehabilitering. Cheferna beskrev att detta utgjorde ett hinder för handläggarnas rehabiliterande arbetsuppgifter, vilka på sikt även ökat på ärendemängden i systemet. Här är vad någon chef beskrev:

> *”Att det ser ut så här i samhället i dag med de långa sjukfallen är för att vi inte har skött uppdraget på ett riktigt sätt. Anledningen var att då de som är långtidssjukskrivna i dag blev sjukskrivna så var det stora uppsägningar här. Vilket gjorde att vi hade fullt upp med att få ut pengarna till folk och hade absolut inte tid att pröva rätten till sjukpenning. Har man sedan en gång börjat att betala ut så är det inte lätt att sedan komma och säga att nej nu är du inte berättigad längre. Vi sitter lite med straffet för detta i dag./…/Det har blivit en större press på oss här eftersom kraven har ökat ute i samhället.”*

”Jag hörde en läkare i förra veckan som sa att. Jag sjukskriver längre perioder i dag för att jag inte hinner träffa patienterna så ofta som jag borde.”

Dessa förändringstendenser inom Försäkringskassan och i samhället i stort beskrevs av cheferna ha förändrat arbetets innehåll och orsakat brist på arbetstillfredsställelse och ohälsa hos personalen:

”Arbetsbelastningen har påverkats av den etiska stressen. Den tror jag inte jag har förstått fullt ut men jag har ju inte heller varit här sedan tidernas begynnelse. Man har jobbat på ett annat sätt man har haft kvalité i ärendena och en arbetsglädje, nu måste man många gånger hafsa över ärendena och hoppa över vissa delar för att man inte hinner med det. I synnerhet då för några år sedan när sjukskrivningarna rasade in så for många människor oerhört illa. Särskilt de som då hade den här personligheten, eller vad jag ska säga, eller just det att man inte fick göra som man brukade och som man var lärd. Den yrkesstoltheten. När det försvann så kunde man inte prioritera, man kunde inte klara det. Det spelade ingen roll att arbetsledaren sa att hon tog på sig den delen av arbetet och sa att jag tar det på mig du behöver inte göra den delen, man klarade inte upp det. Åtminstone två av de som jag har långtidssjukskrivna är det på grund av etisk stress.”

Alla cheferna beskrev ett från centralt håll beslutat samverkansprojekt med Arbetsförmedlingen runt om i Skåne. Detta projekt med särskilt avsatta ekonomiska resurser hade givit positiva återverkningar:

”Samverkan med AF det har aldrig fungerat så bra som det gör nu.”

Dock hade dessa projekt inte givit tillskott i form av personalresurser, vilket medfört att de medarbetare som inte medverkade i AF-projektet hade fått en ökad arbetsbörda. Någon chef beskrev det så här:

”Det fanns en nyanställd som skulle ta över från och med december, men så har det gått ifrån personer till det här AF-projektet och därför ser det inte ut så längre. Det är lite tråkigt. Det är svårt att fortsätta motivera eftersom de trott att det skulle komma extra resurser.”

Försäkringskassecheferna beskrev även att de upplevde att det fanns en tendens i samhället till att individer lämnar över sitt personliga ansvar på samhället. Detta vara en faktor som ökat belastningen på Försäkringskassans personal. Några av cheferna beskrev denna attityd-förändring så här:

> *”Vad är sjukdom och vad är det inte? När ska ersättning utgå? Så fort det blir inkomstförlust så är det samhället som ska gå in från alla håll. Det är en samhällstendens. Det personliga ansvaret är inte tydligt idag./…/Vems är ansvaret egentligen? Det är ju inte vi som ska lösa andras problem. Det måste de själva. Vi ska vara ett bollplank så att de själva tar tag i de här bitarna. Man ska inte heller tro att arbetsgivaren ska fixa alla människors liv./…/Ibland kan man möta en kund som är mycket väl insatt i frågeställningen. Folk ställer större krav mot förr. Man står inte längre med mössan i handen. Man gjorde det förr då myndigheten var en auktoritet.”*
>
> *”Jag tycker att det är rätt tydligt att man har kommit att betrakta sjukförsäkringen som en försörjningsprincip och inte som en inkomstbortfallsprincip. Egentligen är det inte klokt att man inte har sett detta tidigare för jag tror att man då hade kunnat vända det tidigare. Nu jobbar vi väldigt mycket med att vara pådrivande just för att ändra attityden./…/Sedan är det inte bara därför som vi har en attitydförändring eller en syn på sjukersättningen som en försörjning. Jag tror att det har att göra med hela systemet. Genom att man inte har talat om individens ansvar så har detta på något sätt varit förutbestämt att det måste komma en sådan här utveckling./…/Jag har ju ett eget ansvar och farbror Staten kan inte ta hand om mig i alla lägen.”*
>
> *”Jag är nog lite Lutheranskt uppfostrad och föredrar egen finansiering. Att man ska göra rätt för sig i systemet. Man har ett ansvar mot det kollektiva systemet att inte utnyttja det./…/I dag så jobbar väldigt många heltid och så orkar de inte med det, sedan ska de vara hemma och vara sjukskrivna. Jag gillar inte det. Utan jag tycker att då måste man försöka att anpassa kostymen utifrån så att säga utgifter och inkomster./…/Vi vet ju att arbete är ju hälsa.”*

Sammanfattningsvis så framkommer det att Försäkringskassans organisation tycks befinna sig i ständig förändring. Denna förändring styrs framförallt av

yttre faktorer som inte cheferna kan påverka. För att skapa en trygg arbetsmiljö med tydliga ramar som motverkar oro för de ständiga förändringarna framhåller cheferna att det är viktigt att ledningen från centralkontoret förankrar besluten i god tid och i tillräcklig grad före förändringen och omorganisationen.

Arbetsmiljöansvar

Inom Kvar-projektet är det framför allt den psykosociala arbetsmiljön som är i centrum. I KVAR-enkäten fick respondenterna ange hur de upplevde klimatet på arbetsplatsen. 25 procent av respondenterna från Försäkringskassan angav det som stressigt och hetsigt. 20 procent målmedvetet och resultatinriktat, 20 procent samarbetsinriktat, 15 procent uppmuntrande och stödjande och 10 procent angav tolerant och tillåtande. Klimatet på arbetsplatsen angavs också av 5 procent som misstroget och misstänksamt och av 5 procent som konkurrensinriktat (Jönsson, et.al. 2003). Hur såg då cheferna på arbetsmiljöansvaret?

Försäkringskassecheferna visste vem som hade det delegerade arbetsmiljöansvaret, men alla tycktes inte riktigt veta vad det innebar. Detta tycktes främst gälla sektionscheferna. Här följer något av vad de skildrade:

> *”Det är lite otydligt där. Min chef har det formella ansvaret. Som jag har förstått det så har hon fått det delegerat till sig från vår direktör. Han är ytterst ansvarig så har han sedan delegerat ner det.”*

> *”Det är ju så med det där arbetsmiljöansvaret att egentligen så kan det inte decentraliseras ytterst. Ytterst så är direktören alltid ansvarig. Det har varit mycket diskussioner om det här från den nivån och neråt. Men sedan är det ju klart att i en organisation av den här storleken så har vi en ledningsgrupp bestående av enhetscheferna och sektionscheferna och arbetsmiljöansvaret har ju legat i gruppen men samtidigt så har varje sektionschef tagit det på sin del.”*

> *”Nej, jag har inte skrivit på något papper. Jag är inte arbetsmiljöansvarig.”*

Några sektionschefer ansåg att de delade arbetsmiljöansvaret med enhetschefen, även om det var enhetschefen som hade det formella ansvaret:

> *”Ytterst är det enhetschefen, men det är då delegerat till oss sektionschefer att tänka på de här sakerna./…/Vi jobbar så tätt ihop och det är jag som tar arbetsmiljöansvaret. Det är ju jag som tar alla utvecklingssamtal och uppmärksammar olika*

arbetsmiljöfaktorer./…/Om det sedan är något problem så återkopplar vi det till enhetschefen.”

Försäkringskassan Skånes medarbetare får en gång per år fylla i en enkät hur de upplever den psykosociala arbetsmiljön (PSO-enkät) och en enkät hur de upplever den fysiska arbetsmiljön. Detta kan vara en av anledningarna till att arbetsmiljöfrågorna var väldigt aktuella för informatörerna:

”De här frågorna kommer upp på dagordningen åtminstone en gång om året. Det är ofta när det är dags för den här PSO-mätningen. Då ser vi över hela arbetsplatsen.”

Någon av cheferna tycktes inte bry sig så mycket om resultaten från den psykosociala enkäten:

”Jag lutar lite åt att detta är ett sätt för folk att få gnälla av sig helt enkelt. Nu har man möjlighet att anonymt i en enkät få skriva ner att man tycker det är skit.”

Någon av enhetscheferna ansåg att hela arbetsmiljöansvaret vilade på honom eftersom det var han som ansvarade för de ekonomiska besluten. Så här svarade chefen på frågan om sektionscheferna hade något arbetsmiljöansvar:

”Inte formellt, men de har ju faktiskt det i praktisk handling. Så det är klart att när man tittar på ledarskap och om man har dåliga siffror på PSO då har man ett ansvar. Det är ju också ett väldigt tydligt ansvar med rehabiliteringsutredningar och utvecklingssamtal som de ska genomföra. Så på det sättet så har de ansvaret, men det är trots allt jag som får besluta om företagshälsovårdsinvesteringar, etcetera.”

Flera av Försäkringskassans chefer tycktes vara väl medvetna om arbetsmiljöns betydelse för medarbetarna:

”Arbetsmiljö är ett vitt begrepp egentligen. Från att människor får arbetsuppgifter som de är motiverade för och tycker är stimulerande att göra, till de här fysiska bitarna. Jag tror att det hänger ihop på något sätt. Jag tror att allt ledarskap också ger effekter på arbetsmiljön direkt eller indirekt.”

”Jag tror att nästan all sjukskrivning har med arbetsmiljön att göra, vill jag påstå. Jag pratar mycket om balans, belastning och resurser. Oavsett hur och var en person drabbas av ohälsa så blir utfallet sjukfrånvaro. Det innebär att vi som arbetsgivare måste ha helhetsperspektivet.”

Det tycktes dock inte vara lätt för cheferna att i praktiken underlätta och avlasta överbelastad personal eftersom arbetet måste utföras inom en bestämd tid:

”Jag har ju ett ansvar att försöka skapa en så bra arbetsmiljö som möjligt, va. Sedan är det ju så att med de förutsättningarna man har haft så har man kanske inte kunnat nå fram. Det är ju jobbigt att se om de mår dåligt för att de har för mycket att göra. Rent teoretiskt så kan jag avlasta dem, men då måste jag ju lägga det på någon annan och vad händer där då?”

Cheferna beskrev att det framförallt var de psykosociala arbetsmiljöproblemen som var framträdande inom Försäkringskassan. De beskrev att de flesta av personalen brottades med en alltför stor ärendemängd. Detta orsakade att personalen hade svårt att hinna med vilket medförde ökad psykisk påfrestning för personalen:

”Man kan inte klara hur mycket som helst, va. Det är mycket stress. Det är mycket krav uppifrån. Krav från våra försäkrade. Att det ska vara resultat. Att de ska vara tillgängliga. En del känner sig ganska pressade periodvis.”

Cheferna beskrev även en oro över att det nya ärendehanteringssystemet (ÄHS) ökat datorbundenheten. De siade därför om en risk för att de fysiska arbetsmiljöproblemen skulle öka. Genom olika förebyggande insatser tycktes dock cheferna till stor del ha reducerat riskerna för de fysiska problemen. Exempel på detta vara att Försäkringskassan subventionerade personalens friskvårdskort och att personalen även fick gå iväg på friskvård en timme i veckan på betald arbetstid. Andra insatser för att minska den fysiska belastningen beskrevs så här av en chef:

”De har fått sladdlösa möss, höj och sänkbara bord, nya stolar, pausgympa. Plus att vi är mycket måna om att de ska utnyttja friskvårdstimmen.”

