

## Abstract

**Rhetorica**Scandinavica, ISBN 1397-0534

No 46, 2008, pp. 75--87

Publisher: Retorikförlaget AB

**Author** Orla Vigsö, Örebro University.

**Title** "Crisis communication - but from whom to whom? Apologia, politics, and editorial framing" [Kriskommunikation – men från vem till vem?].

**Abstract** In March 2007, the Director General and the Chairman of the Board of the Swedish Social Insurance (Försäkringskassan) published an article on the debate pages of the largest Swedish newspaper, Dagens Nyheter. In the paratext, the authors admit that the Social Insurance has not been able to offer the citizens an effective service. This raises expectations in the reader of some kind of apology and explanation, but in the article proper, the expectations of an apologia are not met. An analysis of the article using the theories developed within rhetorical crisis communication reveals contradictory goals of the paratext and the main text. The editorial framing by Dagens Nyheter works towards presenting the article as an apologia towards the Swedish general public, while the article itself is, in fact, an act of political communication with politicians as the intended public.

**Keywords** crisis communication, apologia, kategoria, political communication, paratext, framing, Försäkringskassan.

Orla Vigsø är lektor vid Örebro Universitet.  
E-post: orla.vigsø@oru.se

Orla Vigsø:

## Kriskommunikation – men från vem till vem?

### Apologia, politik och redaktionell inramning

När generaldirektören och styrelseordförande för Försäkringskassan publicerar en artikel på Dagens Nyheter, DN:s debattsida, där de i rubriken, underraden och ingressen medger att Försäkringskassan inte har kunnat erbjuda medborgarna ett effektivt och serviceinriktat arbete, väcker detta förväntningar hos läsaren om någon form av ursäkt och förklaring. Men förväntningarna på en *apologia* uppfylls inte i själva artikeln, och en analys av texten utifrån retorisk kriskommunikationsteori visar att det finns en motsättning mellan själva debattinlägget och DN:s redaktionella inramning: vad DN vill få att framstå som *apologia* gentemot medborgarna är i själva verket politisk kommunikation riktad till politikerna.

Försäkringskassan spelar en central roll i det svenska sociala välfärdssystemet; det är Försäkringskassan som administrerar de försäkringar och bidrag som ingår i socialförsäkringen. Försäkringen garanterar ekonomiskt skydd för familjer och barn, för personer med funktionshinder samt vid sjukdom, arbetsskada och ålderdom, vilket betyder att nästan alla i Sverige någon gång kommer i kontakt med Försäkringskassan. Av 100 kronor som används för privat konsumtion kommer cirka 25 kronor från socialförsäkringen<sup>1</sup>, så Försäkringskassan är inte bara viktig för de berörda individerna, utan även för samhällsekonomin i stort.

1 Upplysningar hämtade från [www.forsakringskassan.se](http://www.forsakringskassan.se)

Därför är det en händelse av en viss magnitud när myndighetens generaldirektör och styrelseordförande publicerar ett gemensamt inlägg på debattsidorna i Sveriges största morgontidning, Dagens Nyheter, där de medger att Försäkringskassan inte har ”kunnat erbjuda ett effektivt och serviceinriktat arbete”. I ingressens första rad står det: ”Generaldirektör och styrelseordförande medger”. Som en del av paratexten<sup>2</sup> fyller ingressen bl.a. den funktion att den styr läsaren mot en (av sändaren) önskad eller prioriterad tolkning, i det aktuella fallet en tolkning av den följande textens retoriska funktion. När sändarna – generaldirektören (GD) och styrelseordförande för Försäkringskassan – medger att ”Vi har inte kunnat erbjuda ett effektivt och serviceinriktat arbete”, är detta att betrakta som ett *erkännande* av en egen *brist*. Med andra ord: Vi har att göra med den klassiska retoriska formen *concessio*, medgivande, som en del av *apologia*, ett försvar.

Apologia utgör den andra sidan av en anklagelse, *kategoria*: Om man medger något, är det definitionsmässigt något man har anklagats för. De två hänger olösligt samman och utgör vad Halford Ross Ryan har benämnt ett ”speech set”<sup>3</sup>.

Men något verkar inte stämma när man försöker läsa texten i sin helhet (dvs. inklusive rubrik, underrad och ingress) som en apologia. Jag kommer i det följande att presentera de retoriska teorierna kring apologia och kriskommunikation och använda dem på Försäkringskassans debattartikel. Och för att förklara vad det är som inte stämmer, kommer jag i slutet att vända mig till medievetenskapliga studier av det forum texten uppträder i, DN Debatt, och peka på den redaktionella inramningen som en del av förklaringen.

## Apologia i retoriken

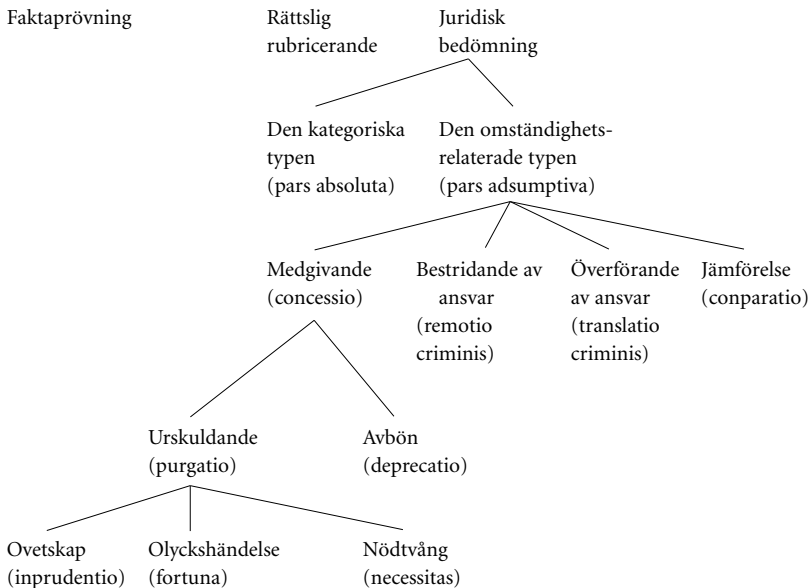
Den förmodligen mest systematiska genomgången av apologia i den klassiska retoriken ges i skriften *Ad Herennium*<sup>4</sup> från omkring år 85–84 f.Kr. I första boken utgår författaren från frågeställningen, som ”utgörs av försvararens huvudbestridande i förening med åklagarens ansvarsyrkande” (I:18), och som antingen kan gälla fakta-*prövning*, rättslig rubricering eller juridisk bedömning. Sistnämnda ”aktualiseras, när enighet råder beträffande själva handlingen men man frågar huruvida vederbörande handlat med rätt eller orätt” (I:24). Den kan sedan delas in i två, den kategoriska där man utan att åberopa sig förmildrande omständigheter hävdar att en handling var rätt, och den omständighetsrelaterade, ”när ett i sig självt svagt försvar stärks genom att man anför någon *biomständighet*” (I:24). Den omständighetsrelaterade juridiska bedömningen gäller med andra ord när någon försöker försvara sitt handlande med argument som har med omständigheterna att göra.

- 2 Paratext är ett begrepp för det som hör till en text, betraktad som en kommunikativ helhet, men som ändå markeras som inte tillhörande själva texten: rubrik, ingress, bilder, byline osv.
- 3 Halford Ross Ryan, ”Kategoria and Apologia: On their Rhetorical Criticism as a Speech Set” I: *Quarterly Journal of Speech* 68 (1982).
- 4 Se även Anders