Någon av cheferna framhöll att det var i den psykosociala arbetsmiljön inom Försäkringskassan som det förekom flest ohälsoagens och att det var arbetsgivaren som hade ansvar att förebygga detta. De framhöll dock även att personalen hade ett egenansvar för en god arbetsmiljö. Någon beskrev detta så här:

> *”Oavsett vad man säger om den fysiska arbetsmiljön så är det den psykosociala som är viktigast. För har du en trivsel så känns en dålig fysisk arbetsmiljö mindre. Sedan tror jag inte bara att det är arbetsgivaren som ska ha ansvar. Arbetsgivaren kan ge olika förutsättningar, men personalen har ett egenansvar att också ta det som erbjuds. Inte bara skylla ifrån sig.”*

Någon av cheferna menade på att arbetsmiljöfrågorna hade tagit för stora proportioner och mer utrymme än vad som var lämpligt:

> *”Jag kan ibland tycka att man fokuserar för mycket på det. Ibland måste man fokusera på vad är uppdraget, varför är vi här. Verksamheten måste få gå i varje fall jämsides med arbetsmiljöfrågorna. Ett tag var det lite för mycket fokus på arbetsmiljön så att man nästan glömde varför man var här.”*

Sammanfattningsvis tycks Försäkringskassecheferna vara väl medvetna om arbetsmiljöns betydelse för personalens hälsa och organisationens resultat. En del tycktes dock inte riktigt klara över arbetsmiljöansvaret och vad det innebar. Detta tycktes främst gälla sektionscheferna. Det skriftligt delegerade arbetsmiljöansvaret hade i de flesta fall enhetscheferna på lokalkontoren. Dock tycktes det främst vara sektionscheferna som bar det största arbetsmiljöansvaret på de större lokalkontoren. Vad gällde arbetsmiljöns beskaffenhet beskrev cheferna att bristen på resurser begränsade deras möjligheter och förutsättningar för att skapa en optimalt god psykosocial arbetsmiljö för personalen. Någon av cheferna framhöll också personalens egenansvar för att skapa en god arbetsmiljö. Den fysiska arbetsmiljön inom Försäkringskassan tycktes dock i mycket hög grad vara förebyggande.

Ledarskap/Chefskap

Att ledarskapet och chefskapet utgör viktiga förutsättningar för en god arbetsmiljö har ofta framkommit i tidigare forskning. Det ställdes i KVAR-enkäten frågor kring hur medarbetare upplevde chefer och ledarskapet på sin arbetsplats. Av resultaten framkom att det var cirka 15 procent av respondenterna från Försäkringskassan som angav att de alltid eller ganska ofta fick motstridiga besked från närmaste chef. 25 procent angav att de hade ganska lite eller mycket lite förtroende för sin närmaste chef. 20 procent upplevde att cheferna aldrig eller ganska sällan fördelade arbetet rättvist. 25 procent angav att deras närmaste chef i mycket liten utsträckning eller i ganska liten utsträckning uppmanade dem att delta i viktiga beslut. (Jönsson, et.al. 2003).

Hur är då en chef inom Försäkringskassan, vad gör de och på vilket sätt leder de arbetet? Övervägande delen av de intervjuade cheferna hade varit anställda en längre tid inom Försäkringskassan då de blev chefer. Detta gällde i synnerhet enhetscheferna. En av cheferna förklarade detta fenomen så här:

> *”Från början så låg det nog på förtjänsten i rekryteringssynpunkt till chefstjänster, alltså lång och trogen tjänst. I dag är det helt omvändt. I dag tittar man mycket på profiler, skicklighet och sådant.”*

Chefernas arbetsdag tycktes bestå av de mest skiftande arbetsuppgifter. Från att vara fixare till att styra arbetsfördelning och fördela resurser, att sammanställa resultat, samt att ha samtal med personalen. Här är något av vad informatörerna beskrev:

> *”Vissa dagar blir det ju mest akuta saker, som idag då jag har hållit på att leta datorer och rum till de vars datorer inte har fungerat. Vissa dagar är det mer arbetsledningsuppgifter, olika typer av strategier. Att driva verksamheten. Se vad som är mest akut och vad som ska följas upp.”*

> *”Väldigt mycket tid går åt till att göra uppföljningar och rapporter upp till centralkontoret. Det krävs mer och mer information av våra controler nu mera, så detta tar mer och mer tid.”*

”Det är oerhört mycket med att lösa olika saker i de olika grupperna./…/Väldigt mycket diskussioner. Alla måste kallas in och man måste lösa./…/Oerhört mycket om man säger individkontakter./…/Vill jag ha dem på rätt spår så måste jag ge väldigt mycket av min energi.”

En del chefer tycktes ha många externa uppdrag:

”Jag är ju inte alltid på kontoret, vi har lite andra aktiviteter också, bland annat så är jag ordförande i ett EU-projekt./…/Jag jobbar också rätt så mycket i andra samverkansgrupper.”

Andra chefer tog upp att det var viktigt att de var synliga och tillgängliga på arbetsplatsen. De hade därför avsagt sig externa uppdrag. De betonade sin roll som ledare och att deras beteende gav återverkningar i organisationen och i arbetsmiljön:

”Som chef så är det viktigt att jag är på plats. Jag kan inte springa på en massa andra uppdrag och inte vara på kontoret./…/Jag måste ha rutiner. Att folk vet att jag är på kontoret redan klockan sju./…/Alltså att sådana strukturbitar finns./…/Det är viktigt vad jag ger för signaler./…/Vad jag gör syns ju väldigt tydligt.”

En del chefer deltog i den operativa verksamheten medan andra tycktes sakna insyn i handläggarnas dagliga arbete. Några svarade så här på frågan om de deltog i den operativa verksamheten:

”Nej, nej skulle jag göra det så vore det ett misstag. Alltså att dels är det så att ärendena kan äta upp en och dels så måste jag markera att jag är chef och jag ska inte jobba operativ. Det blir konstigt då.”

”Vi har en som är försäkringsansvarig och som man kan fråga vid rent försäkringstekniska saker och bedömningar.”

Andra chefer lyfte fram att det var viktigt att ha insyn i personalens arbete för att kunna stötta och vägleda på ett bättre sätt:

”Man har sagt att man endast ska vara chef och inte kunna för mycket av vad de jobbar med. Men jag tycker faktiskt att det har

sina fördelar att man vet vad de gör för att ha en förståelse. Man vet vad de pratar om. Man vet vilken tidsåtgång där är på olika saker och moment."

En viktig faktor i organisationen är kontrollspann, det vill säga hur många medarbetare det är lämpligt för en chef att leda utifrån organisationens uppdrag och utseende. Cheferna inom Försäkringskassan hade i princip en enad bild av hur många personer som det var lämpligt att vara chef över. Alla cheferna uttalade att de upplevde att den övre gränsen för ett välfungerande ledarskap gick vid cirka 25 anställda vid den händelse att man som chef hade hand om alla delar i chefskapet själv:

"Omkring tjugofem personer för att det ska gå att hantera. Sedan får man bryta ner detta i mindre grupper hur man väljer att organisera arbetet, exempelvis i team."

"Ja, som du ser så behöver vi dela in i mindre arbetsgrupper. Men som arbetsledare så tycker jag nog att tjugo, tjugofem stycken går bra."

"Går man över trettio så tror jag att det kan bli lite slitit. Då är det lite svårt att se om medarbetarnas axlar är uppe eller nere. Har man mer så får man organisera upp detta, så kan man ha processledare i försäkringen då. Man måste vara mycket, mycket tydligare. Problemet är om man har många och man ligger kvar i den gamla typen av ledarskap. Att man måste vara med på allt. Det handlar om delegering. Att tro att andra människor kan ta hand om det här."

Några av de intervjupersoner som var enhetschefer för mindre lokalkontor angav dock att det hade varit lämpligare med ett mindre antal medarbetare att vara chef över. Dessa chefer innehade en chefsroll över flera olika försäkringsområden. De hade inte några sektionschefer som avlastade dem från den administrativa chefsrollen eller från det direkta personalansvaret:

"Jag tycker att det antal personer som jag har ansvar över som ensam chef, det är på gränsen. Man ska ju jobba både med utvecklingsfrågor och utbildningsfrågor och administrativa frågor./…/Det är ju väldigt många personer om man nu ska få individuell återkoppling och ha dialog kring uppdragen med alla samtliga. Man drunknar i det här tycker jag. Det blir

alldeles för mycket administrativa rutiner och externa uppdrag och möten./…/En ideal grupp är nog mellan tio och tjugo"

En enhetschef från ett mindre lokalkontor lyfte fram fördelarna med en mindre enhet:

"Jag tror att det lilla kontoret har sina klara fördelar./…/Alla ser alla. Alla vet om det är någon som mår dåligt eller om det är någon som har för mycket att göra."

Någon större enhet hade frångått att dela upp chefskapet utifrån försäkringsområde och i stället utgått från antalet medarbetare som det var lämpligt att vara chef för:

"Vi har då tyckt att som ledare ska man leda människor. Man ska inte leda för mycket av verksamheten, utan det finns det annat duktigt folk som kan. Som ledare ska man mer koordinera, bygga broar. Vi har då tyckt att om vi ser till att bygga våra grupper så här har man chansen att leva upp till ett bra ledarskap"

Det skymtade olika typer av ledarskap hos cheferna. En del tycktes i huvudsak vara resultatfokuserade och försökte coacha personalen till att uppnå resultat:

"Min roll är ju att styra verksamheten mot målen. Då arbetar jag mycket med statistik som jag tar fram och visar för dem att; så här ser det ut vad gör vi nu, vad gör vi åt det? Eller; Vi har ett problem, hur ska vi lösa det? Jag sitter inte inne med lösningarna utan lägger fram problemet. Jag ser mig mer som en diskussionspart för det är ju mitt ansvar någonstans. Men det är de själva som sitter inne med lösningarna i många fall."

Andra tycktes sätta personalens välbefinnande i första hand. De tycktes se personalen som individer och försökte nå dem i deras egen situation. Först därefter kunde organisationens resultat uppnås, resonerade de:

"Det är viktigt med en bra kommunikation och ett tydligt uppdrag./…/Att folk är hörda, sedda och respekterade. Att de är delaktiga och berörda. Det tror jag är viktigt/…/Jag tar mig tid att gå runt och prata. Jag tycker att det är viktigt att medarbetarna får en chans att prata med mig. Många gånger

räcker det att de får berätta och att någon lyssnar för att det ska kännas bättre."

"Det är mycket samtal med människor, med grupperna, mycket att vi bollar olika lösningar. Det är mycket möte naturligtvis för att få ihop alla delarna i verksamheten, eftersom jag upplever att verksamheten är väldigt komplex med många olika delar och den står aldrig stilla utan rör sig hela tiden med nyheter och förändringar som då ska förankras och implementeras. Det kräver mycket och jag baserar mitt ledarskap på att grunda väldigt, väldigt noga. Jag pratar mycket, det får aldrig finnas utrymme för egna spekulationer för det skapar oro."

"Jag tror att det är mycket viktigt med delaktighet, att vara sedd, omhändertagande. En balans mellan krav, omhändertagande och stöttning. En dålig arbetsmiljö har ingenting med det som händer utanför Försäkringskassans disk att göra. Däremot har det med aktivt ledarskap att göra. En del av oss ser att medarbetare knäar och en del ser det inte förrän man får in ett läkarintyg. Man ska se att medarbetare knäar. Man ska kunna se i ögonen direkt när någon mår dåligt. Det kallar jag ett ledarskap."

Några av cheferna hade delegerat ut en del av arbetsuppgifterna på medarbetare för att få mer tid för det som de såg som kärnan i sitt arbete, nämligen personalfrågor:

"Hon sköter ekonomin för hela kontoret. Jag gör inte det. Jag bestämmer bara vad pengarna ska användas till. Så allt det med budgetarbetet det sköter hon. Det är bara för att jag ska kunna arbeta med personalfrågorna. Det som jag tycker att jag ska jobba med."

Flera av de intervjuade cheferna framhöll att det var viktigt att cheferna tog på sig ansvaret för vilka delar av arbetet som skulle prioriteras. Detta gav medarbetarna arbetsro och skapade en trygg plattform för medarbetarna att arbeta utifrån. Att cheferna tog på sig detta ansvar tycktes extra viktigt då resurserna var begränsade. En av cheferna beskrev vikten av att tydligt ange prioriteringar så här:

"Medarbetarna undrar hur vi kan tro att de ska kunna hinna med alla olika bitar. Ge oss prioriteringar, säger de. Det är det

som jag hör nästan varje dag. Prioritera. Det måste jag göra. Jag måste säga att detta är det mest viktiga. Gör det och lägg det andra åt sidan så länge. Jag står för det. Detta har gett dem en väldig trygghet."

Cheferna beskrev att de ibland kände sig klämda mellan ledning och personal. De upplevde en inbyggd roll- och lojalitetskonflikt i chefskapet. Någon beskrev det så här:

"Jag vet att jag alltid ska ha lojaliteten uppåt, men det finns frågor som jag inte har haft det alltid. Det ska jag erkänna. Det finns vissa situationer som jag inte har kunnat dealat med mitt eget samvete, utan ställt mig på personalens sida även om jag vet att det inte är rätt att göra så. På en chefstol är det ju alltid svårt att sitta då man ibland måste föra ut saker som man egentligen tycker är fel."

"Där märks det väl att jag är mellanchef. För jag ska lyssna uppåt samtidigt som jag ska tala nedåt. Samtidigt så ska jag ju då även lyssna nedåt och tala om uppåt."

"Jag känner mig lite som Linus på linjen, måste jag säga"

Någon av cheferna lyfte fram betydelsen av ledaregenskaper hos en chef. Att det var viktigt att tydligt vägleda och styra medarbetaren i den riktning som ledningen pekat ut, även om de inte personligen delade ledningens uppfattning. Detta beskrevs som en påfrestande rollkonflikt och lojalitetskonflikt vilken dock ansågs ingå i chefsrollen:

"Jag måste inse att jag är chef och jag ska styra arbetet. Då måste jag också acceptera det mina chefer säger./…/Jag kan ju tycka någonting, men samtidigt är det viktigt att jag visar personalen. För har ett beslut fattats så har det./…/Jag kan aldrig gå och saluföra något till mina medarbetare genom att säga att jag tyckte att detta är JÄTTE-dåligt, utan jag måste framföra det så positivt som möjligt ändå./…/Jag måste försöka på ett positivt sätt få dem dit hän även om jag delar personalens uppfattning. Det är den här mellanställningen, men jag tror inte att du blir en bra chef om du går ut och säger att nu är ett beslut fattat men jag delar inte den uppfattningen."

Någon chef beskrev att det fanns dubbla budskap från ledning. Dels att cheferna skulle uppnå resultat och tillgodose de försäkrades rättigheter i första hand. Samtidigt så skulle de bygga en god och hållbar organisation för personalen. Detta beskrevs som ett omöjligt uppdrag utifrån de tilldelade resurserna:

> *”De är där uppe och vi är här nere. Vi kämpar för att hålla näsan ovanför vattnet i den dagliga verksamheten, medan de från direktionen har en helt annan syn. De här meningarna kan nog aldrig mötas utan att det kommer att vara en konflikt./…/Det viktigaste för oss och för mig också det är att folk får sin rätt tillgodosedd och att de får sina pengar i tid och får rätt beslut. Vi kan inte sitta här i långa tider och ha utvecklingskonferenser och bygga nya organisationer och så där. Det ryms inte inom ramen för tillgängliga resurser helt enkelt.”*

Sammanfattningsvis framkom det att flera av de intervjuade cheferna hade arbetat sig upp inom Försäkringskassans organisation. Dock höll detta rekryteringsförfarande på att ändras. Flera av cheferna lyfte fram att det var viktigt att vara synlig och tydlig som chef, samt att göra ramar, uppdrag och prioriteringar tydliga för medarbetarna. Det tycktes bland informatörerna finnas resultatfokuserade chefer. Dock tycktes de flesta i första hand vara personalfokuserade. Flera av cheferna beskrev dilemmat i att känna sig klämd mellan ledning och personal. För att cheferna ska ha möjlighet att skapa en trygghet för medarbetarna trots ständiga förändringar i organisationen framhöll cheferna att det är viktigt att inte ha för många att vara chef över, det vill säga med ett väl avvägt kontrollspann.

Krav, kontroll och stöd

I tidigare arbetsmiljöforskning har vikten av att uppleva balans mellan krav och kontroll ofta lyfts fram. Medarbetarna behöver få tillgång till tillräckliga resurser för att kunna utföra sina arbetsuppgifter och känna att de har kontroll över sitt arbete. Cirka 70 procent av Försäkringskassetjänstemännen i KVAR-enkäten angav att de alltid eller ganska ofta kunde fördela sina arbetsuppgifter på ett passande sätt. Cirka 50 procent angav att de själv alltid eller ganska ofta kunde bestämma arbetstakten. Det var cirka 80 procent som angav att de alltid eller ganska ofta själv kunde bestämma när de skulle ta paus. Nästan 40 procent upplevde att de fick uppgifter utan att få de resurser som behövdes för att utföra dem. Nästan 80 procent av försäkringskassetjänstemännen upplevde att de alltid eller ganska ofta hade för mycket att göra. Cirka 90 procent angav att de ibland, ganska ofta eller alltid upplevde att arbetsuppgifterna hopade sig i den mån att de kände sig frustrerade. Cirka 65 procent angav att det alltid eller ganska ofta var brist på personal i den omfattningen att de inte kunde sköta arbetet på det sätt som de önskade. Cirka 40 procent angav att de aldrig eller ganska sällan hann utföra de arbetsuppgifter som de tänkt sig under dagen. Cirka 60 procent kunde alltid eller ganska ofta från dag till dag förutse innehållet i arbetsuppgifterna, även om över 60 procent angav att de fick göra förändringar i det dagliga arbetet på grund av oförutsedda händelser. För att uppleva kontroll behöver medarbetarna tillräcklig information för att känna till vad som krävs i arbetet och av medarbetaren. Cirka 85 procent av försäkringskassetjänstemännen i KVAR-enkäten angav att det i ganska hög grad eller i mycket hög grad fanns klara regler för arbetets utförande. Cirka 35 procent angav att de fick information om vad som hände på arbetsplatsen från chefen. 65 procent angav att om de gjorde fel i arbetet så kunde detta få allvarliga konsekvenser för klienten (Jönsson, et. al. 2003).

För att uppleva kontroll över sin arbetssituation beskrev cheferna i denna studie att det var viktigt att medarbetarna kunde påverka, lägga upp och strukturera arbetet. På grund av olika omständigheter hade antalet ärende per handläggare ökat över tid. Flera chefer lyfte fram att ett för stort antal ärenden per medarbetare minskade möjligheten till att uppleva denna kontroll över arbetet. Detta var inte påfrestande enbart för medarbetaren utan även för cheferna eftersom de inte kunde avlasta då arbetet måste utföras:

”Har handläggare upp mot 150 ärende då tappar man den där kontrollen som man helst vill känna och då mår man inte riktigt bra. Sedan som arbetsledare mår man inte heller bra för man känner att inte de mår bra, och vad ska jag göra? Vem ska jag lägga över det på? En period gjorde vi så att de allra äldsta sjukfallen de la vi hos en tjej som i princip skötte så att de fick pengar. Bara för att de andra skulle komma ner i antalet ärenden och känna att de kunde hantera det. Det är sådana medvetna strategier som man måste göra för att kunna rädda viss del av personalen så att inte alla går ner sig.”

Stress beskrevs av cheferna som en anledning till att det fanns långtidssjukskrivna bland Försäkringskassans personal. Någon av cheferna beskrev ökade yttre krav och förändringar i arbetets organisering som en av orsakerna till detta:

”Det har blivit så att det finns en väldig stress. Vi har några stycken här som gick i väggen för några år sedan./…/Det beror inte bara på att det är många sjukfall utan också på att vi har haft väldigt hög omsättning på medarbetare. Vilket också gör att vi har fått omorganisera och ändrat. Varje gång vi får göra sådana här omorganiseringar och ändra i verksamheten så tar det tid innan man kommer in i arbetet igen. Då så tappar man tempo varje gång./…/Den enskilde medarbetaren har ett behov av att ha kontroll över sin egen arbetssituation. Har man inte den kontrollen blir man lätt stressad och kanske är det väldigt många som har den profilen av de som arbetar på Försäkringskassan.”

Cheferna berättade att det över tid hade skett en förändring av medarbetarnas arbetsuppgifter till att bli mer administrativa.

”När jag började här fick jag en anställning som utredare. Då talade man in på diktafon och sedan hade vi en kanslifunktion som utförde jobbet och la det till mig. Då hade man mer tid till de här samtalen med de försäkrade/…/Okej, varje grej tar inte så lång tid, men varje grej tar ändå tid. Sedan ska man även lägga in det i registreringsprogrammet Vi har väldigt mycket administration, så är det, och det klagar de på.”

Flera av cheferna beskrev att den ökande mängden administrativa arbetsuppgifter och registreringar minskade arbetstillfredsställelsen och ökade stressen hos flera av medarbetarna:

> *”Att sitta här och klicka hit och klicka dit… De blir helt OHhhh… Jag har sett människor som riktigt lider av det, de har inte gått högskolan för det. De har inte läst psykologi, sociologi eller allt vad det är för att sitta och klicka på datorn./…/Det administrativa kunde utföras av någon annan. Jag tror att man kanske biter sig själv i svansen som det är nu”*

Någon chef beskrev att den förändrade yrkesrollen upplevdes problematisk av medarbetarna, men menade på att denna förändring hörde till arbetet och utvecklingen i samhället:

> *”Administrationen det måste ju vara en del av jobbet. Det är ju så det är, med alla delmoment. Detta måste man ju göra. Det kan vara motsättningarna i det att dels vara en fixare som pratar med människor för att få ihop det och dels sitta och peta med koder. Det kan vara de som blir fullkomligt togiga för att de behöver registrera en kod. Det är många få av mina medarbetare som egentligen har båda dessa bitarna och som kan klara av det lika bra.”*

Flera av cheferna betonade att det var viktigt att de var ett stöd för medarbetarna, att vara en trygghet som de kunde lita på då de försökte återta kontrollen över sitt arbete. De beskrev även att det var viktigt att de minskade kraven genom att prioritera bort vissa arbetsuppgifter. Någon chef beskrev detta så här:

> *”Det är väldigt viktigt att sitta med och inte bara säga att nu får ni lösa det. Utan istället sitta med och diskutera och aldrig fly undan ansvaret utan att om det är så att ni inte hinner med så prioriterar jag bort det. Det ska inte vara ert ansvar jag tar på mig det. De ska inte hänga er utan de hänger mig. Jag tycker att det är viktigt att de känner att de har ett stöd i mig i alla situationer.”*

Cheferna beskrev att de vid PSO-mätningarna ofta fått kritik för att de gav för lite feed-back. Detta var en kritik som några chefer tyckte var befogad:

”Man kan säkert vara mycket, mycket bättre på det. Vi har den där psykosociala mätningen årligen och tittar man på alla enheter är det ständigt att man tycker att man får för lite feedback.”

Cheferna i denna intervjustudie beskrev att Försäkringskassan styrs av politiska beslut och av en lagstiftning vilken ständigt förändras. Lagar och regler är försäkringskassetjänstemannens verktyg i arbetet. Att vara väl uppdaterad och informerad om vilka regler och prioriteringar som gäller ger inte bara struktur i arbetet utan är därför även en nödvändighet för att kunna utföra arbetet. Att hänvisa till lagstiftning och regler vilka ligger tillgrund för ställningstagandet beskrevs även ge en professionell bild gentemot de försäkrade. Flera av cheferna spred informationen till medarbetarna på detta sätt:

”Jag som sektionsledare har en träff var fjortonde dag med medarbetarna som vi kallar samråd, och för där ut olika typer av nyheter. Sedan så finns det ett intranät där vi får oerhört mycket information. Varje team har även utsedda informationsansvariga och de har då som uppgift att föra ut ändringar i försäkringsfrågor till handläggarna.”

För att uppleva att man har kontroll över arbetet behöver man först och främst känna till arbetsuppgifterna och vilka mål och gränsdragningar som gäller. Cheferna beskrev att försäkringskassetjänstemännen upplevde att en god information gav trygghet att luta sig mot vid obekväma beslut och för att få kontroll över arbetet. Bristfällig information tenderade ofta att skapa osäkerhet och spekulationer, beskrev cheferna. Flera av cheferna betonade vikten av tydliga ramar och mål för arbetet:

”Vårt ansvar är inte rehabilitering, vårt ansvar är att samordna rehabiliteringen. Men vissa på Kassan är inne på den kurativa verksamheten. Och innan man har förstått det och anammat det, det är en process som man måste igenom.”

”Pressen har blivit att vi ska nå mål i siffror och då måste var och en jobba med sina. Det kan ju då bli problem med sådana här gränssnittsfrågor. Det har ju också ökat successivt. Det här med att man måste nå målen med si och så många två-års fall, si och så många fyra års fall. Det ska ner, ner, ner. Därför finns det ju en risk att rivaliteten i gruppen ökar om vem som ska göra vad.”

”Det kommer mer och mer att man ska jobba lika överallt. Det tror jag också är något som är väldigt bra ur arbetsmiljösynpunkt. För i dag så kan man jobba väldigt, väldigt olika mellan varje kontor. Detta skapar ju en osäkerhet i vad det är som är rätt? Hur ska man tolka lagarna? Hur ska man egentligen handlägga? Så jag tror mycket på att arbeta fram metoder för hur man ska göra i olika situationer, så man kan ha lite struktur på att så här ska det vara.”

Sammanfattningsvis tycks cheferna anse att försäkringskassetjänstemännen arbetade under stora krav och låg kontroll. Flera chefer beskrev att medarbetarna hade en för hög arbetsbörda. Tid tycktes vara en bristvara. I det höga arbetstempot tycktes det vara klockan och den kvantitativa arbetsmängen som styrde över kvalitén eller möjligheten till reflektion före besluten. Cheferna tycktes se detta som ett hot mot medarbetarnas hälsa genom den ökade stressen. De beskrev att en förändring av arbetsuppgifterna till mer administrativa uppgifter och brist på resurser hade gett medarbetarna en upplevelse av minskad kontroll som de som chefer inte riktigt kunde styra över. Cheferna försökte att minska medarbetarnas upplevelse av krav genom att prioritera bort vissa arbetsmoment, samt genom att vara tydlig i gränssnittsfrågor. De beskrev även att de försökte öka medarbetarens kontroll över arbetet genom att vara stödjande i arbetsmiljö, även om någon menade att de kunde bli bättre på att ge feed-back.

Motivation i arbetet

Det är viktigt med stödjande miljöer för att uppleva välbefinnande och hälsa. De faktorer som beskrivs skapa stödjande miljöer sammanfaller i stort med de faktorer som i tidigare forskning har beskrivits ge motivation i arbetet. Några av dessa faktorer är erkännande för väl utfört arbete, att lösa problem, att se resultat av arbetet, arbetet i sig själv, ansvar, och arbetsförhållanden. Det är även viktigt med ett bra förhållande till arbetskamrater, chefer och andra. I KVAR-enkäten var det cirka 80 procent som angav att de ganska ofta eller alltid fick stöd och hjälp av sina arbetskamrater när de behövde det. Det framkom samtidigt att nästan 40 procent av de försäkringskasseanställda angav att de aldrig eller ganska sällan fick stöd och hjälp av sin närmaste chef när de behövde det. På frågan om vilka som försäkringskassanspersonal i första hand fick synpunkter på ett bra utfört arbete, angav cirka 45 procent de försäkrade, cirka 20 procent från chefen och cirka 20 procent från arbetskamrater. De övriga svarande angav anhöriga, andra eller att de inte fick några synpunkter. Det frågades även från vilka andra de anställda upplevde det som mest betydelsefullt att få synpunkter. 50 procent svarade här från den försäkrade, cirka 40 procent från chefen och cirka 10 procent från arbetskamrater. På frågan om från vem de i första hand fick synpunkter på ett bristfälligt arbete, svarade cirka 35 procent från de försäkrade, 20 procent från chefen och cirka 15 procent från arbetskamrater. 30 procent svarade från anhöriga, andra eller att de inte fick några synpunkter på bristfälligt utförda arbetsuppgifter. Försäkringskassetjänstemännen fick även svara på frågan om från vem det var mest betydelsefullt att få synpunkter på ett bristfälligt utfört arbete. Här angav nästan 40 procent från de försäkrade, cirka 40 procent från chefen och cirka 20 procent från arbetskamrater (Jönsson, et. al. 2003). Vad gjorde då cheferna på Försäkringskassan för att motivera sin personal och för att skapa stödjande miljöer?

Alla försäkringskassechefer i intervjustudien beskrev att de anställda var mycket motiverade till sitt arbete trots olika påfrestningar:

> *”Mycket hög, mycket hög motivation. Det kanske också är det som gör att man blir frustrerad om man då inte får jobba med det man ska, så att säga.”*

Cheferna beskrev att de försökte att motivera medarbetarna genom att se till varje individ:

”En viktig sak är det här med att uppmärksamma och bekräfta varje individ. Att ge beröm för det som folk är bra på.”

”Motivationen är hög. Vi är väldigt lojala. Går motivationen ner så har vi som ledare inte gett näring och då vissnar man. Då får man prata mycket kring, Varför är vi här? Vad finns det för glädje ämnen i jobbet. Stimulera till att prova inte vara rädda för att misslyckas. Åk ut och titta på andra för att lära. Ju mer innejobb du har ju mer ute ska du få vara. Då genom så att säga konstgjorda aktiviteter. Man måste plocka ut folk på konferenser och annat.”

Andra chefer försökte lyfta fram det som var positivt och fokusera på det för att motivera medarbetarna:

”Man talar väldigt mycket om det här, att det hinns inte med. Då tar man bort den där tillfredsställelsen av att jag har gjort mitt jobb och jag har gjort det bra. Det tycker jag människor lider väldigt av. Jag måste coacha oerhört mycket och som en obotlig optimist lyfta fram andra aspekter på att de gör ett mycket gott jobb. För visst jag kan också se att kärnan inte är fullgjord på grund av olika omständigheter.”

Andra saker som beskrevs öka medarbetarnas motivation var möjlighet till utveckling och synliga resultat:

”Att man får utvecklas i jobbet och att man får möjlighet till lite mer kvalificerade arbetsuppgifter. Men också att man kan se ett resultat av det man håller på med. Att man får balans mellan de här bitarna va. Så länge man ser resultat så mår man bra tror jag. Det finns en gräns för det också, och det är när man glömmer bort sin fritid i jakt på resultat. Man måste ha ett annat liv också och inte bara arbete”

En del av handläggarna hade svårt att se ramarna för arbetet vilket beskrevs av cheferna som en faktor som i förlängningen kunde orsaka motivationsbrist och ohälsa hos personalen. De menade på att det var en viktig uppgift för chefen att se till att medarbetarna höll sig inom ramen för vad uppdraget innebar och bromsade de medarbetare som inte uppfattade ramarna. Någon av cheferna beskrev det så här:

”Folk tycker det är roligt det här jobbet, men sedan kan de komma i konflikt med vad det innebär, det vill säga vad vårt uppdrag är. En del går för djupt in i ärendena och ska verka kurativt.”

”Vårt problem är ibland att folket är så motiverade så man måste nästan sätta gränser, alltså så lojala är folk”

Någon av cheferna beskrev att det var svårt att få personalen motiverad då de ständiga förändringarna orsakade brist på konsensus och att man inte fick tillräcklig arbetsro för att arbeta ikapp sådant som blivit liggande i ”att göra högar”. Tiden gick i första hand till att göra det mest akuta och administrativa delarna av arbetet. Detta gav brist på arbetstillfredsställelse då medarbetarna kände att de inte hann göra ett arbete som de kunde vara riktigt stolta över. Cheferna såg detta som en hälsorisk för medarbetarna, men såg det även som en ofrånkomlig del av arbetet. Några chefer beskrev det så här:

”När det är något som är nytt så tar det tid innan det hittar sina former och då kan det upplevas lite luddigt av de som håller på med det. Det kan ju vara en jobbig process just då.”

”Neddragningar och förändringarna som hela tiden kommer är negativt för arbetsmiljön. Tid som ska registreras och som egentligen inte har med den egentliga produktionen att göra. På vissa områden är detta väldigt omfattande och man kan inte alltid se nyttan av det. Det upplevs som negativt och kan vara svårt att alltid kunna motivera för medarbetarna.”

”De tycker att de ständiga förändringarna tar mycket energi och att man vill arbeta så som man har gjort tidigare. Där kommer den etiska stressen in också. Att inte hinna ta vara på alla impulser som kommer från arbetsgivare och sjukvården. För personalen är mycket väl medveten om att om man bara fått göra det så hade man kunnat få många av de sjukskrivna på banan och ha en aktivitet. Men då kan jag också tycka att den här höga pulsen är något som man måste leva med i den här branschen. För så är det.”

Ett annat exempel som togs upp som en motivationssänkande faktor var att den utlovade ökningen av personalresurserna genom en satsning på att nyanställa hade ätits upp av andra förändringar inom verksamheten. Det var

därför svårt för cheferna att i längden locka med en motivationsmorot om att arbetsbördan snart skulle lätta då denna morot hela tiden flyttades fram i tid. Så här beskrev någon chef det:

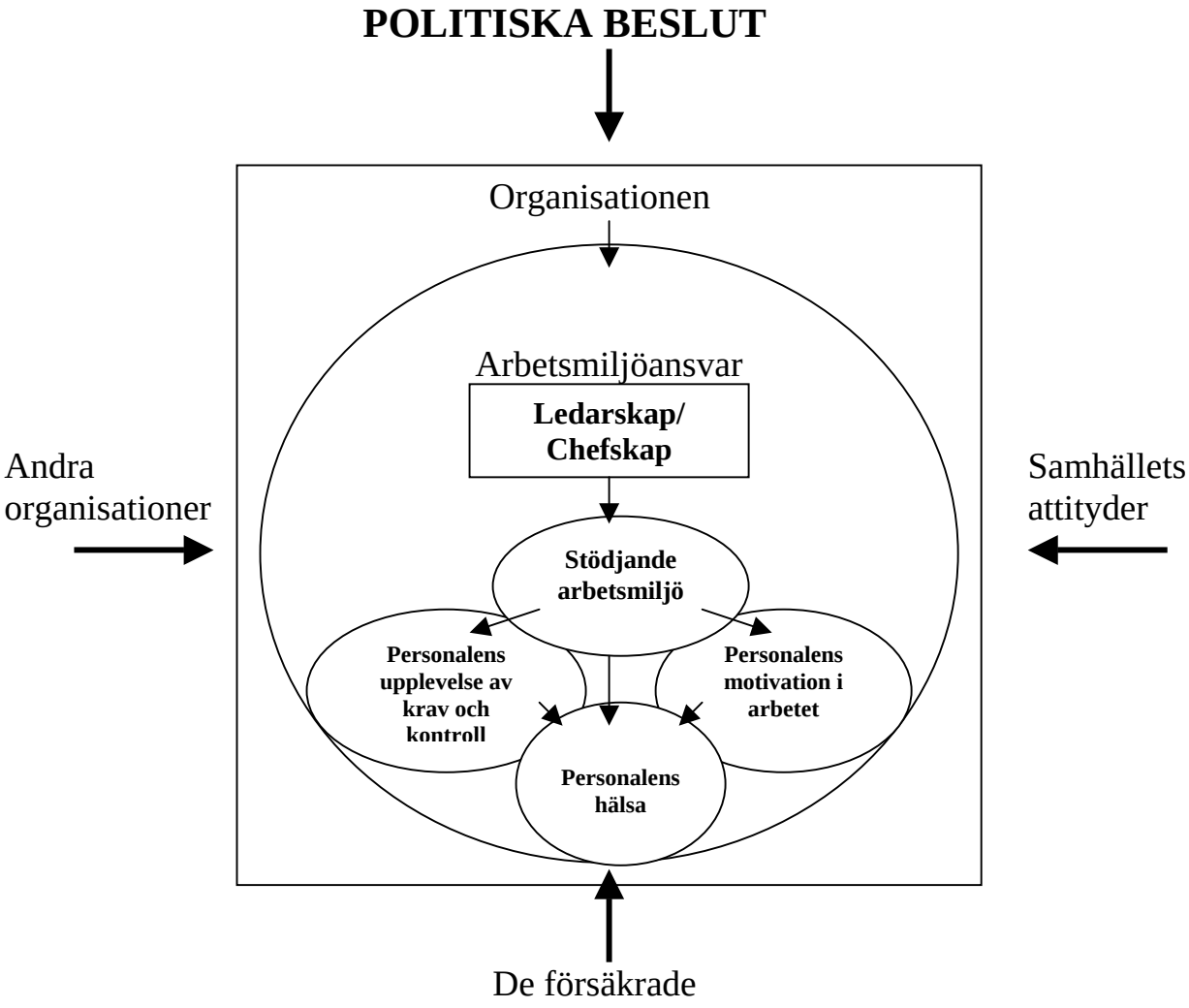
> *”Det är därför svårt att fortsätta att motivera eftersom de har trott att det skulle komma extraresurser och så har det försvunnit iväg folk på projekt. Det är så det ser ut att det händer saker hela tiden. Att de har för mycket det är helt klart.”*

Sammanfattningsvis framkom att cheferna uppfattade personalen på Försäkringskassan som mycket motiverade för sitt arbete. En del chefer upplevde även att deras personal vara så motiverade att de gick för djupt in i sitt arbete. Cheferna beskrev dock att utvecklingen av medarbetarnas arbetsuppgifter till att bli mer administrativa kunde upplevas motivations hämmande för många medarbetare. Cheferna beskrev även bristen på resurser, tid och personal som en motivationshämmande risk hos medarbetarna. Mängden arbetsuppgifter som skulle utföras på en bestämd tid tycktes styra hur lång tid varje process i arbetet fick ta utan hänsyn till att många av arbetsmomenten kräver kontakt och relationer med de försäkrade. Enligt chefernas beskrivning tycktes medarbetarna slitas mellan polerna effektivitet och relationen till de försäkrade. Detta tycktes framstå som ett agens för medarbetarnas hälsa.

ANALYS AV CHEFENS SYN PÅ ARBETSMILJÖN OCH DESS BETYDELSE FÖR PERSONALENS HÄLSA

Av intervjuerna gick det att skönja att Försäkringskassans uppdrag och struktur styrs av politiska beslut. Vilka i sin tur omformas genom administrativa beslut till verksamhetens uppdrag och utgör ramen för hur arbetsmiljön kan och bör utformas. Organisationen påverkas även av krav och stöd från andra organisationer, attityden i samhället samt demografin och de försäkrades nyttjande av Försäkringskassans tjänster. Utifrån organisationens uppbyggnad framgår hos vem arbetsmiljöansvaret bör ligga. I ledarskapet och chefskapet finns sedan en med befogenheten inbyggd påverkansmöjlighet för att skapa en stödjande arbetsmiljö. Organisationen och arbetsmiljön påverkas även av de rådande attityderna i samhället, andra relaterade organisationer samt av de försäkrades attityder, behov och krav. Detta påverkar i sin tur medarbetarnas upplevelse av krav och kontroll samt motivation i arbetet, vilket är viktiga faktorer för att medarbetarna ska uppleva hälsa och förebygga ohälsa. Detta har illustrerats i Figur 1. Det kommer även att föras ett resonemang utifrån denna modell här nedan.

Figur 1
Flödesschema över styrning/påverkan av arbetsmiljön inom Försäkringskassan.



Organisation

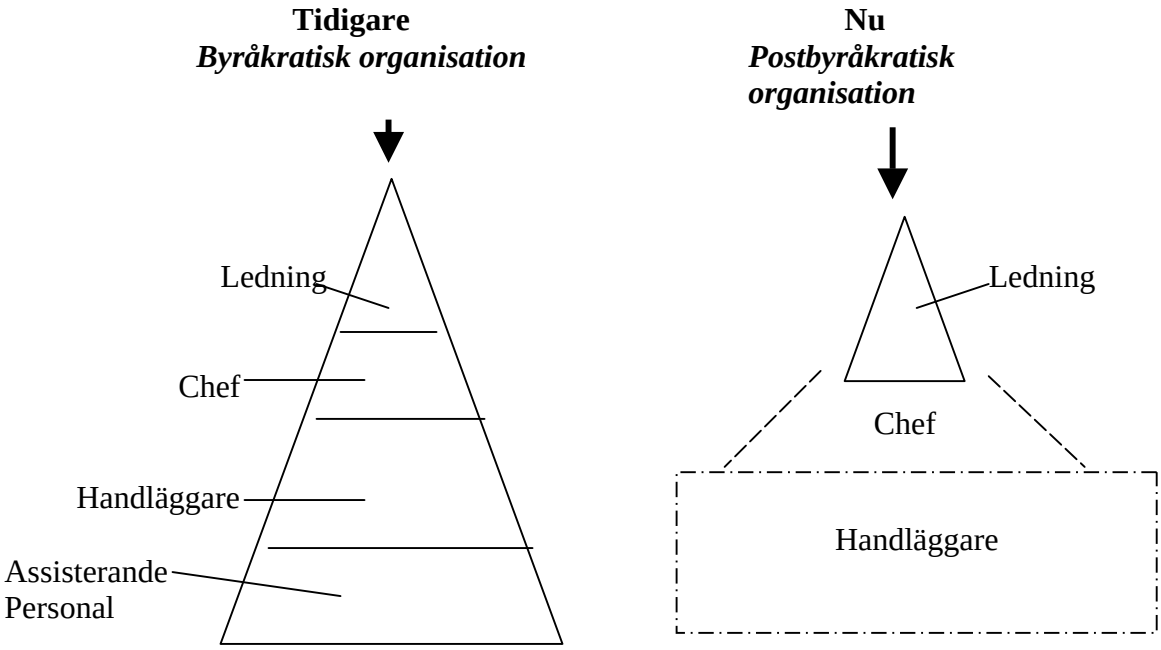
Försäkringskassetjänstemännens yrkesroll är vad Lipsky (1980) beskrev som street-leavel bureaucracy, eller vad Johansson (1992) något försvenskat beskrev som gräsrotsbyråkrater. Handläggarna befinner sig längst ner i den offentliga byråkratin vad gäller socialförsäkringen och ska verkställa det som politiker och högre tjänstemän beslutat om. Flera av cheferna beskrev nödvändigheten av att personalen hade tydliga ramar och ett tydligt uppdrag att följa vid kontakten och mötena med de försäkrade. De beskrev att detta var viktigt för att medarbetarna skulle känna kontroll över sina arbetsuppgifter. Cheferna beskrev vikten av att ge grundläggande information och förankra besluten väl hos personalen före det att en förändring eller omorganisation verkställs. Detta hade enligt cheferna blivit betydligt bättre från att tidigare ha varit bristfälligt. Flera chefer beskrev denna tidigare brist som en av anledningarna till att exempelvis införandet av ny arbetsordning och fördelning av arbetet mellan utredare och samordnare hade tagit oproportionerligt lång tid att genomföra på en del lokalkontor. Bruzelius och Skärvad (2000) beskriver att vid brist på förankring vid beslut av förändring kan införandet av förändringen motarbetas av personalen på grund av deras rädsla, oro och av deras stabilitetssträvan. Detta orsakar i sin tur organisatorisk tröghet, det vill säga att förändringar tar lång tid att införa. Den ökade delaktigheten vid förändringar i organisationen torde därmed vara stödjande både för medarbetarnas hälsa och för organisationens utveckling.

Cheferna i denna studie samt flera forskare har beskrivit hur försäkringskassetjänstemannens arbete och organisationen har förändrats över tid till att bli postbyråkratisk (se exempelvis Thelander, 2003; Lindquist, 2000). Även chefernas beskrivning bekräftar detta. Den bild (figur 2) som går att förnimma utifrån Försäkringskassechefernas attityder i denna intervjustudie är att Försäkringskassan är en byråkratisk hierarkisk organisationspyramid som med åren blivit utplattad i sin (lokalkontors)bas. Den tillplattade basen med ett för medarbetarna ökande antal arbetsuppgifter samtidigt med ett ökat beslutsansvar tycks svår att riktigt passa till den spetsiga övre delen av pyramiden. Från pyramidens spets kommer politiska beslut och lagar genom administrativa beslut omformade till riktlinjer och styrkort i ett ständigt top-down flöde. Kan en anledningen till att många inom Försäkringskassan själv är sjukskrivna gå att skönja i den postbyråkratiska organisationen som gräsrotsbyråkraterna befinner sig i? I försäkringskassetjänstemannens arbete finns en tydlig politisk top down

styrning med strikta ramar och regelverk för hur arbetet ska bedrivas. Samtidigt är dessa ramar töjbara och lämnar den enskilde handläggaren ensam att fatta besluten utifrån sina egna bedömningar. Dessa beslut kan få långtgående konsekvenser för de berörda försäkrade. Möjligen kan en situationen där medarbetaren under hög belastning måste fatta ett väl avvägt och för den enskilde försäkrade rätt beslut inom de ständigt förändrade riktlinjerna upplevas pressande och stressande.

Det tycks också finnas en paradox och motstridighet vid tillämpningen av målen för Försäkringskassans verksamhet, vilken kan upplevas negativt stressande för gräsrotsbyråkraten. Dels beskrevs ett mål vara att uppnå en likformighet i behandlingen av ärendena för att öka den juridiska säkerheten och att alla är lika inför lagen. För att nå dessa mål torde försäkringskassetjänstemannen strikt följa regelverket och krypa in i en mer byråkratisk roll med tydlig avgränsning av arbetsuppgiften. Detta bör sannolikt även innebära att de intar en position bakom paragraferna för de övriga aktörerna på sjukförsäkringsarenan. Ett annat mål tycks vara ett flexibelt arbetssätt där agerandet anpassas utifrån de övriga aktörerna arbetsgivare, arbetsmarknadsmyndigheten, hälso- och sjukvård samt de försäkrades situationer. För att kunna gå vidare i rehabiliteringen tycks försäkringskassetjänstemannen därför i vissa fall behöva tänja och kringgå vissa regler.

Figur 2
Summerande modell över chefernas beskrivning av Försäkringskassans över tid förändrade organisationsstruktur



Dessa motstridiga mål i den numera postbyråkratiska organisationen torde kunna orsaka en osäkerhet och negativ belastning hos försäkringskassetjänstemannen. Detta eftersom besluten för att agera enligt något av organisationens motstridiga uttalade mål ligger på den enskildes axlar, och får olika konsekvenser för den enskilde försäkrades liv. Bristen på resurser har medfört att tiden för att fatta beslut i olika ärenden har minskat och i vissa fall räcker tiden endast till för att betala ut sjukpenning till de försäkrade. Att behöva fatta ett för den försäkrade utslagsgivande beslut under sådana omständigheter tycks mycket svårt. Detta kan få som konsekvens att försäkringskassetjänstemannen skjuter upp besluten för att hinna tänka igenom situationen i lugn och ro för att vara säker på att inte fatta ett felaktigt beslut. Under tiden rullar den försäkrades sjukskrivningstid på. Infinner sig aldrig en tid med mindre belastning och tillräckliga resurser växer till sist högen med uppskjutna beslut till en gigantisk mängd ärenden. Detta minskar ytterliggare möjligheten att känna tillfredsställelse med ett väl utfört arbete. Bodil Jönsson (1999) skriver i sin bok ”Tio tankar om tid” att vi behöver ställtid. Ställtid definierar hon till den tid det tar att ställa om och ställa in sig mellan olika uppgifter och moment. Med ett ökande antal olika

arbetsuppgifter ökar därför troligen även försäkringskassetjänstemannens behov av ställtid under en arbetsdag. Det är alltså inte enbart den effektiva tiden det nya arbetsmomentet tar att utföra som tar tid, utan även själva omställningen mellan de olika momenten då man ska sätta sig in i det nya momentet som ökar arbetsbelastningen. Flera chefer i denna studie befarade att den enskilde försäkringskassetjänstemannen riskerade falla samman och drabbas av ohälsa under detta ok av många ärenden och uppskjutna beslut. Samma problem lyfts även fram i studien ”Allt skulle ha varit gjort för flera veckor sedan” (Johansson, 2003). Enligt vad cheferna beskrev gick det att skönja dessa problematiska faktorer i organisations struktur vilket inte riktigt upplevdes tillfredsställande ur arbetsmiljösynpunkt. Eventuellt finns här faktorer som det kan tyckas viktigt att se närmare på för att skapa en mer främjande och stödjande arbetsmiljö för medarbetarna

En del chefer angav att de upplevde en lojalitetskonflikt mellan ledning och medarbetare. Någon beskrev sin egen roll som ”Linus på linjen”. De såg att en del medarbetarna inte mådde så bra i den tillplattade organisationen. De beskrev att medarbetarna arbetade med höga krav och relativt låg kontroll. Till detta kommer påverkan från andra organisationer, från samhällets attityder och från de försäkrade. Detta var en bild som också kunde skönjas ur försäkringskassemedarbetarnas resultat från KVAR-enkäten. Någon av cheferna beskrev att medarbetarna knäade under arbetsbördan med orden; ”Man kan inte klara hur mycket som helst”.

Arbetsmiljöansvar

I intervjuerna framkom att enhetscheferna på Försäkringskassans lokalkontor hade ett skriftligt delegerat arbetsmiljöansvar, som de var väl medvetna om. Några av sektionscheferna tycktes dock inte vara lika klara över vem som i realiteten bar arbetsmiljöansvaret. Den som har arbetsgivaransvaret för den enskilde medarbetaren är enligt lagstiftningen den som ska ha arbetsmiljöansvaret. På de lokalkontor som hade sektionschefer tycktes dessa även ha en stor del av arbetsgivaransvaret i form av utvecklingssamtal, lönesamtal och planering och styrning av arbetet. Därför torde det även vara viktigt att sektionscheferna är klara över sin del av arbetsmiljöansvaret och får tillräckliga befogenheter för detta.

I lagstiftningen beskrivs att arbetsmiljön i största möjliga mån ska vara förebyggande både i fysiska och psykosociala hänseende. I resultaten från intervjuerna framkom att det var väl sörjt med förebyggande insatser i den fysiska arbetsmiljön inom Försäkringskassan. Dock gick det att skönja vissa brister i den psykosociala arbetsmiljön. Flera av cheferna beskrev att försäkringskassetjänstemännen arbetade under för stor belastning. Detta beskrevs ha inträffat på grund av att de höga sjuktalen i samhället i stort hade orsakat en ökad arbetsbörda, men att resurserna var för små för att kompensera denna ökning. Några chefer beskrev att det var detta som visade sig i PSO-mätningen. Någon beskrev att debatten inom Försäkringskassan kring den psykosociala arbetsmiljön och den stora belastningen hade tagit för stora proportioner. Ser man till de dystra siffrorna kring Försäkringskassepersonalens egen ohälsa och sjukskrivning tycks de istället vittna om betydelsen av att lyfta fram just detta. Det tycks vara viktigt att se över belastningen i Försäkringskassetjänstemännens psykosociala arbetsmiljö för att minska den risk för ohälsa som nu beskrevs av flera chefer. Ökade resurser för att minska belastningen är dock en fråga som enligt de intervjuade cheferna låg utanför deras befogenhet och därmed även deras arbetsmiljöansvarsområde. Cheferna beskrev att de försökte att kompensera detta genom olika strategier. En fråga är om cheferna insåg sitt ansvar att bolla tillbaka problemen uppåt i hierarkin till personer med tillräckliga beslutsbefogenheter och därmed det egentliga arbetsmiljö-ansvaret.

Ledarskap/Chefskap

Cheferna tycktes vara väl informerade och välmedvetna om hur en bra arbetsmiljö skulle uppnås i teorin. De blev även hela tiden uppmärksammade på problem i arbetsmiljön genom de ständigt återkommande fysiska och psykosociala arbetsmiljöenkäternas resultat. Trots detta har personalen inom Försäkringskassan en hög andel sjukskrivningar. Cheferna beskrev att de försökte stötta personalen i den påfrestande situation som ingår i gräsrotsbyråkratens vardag. Flera av cheferna lyfte fram faktorer som berörde kontrollspannet. De tyckte att en sektionschef kunde leda cirka tjugofem medarbetare. Någon av sektionscheferna hade dock ansvar för cirka femtio medarbetare. I detta fall fanns det dock även en processchef. Sektionschefen hade därför enbart ansvar för personalfrågor och inte för arbetets utförande. De som var enhetschefer för mindre enheter hade själv ansvar för alla bitarna i verksamheten och för processen i alla försäkringsområden. De gav därför uttryck för att det var mer lämpligt med ett kontrollspann på mellan tio och tjugo medarbetare för att hinna med alla bitar som ingick i chefs/ledarskapet. Lena Andersson-Felé (2003) har studerat faktorer som påverkar vilket kontrollspann som är lämpligt i en organisation. Hon lyfter fram att detta är beroende av stabiliteten i organisationens struktur och bemanning. Det beror även på om organisationen har en mängd olika funktioner och chefen därmed måste leda individer med olika funktioner. Detta talar för att Försäkringskassan är en organisation där ett snävare kontrollspann eventuellt kan vara att föredra. Detta kan särskilt tyckas gälla för de enhetschefer på de mindre lokalkontor med direkt chefskap över personal inom flera olika typer av försäkringsområden.

Att chefer i dagens platta organisationer ofta slits mellan de olika polerna ledning-uppdrag-medarbetere och hamnar i en lojalitetskonflikt har bland annat beskrivits av Hagström (2003). De många olika uppgifter som ingår i chefskapet samt chefens ökade administrativa belastning genom dagens platta organisationer riskerar att leda till att ledaren hamnar allt längre ifrån arbetsgruppen. Detta kan i sin tur öka osäkerheten i arbetsgruppen och otydligheten i chefs/ledarskapet. En del chefer i intervjustudien beskrev att de deltog i verksamhetens operativa arbete, medan andra menade på att detta inte var möjligt att förena med chefsrollen. Flera av cheferna beskrev att de upplevde lojalitetskonflikt mellan personal och ledning. Det gick att skönja att denna lojalitetskonflikt framför allt upplevdes av de chefer som själv arbetat i flera år i den operativa verksamheten. Det gick att skönja att dessa därför i större utsträckning identifierade sig med personalen och besatt

en förförståelse för problem som uppkom genom olika förändringar. Denna roll och lojalitetskonflikt löste några chefer genom att i stället beskriva sig lojala mot sitt eget uppdrag. De menade att det var viktigt att de stod kvar på sin post och ingav trygghet och stabilitet för personalen. Att de inte visade sin ambivalens utan behöll sin roll att leda personalen mot de mål och beslut som var fattade, även om de inte själv ansåg att det var den rätta vägen. Även här kan eventuellt kontrollspannet vara av stor vikt för att chefen ska klara av denna uppgift.

Det fanns en del chefer som i första hand tycktes inriktade på att uppnå målen med verksamheten. Andra chefer beskrev att de aldrig kunde uppnå målen för verksamheten om de inte hade personalen med sig och värnade om deras välbefinnande och hälsa. Resultaten från Michigan-studien (se exempelvis Abrahamsson, 2000) visade att det var de chefer som lade störst vikt vid omsorg och omtanke för sina medarbetare som uppnådde bäst resultat framför dem som i första hand var produktionscentrerade i sitt ledarskap. Om det finns någon skillnad därvidlag går inte att uttala sig om i denna intervjustudie. Men om ett medarbetarcentrerat ledarskap ger bra resultat för både arbetsmiljö och verksamhet är detta dock en viktig faktor att lyfta fram. Whitmore (1997) och Jansson (1995) har beskrivit en coachande ledare som någon som uppmuntrar och motiverar medarbetarna att göra sitt bästa genom det stöd och uppmuntran som ledaren ger. Coachen stärker på detta sätt egenmakten och självkänslan hos medarbetaren. Det framgick i intervjuerna att det fanns flera chefer som var coachande i sin ledarstil. De byggde sitt ledarskap på att ge positiv feedback för att leda medarbetarna mot målen för verksamheten. Även Skinner (enligt Abrahamsson, 2000; Jerkedal, 1976) har beskrivit vikten av återföring och belöning för att motivera till handling. Några av de intervjuade cheferna tycktes även situationsanpassa sitt ledarskap, så att det passade den enskilde medarbetaren i dennes olika situationer. Cheferna beskrev att det var viktigt att de var tydliga och satte gränser samt gjorde prioriteringar då arbetsbelastningen var för hög för medarbetarna. Denna typ av ledarskap har beskrivits av Hersey och Blanchard (1970) som ett sätt att utifrån den enskilde medarbetaren bästa möjliga förutsättning öka motivation och inlärningsförmågan.

Krav och kontroll

Cheferna på Försäkringskassan beskrev att arbetsbelastningen under de senaste åren hade eskalerat. De ökande sjukskrivningstalen i samhället hade sammanfallit med ökande administrativa arbetsuppgifter. Den ökade belastningen beskrev cheferna som en hälsorisk för medarbetarna. Även KVAR-enkätens resultat (Jönsson et.al. 2003) beskräftar detta. Resultaten här ifrån visar bland annat att försäkringskassetjänstemännen upplevde att arbetsuppgifterna hopade sig i den mängd att de blev frustrerade. Att de alltid eller ganska ofta hade för mycket att göra och att de fick arbetsuppgifter men inte tillräckligt med tid för att utföra dem på ett tillfredsställande sätt. Av detta går det att skönja att försäkringskassetjänstemännen enligt Karasek och Theorells (1990) stresskarta befinner sig i fältet för spänt arbete. Spänt arbete karakteriseras av höga krav från organisation och omgivning, men litet utrymme för medarbetaren att kunna påverka och uppleva kontroll över sitt arbete. Detta beskrivs skapa frustration och en negativ stress som i det långa loppet kan leda till ohälsa. Även Thelander (2003) beskrev att obalans mellan krav och kontroll missgynnar en hållbara arbetsmiljö. Faktorer som av Thelander beskrevs gynna en hållbar arbetsmiljö var dialog, delaktighet, kommunikation, helhetssyn och tydlighet. Utifrån det mönster som framträder i vår intervjustudie tycks det även vara viktigt att medarbetarna upplever att de får tillräckligt med tid för att ställa om vid införandet av nya riktlinjer och mellan de olika arbetsmomenten samt tillräckligt med tid för reflektion kring arbetet, besluten och relationen till de försäkrade.

Cheferna i den här KVAR-intervjustudien beskrev att de i största möjliga mån försökte öka medarbetarnas kontroll genom att vara ett stöd för personalen, samt genom att vara tydliga och skapa delaktighet vid beslutsprocesser. Johansson (enligt Aronsson, 1987) har tillfört stöd som ytterliggare en dimension till Karasek och Theorells stresskarta. Genom stöd kan höga krav och låg kontroll till viss del kompenseras. Inom arbetsmiljön kan stödet delas in i fyra former (se exempelvis Jönsson et.al. 2003). Dessa beskrivs vara emotionellt stöd, instrumentellt stöd, informationsstöd och uppskattningsstöd. Av cheferna som deltog i denna intervjuundersökning tycktes flertalet ge emotionellt stöd till sina medarbetare. De beskrev att de även försökte ge instrumentellt stöd genom olika strategier och genom att avlasta personal som knäade under arbetsbördan. Detta tycktes upplevas som en svår uppgift eftersom de då fick lägga över fler arbetsuppgifter på någon annan och därmed även riskera att denna personal drabbades av överbelastning och därmed riskerade att drabbas av ohälsa.

Informationsstödet tycktes ske kontinuerligt genom olika arbetsplatsträffar. Detta tycktes även till en del skötas genom att en försäkringsansvarig inom lokalkontoret informerade medarbetarna om förändringar i lagar, riktlinjer och tolkningar. Vad gällde uppskattningsstödet beskrev flera chefer att detta var något som de kunde förbättra och som de ofta fick kritik för vid PSO-mätningarna. Detta sammanfaller också med de faktorer för friskhet och framgång som togs fram av projektet ”Frisk och framgångsfaktorer” (Dansk, Svensson, odaterad).

Motivation i arbetet

Vid en granskning av försäkringskassepersonalens arbetsuppgifter tycks det finnas många av de faktorer som Herzberg (et.al. 1959; 1966) beskrivit som motiverande för arbetet. Exempel på detta var faktorer som arbetet i sig, prestation, erkännande, bekräftelse för ett väl utfört arbete, utlopp för kreativitet samt att kunna utvecklas i arbetet. Cheferna beskrev att de på olika sätt försökte stimulera och motivera medarbetarna. Dock tycks dessa insatser främst ha varit inriktade på de omgivande faktorerna i arbetsmiljön vilka Herzberg beskrivit som hygienfaktorer. Cheferna beskrev exempelvis att den fysiska arbetsmiljön hade varit föremål för stora förebyggande insatser och att de stimulerade medarbetarna till friskvård. Hygienfaktorerna kan enligt Herzberg dock inte öka arbetstillfredsställelsen och trivseln utan enbart råda bot på vantrivsel. Trots detta beskrev cheferna att medarbetarnas arbetsmotivation var hög. Den beskrevs till och med så hög att cheferna i vissa fall fick begränsa medarbetarna och visa på arbetets ramar och uppdrag då de tenderade att gå ut över dessa i sin iver att göra ett kvalitativt bra arbete.

Det som cheferna beskrev som motivationshämmande var ständiga förändringar i verksamheten till följd av påverkan från både yttre och inre faktorer. Även den stora belastningen och resursknappheten beskrevs av cheferna som negativ för motivationen. Detta hade enligt cheferna orsakat att medarbetarna i mindre utsträckning fick tid att arbeta med det som de tyckte var arbetets kärna och viktigaste uppgifter. Det gick ur detta att skönja att tjänstemännens motivationsskapande arbetsuppgifter hade fått stå tillbaka för att i stället hinna med de mest akuta administrativa uppgifterna. Detta beskrevs minska medarbetarnas möjligheter att känna tillfredsställelse med det utförda arbetet.

Karen Davies beskriver i ”Arbetstidsutveckling Verksamhetens & medarbetarnas behov – kan de förenas?” (1998) att det över allt i västvärden idag läggs över fler och fler uppgifter på den anställde samtidigt som tiden för reflektion krymper. En uppgift som kanske sköttes av någon annan tidigare, exempelvis brev som skrevs av en sekreterare skrivs nu direkt av den anställde på en egen dator. Det har blivit en paradox. Den starka arbetsdelningen har upphävts och därmed får den enskilde en större helhet i sitt arbete, huvud och hand integreras. Samtidigt har detta medfört att medarbetaren har en större arbetsmängd att klara av inom samma tidsram. Detta kan eventuellt skapa splittring och riskera att bilda en negativ spiral av stress, tidsnöd och prestationskrav. Bristen på reflektion och eftertanke kan få långtgående konsekvenser. Karen Davies påpekar att det är viktigt att medarbetarna får möjlighet för smälttid, tid för reflektion, någonting som ständigt måste pågå för att både individen och organisationen ska kunna utvecklas och må bra. Vidare beskriver Karen Davies att det är viktigt med processtid, det vill säga att det är uppgiften och relationen till de försäkrade/ klienten som styr tidsåtgången snarare än klockans tickande. Att saker och ting får ta den tid de behöver ta för att man ska känna att man gör ett bra och fullgott arbete. Det ger utrymme för hjärtat att vara med, tid att se de försäkrade som individer och tid att skapa relation.

I Studien ”vad ger mening och sammanhang i arbetet med människor?” (Carlsson et.al. 2003) beskrivs att Försäkringskassans höga arbetsbelastning ger ett föga innovativt organisationsklimat vilket till viss del kan befaras även av chefernas beskrivning i vår studie. Vidare beskrev cheferna i vår studie även att den ökande mängden av högskoleutbildad personal inom Försäkringskassan inte upplevde en tillräcklig grad av utmanande och stimulerande faktorer i försäkringskassetjänstemannens ökande administrativa arbetsuppgifter. Det kan därför skönjas att det i den arbetsmiljö som försäkringskassetjänstemännen i dag vistas i har de motivationsskapande faktorerna börjat skalas bort. Någon av cheferna beskrev att denna brist på motivationsskapande faktorer i arbetsuppgifterna därför i stället kompenserades med ”konstgjorda aktiviteter” och projekt. En risk med detta torde kunna vara att det på sikt kan öka den negativa stressen. Detta ifall de ”konstgjorda aktiviteterna” och projekten ytterligare minskar tiden för medarbetarna att hinna utföra den motivationsskapande kärnan i arbetet. Dessa förhållanden kan därför på längre sikt eventuellt utgöra en risk för att det uppstå brist på de faktorer som Herzberg beskrev som motivationsfaktorer. Därigenom riskerar möjligen arbetstillfredsställelsen att minska och därmed även försäkringskassetjänstemännens motivation för arbetet. Jonas Höög konstaterar i sin avhandling ”Arbetstillfredsställelse och

frånvaro” (1985) att en av de största enskilda faktorerna för flerdags frånvaro från arbetet var arbetstillfredsställelse. Enligt hans analys av sömmerskor vid Algot Nords fabriker skiljde det mer än 20 dagar per år mellan de med hög respektive låg arbetstillfredsställelse. Personalen inom Försäkringskassan i Sverige har relativt till andra yrkesgrupper en hög frånvaro. Möjligen kan eventuellt den brist på tid som råder i försäkringskassemedarbetarnas arbetssituation ledat till bristande arbetstillfredsställelse samt en benägenhet för högre frånvaro.

SUMMERANDE DISKUSSION

Det övergripande syftet med denna studie har varit att studera chefernas attityder till medarbetarnas arbetsmiljö inom human serviceorganisationen Försäkringskassan. Vad är då det samlade intrycket kring hur cheferna upplevde organisationen? Varifrån kom styrningen av verksamheten? Politikernas beslut tycktes ge direkta återverkningar på Försäkringskassans uppdrag, resurser och verktygslåda. Med verktygslåda avsågs de lagar och regler utifrån vilka försäkringskassetjänstemännen grundar sina handlingar och beslut. Vilket uppdrag som ges till Försäkringskassan formar i sin tur organisationens struktur och prioriteringar. Enhetscheferna och sektionscheferna hade sedan i uppdrag att utifrån det givna uppdraget och med de erhållna resurserna organisera, leda och fördela arbetet på ett sätt som uppfyllde målen för uppdraget, samt skapade en stödjande arbetsmiljö för medarbetarna som svarar mot arbetsmiljökraven.

Någon av cheferna beskrev att de i sitt ledarskap samtidigt försökta att lyssna uppåt och nedåt i organisationen. De försökte vara lojala mot sitt uppdrag samt tydliga mot medarbetarna då de visade på vilka prioriteringar och ramar som var viktiga i arbetet. De beskrev att de försökte vara coachande i sitt ledarskap och att situationsanpassa typen av ledarskap till vad som krävdes vid olika situationer och för olika medarbetares personligheter. Denna balansgång med påtryckningar från olika håll tycktes inte alltid vara enkel att få ihop och cheferna beskrev att de ofta kunde känna sig klämda mellan ledning och medarbetare.

Hur såg cheferna på arbetsmiljöansvaret? Det framkom i intervjuerna att någon av cheferna i realiteten tycktes osäker på vem som hade arbetsmiljöansvaret. Detta tycktes främst gälla de sektionschefer som inte hade något skriftligt delegerat ansvar och inte förfogade över några ekonomiska resurser vid behov av åtgärder.

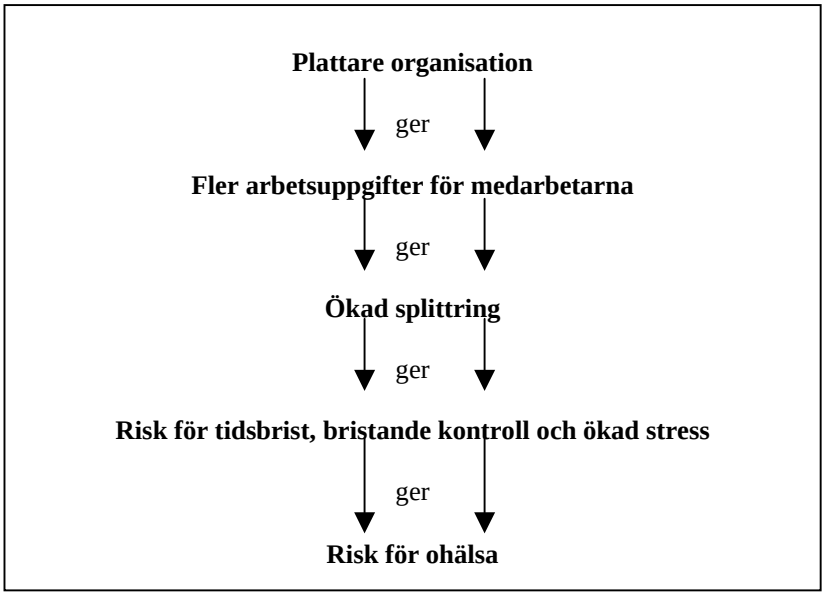
Den fysiska arbetsmiljön beskrev cheferna som väl utvecklad, medan de beskrev betydligt större brister i den psykosociala arbetsmiljön. De berättade om medarbetare som knäade under den höga arbetsbelastningen med höga krav och i realiteten bristande kontroll. Cheferna beskrev att detta berodde på bristande tid och resurser inom Försäkringskassan samtidigt som allt fler uppdrag och arbetsuppgifter kom försäkringskassetjänstemännen till del genom en ökad administration, en tillplattad organisation samt fler projekt vid sidan av de ordinarie arbetsuppgifterna. Cheferna skildrade att

de genom olika strategier försökte att åtgärda detta. Detta beskrevs dock som svårt eftersom det även beskrevs bero på de höga sjukskrivningstalen, attityden ute i samhället till socialförsäkringssystemet samt att andra organisationer hade brist på resurser. Dock är det viktigt att cheferna vet sitt arbetsmiljöansvar och vid problem bollar ansvaret vidare till personer med tillräckliga befogenheter.

Vad ansåg cheferna om medarbetarnas motivation och arbetstillfredsställelse? Cheferna beskrev att medarbetarna många gånger var så motiverade för vissa delar av sitt arbete att de hade svårt att sätta gränser för sin yrkesroll. De gick djupt in i en kurativ roll, istället för att hålla sig till den mer övergripande utrednings- och samordnande rehabiliteringsrollen. De berättade att arbetsuppgifter med en nära relation till de försäkrade var de arbetsuppgifter som många medarbetare betraktade som arbetets egentliga kärna vilket gav en hög grad av arbetstillfredsställelse. Dock var det just dessa arbetsuppgifter som genom den ökade belastningen hade fått minskad tid och utrymme till förmån för mer administrativt arbete. Någon av cheferna beskrev att detta orsakade etiskstress hos flera av medarbetarna. Den minskade tiden för det som kallades arbetets egentliga kärna beskrev cheferna som ett hot mot medarbetarnas motivation och arbetstillfredsställelse. Den minskade tiden för dessa arbetsuppgifter riskerade i sin tur att leda till en negativ spiral med längre sjukskrivningstider och därmed fler ärende och högre arbetsbelastning.

En summerande modell över intrycken från intervjuerna med cheferna för human servicearbetarna inom Försäkringskassan kan skisseras som i figur 3. Den tillplattade organisationen har medfört att den enskilde medarbetaren har fått fler arbetsuppgifter på sitt bord. Detta ger i sin tur en ökade splittring av tiden mellan de olika arbetsmomenten. Varje nytt arbetsmoment kräver omställningstid och inställningstid. Detta i sin tur riskerar därför att öka risken för att medarbetaren ska uppleva tidsbrist, ökande krav men bristande kontroll över arbetet och därmed uppleva arbetssituationen som stressande. Det kan därför finnas anledning att befara en ökad risk för ohälsa och bristande arbetstillfredsställelse hos personalen.

Figur 3
Summering över Försäkringskassans postbyråkratiska arbetsmiljösituation



För att återgå till Haglund och Svanströms (se under ”Teorier och faktorer med betydelse för arbetsmiljön” ovan) beskrivning av stödjande miljö för hälsan tycks det, enligt chefernas beskrivning, finnas brister i den stödjande miljön på Försäkringskassan. Danslokalen (organisationen) tycks ha en förvirrande arkitektur och struktur, med tydliga lagar och riktlinjer för vissa delar men med en viss otydlighet i uppdragets ramar och prioriteringar för andra delar. Medarbetarna tycktes även ha för många att dansa med (antal ärende). Många medarbetare tycks därför behöva hjälp (stöd och prioriteringar) med att välja musik och hålla takten (krav/kontroll). Denna metafor kan därför indikera vikten av att i vissa fall se lite närmare på vissa faktorer i arbetsmiljön på Försäkringskassan. Exempel på detta kan eventuellt vara att Försäkringskassans ständigt pågående förändring och försäkringskassemedarbetarens förändrade yrkesroll med fler arbetsmoment och fattande av för den försäkrade avgörande beslut troligen även kräver tillräckligt med ställtid och processtid. Detta för att medarbetaren ska uppleva arbetstillfredsställelse och att de utför ett ”bra” arbete. Det tycks även viktigt med ett väl avvägt kontrollspann, ett coachande och situationsanpassat ledarskap samt att cheferna vid behov ger tydliga ramar

och prioriteringar av försäkringskassetjänstemannens arbetsuppgifter. Detta för att skapa förutsättningar för en stödjande arbetsmiljö, minska medarbetarnas frustration över att inte hinna med och för att främja organisationens och medarbetarnas hälsa i Försäkringskassans professionella postbyråkratiska human serviceorganisation.

Fortsatt forskning

I denna studie framkom att den tillplattade postbyråkratiska organisationen tycktes öka arbetsbelastningen på medarbetarna inom Försäkringskassan. Den stora resursbristen tycktes vara tid. Med anledning av detta kan det tyckas intressant att i fortsatt forskning närmare studera olika tidsfaktorers betydelse och påverkan för upplevelsen av hälsa i arbetslivet. Är det tiden som är den stora boven bakom de höga sjukskrivningstalen och den ökande psykosociala ohälsan i arbetslivet?

Vår förhoppning är även att denna rapport ska vara ett bidrag till ett fortsatt offensivt arbetsmiljöarbete inom Försäkringskassan, men även inom andra organisationer.

REFERENSER

Abrahamsson B. Andersen J. A. (2000) *Organisation – att beskriva och förstå organisationer.* Malmö, Liber Ekonomi.

Andersson-Felé L. (2003) *Hur många direkt underställda kan en chef ha? – om kontrollspann i vård och omsorg*. Stockholm, Socialstyrelsen.

Aronsson G (1987) *Arbetspsykologi – Stress- och kvalifikationsperspektiv.* Lund, Studentlitteratur.

Arbetarskyddsnämnden (1997) *Arbete – människa – teknik.* Borås, Sjuhäradsbygdens Tryckeri AB.

Bruzelius L. H. Skärvad P-H. (2000) *Integrerad organisationslära*. Lund, Studentlitteratur.

Cox T. Thomson L. (2000) Organizational healthiness, work-related stress and employee health. Dewe P. Leiter M. Cox T. (ed.) Coping, Health and Organizations. London, Taylor & Francis.

Carlsson I. Gullsten V. Lindahl C. (2003) *Vad ger mening och sammanhang i arbetet med människor? – Klimat, ledarstil och relationer på rehabiliteringssektioner på Försäkringskassan i Skåne.* Malmö, Arbetslivsinstitutet Syd.

Dansk S. Svensson G. (Odaterad) *Projekt Frisk- och Framgångsfaktorer – It takes two to Tango*. Kristianstad, Utvecklingsenheten Försäkringskassan Skåne.

Davies K. et.al. (1998) *Arbetstidsutveckling Verksamhetens & medarbetarnas behov – kan de förenas?* Stockholm, Landstingsförbundet.

Furåker B. (1991) *Arbetets villkor*. Lund, Studentlitteratur.

Försäkringskassornas förbund (hämtat 2004 02 03)
http://www.fkf.se/templates/Page.aspx?id=2612

Försäkringskassan Skåne (2004 02 04)
http://www.skane.fk.se/meny/fkskane.htm

Gullberg K. Rundqvist K-L. (2001) *Arbetsmiljölagen i lydelse den 1 januari 2001. Kommentarer och författningar*. Stockholm, Arbetsmiljöforum.

Haglund B, Svanström L. (1995) *Samhällsmedicin – en introduktion 2:a upplagan*. Lund, Studentlitteratur.

Hagström B. (2003) *Ett ledarskap för hela organisationen – mellanchefernas återkomst.* Otter C. (red.) Ute och inne i svenskt arbetsliv – Forskare analyserar och spekulerar om trender i framtidens arbete. Stockholm, Arbetslivsinstitutet.

Hersey P. Blanchard K. (1970) *Management of Organizational Behavior – Utilizing Human Resources*. Ohio, Ohio University.

Hersey P. (1992) *Locka fram det bästa – om kompetensutvecklande ledarskap*. Malmö, Liber Ekonomi.

Herzberg F. Mausner B. Bloch Snyderman B. (1959) *The Motivation to Work.* New York, Wiley & Sons, Inc.

Herzberg F. (1966) *Work and the Nature of Man.* New York, The World Publishing Company.

Höög J. (1985) *Arbetstillfredsställelse och frånvaro*. Umeå universitet, Sociologiska institutionen.

Jansson L. (1995) *Coaching, Empowering and Direckting – a Multi-Nation Study of Managing People.* RP 95/4. Stockholm, Institute of International Business School of Ekonomice.

Jerkedal Å. (1976) *Utbildning och/eller lärande?* Uddevalla, Bohuslänningen AB.

Johansson K. (2003) *Allt skulle ha varit gjort för flera veckor sedan – En intervjustudie med långtidssjukskriven respektive frisk personal på Försäkringskassan.* Stockholm Försäkringskassan.

Johansson R. (1992) *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete.* Lund, Arkiv avhandlingsserie, Studentlitteratur.

Jürisoo M. (2001) *Burnout – Från stress och utbrändhet till den goda organisationen.* Stockholm, Ekerlids Förlag.

Jönsson B. (1999) *Tio tankar om tid.* Stockholm, Bromberg.

Jönsson S. Tranquist J. Petersson H. (2003) *Mellan klient och organisation. Psykosocial arbetsmiljö i arbete med människor.* Malmö, Arbetslivsinstitutet Syd.

Lindquist R. (2000) *Att sätta gränser. Organisationer och reformer i arbetsrehabilitering*. Umeå, Boréa Bokförlag.

Lipsky M. (1980) *Street level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Services.* New York, Russel Sage Foundation.

Lundgren H. Försäkringskassans anställda är sjukast. *Du & jobbet, nummer 2, februari 2004, Arbetsmiljöforum.*

Nordenfelt L. (1991) *Livskvalitet och Hälsa – Teori & kritik.* Stockholm, Almqvist & Wiksell.

Ritzer G. (1996) *Sociological Theory.* University of Maryland, The McGraw-Hill Companies, INC.

Thelander E. (2003) *Delaktighet och dialog – på väg mot hållbara arbetsplatser*. Stockholm, Arbetslivsinstitutet

Whitmore J. (1997) *Coaching – för bättre resultat.* Jönköping, Brain Books AB.

BILAGA 1

Frågeställningar:

1. Beskriv den verksamhet du ansvarar för
2. Beskriv din arbetsdag
3. Beskriv ditt arbetsmiljöansvar
4. Beskriv hur du uppfattar den psykosociala arbetsmiljön på din arbetsplats
5. Beskriv personalens arbetssituation
6. Beskriv om din verksamhet har gått igenom några större omorganiseringar och vilken möjlighet till påverkan personalen har vid omorganiseringar
7. Vad är en bra storlek på organisation i din typ av verksamhet?
8. Beskriv vilka befogenheter du har att styra arbetet
9. Beskriv uppläggningen (inriktning/prioriteringar etc.) av arbetet
10. Beskriv hur du får en uppfattning av vad som händer i verksamheten
11. Beskriv omvärldsfaktorernas betydelse för din verksamhet

”Man kan inte klara hur mycket som helst!”

Chefernas syn på arbetsmiljön och dess betydelse för personalens hälsa inom Försäkringskassan

Kerstin Nilsson

Syftet med denna rapport är att närmare studera chefernas syn på medarbetarnas arbetsmiljö inom human serviceorganisationen Försäkringskassan. Vad anser cheferna om organisationen, arbetsmiljöansvaret, sitt ledarskap/chefskap samt om medarbetarnas arbetssituation, motivation och arbetstillfredsställelse?

Vid intervjuerna framträdde en bild där Försäkringskassans organisation genom en tillplattning av strukturen och ökad administration för försäkringskassetjänstemännen tyckes ha gett brist på tid, vilket i sin tur tycktes ha ökat medarbetarnas upplevelse av stress. Försäkringskassans ständigt pågående förändring, ökade sjukskrivningstal i samhället, försäkringskassemedarbetarens förändrade yrkesroll och fattande av för den försäkrade avgörande beslut tycktes kräva mycket ställtid, processtid och tid för reflektion. Det gick att skönja att det inte fanns tillräckligt med resurser för detta. Cheferna beskrev att de såg att flera medarbetare mådde dåligt, men att de trots detta var mycket lojala och motiverade i sitt arbete. Cheferna tycktes anse att bristerna i den psykosociala arbetsmiljön låg utanför deras arbetsmiljöansvar eftersom de inte kunde styra över tilldelningen av resurserna. Dock hade de fått tillräckliga resurser för åtgärder i den fysiska arbetsmiljön, vilken i det närmaste beskrevs som optimal.

Intervjuerna är genomförda inom Försäkringskassan Skåne och är ett led i KVAR-projektet vid Arbetslivsinstitutet Syds forskning kring ”Villkor i arbete med människor”.

Kerstin Nilsson, fil.mag. i Folkhälsovetenskap, är verksam som forskningsassistent vid Arbetslivsinstitutet Syd i Malmö.

ISBN: 91-975085-7-8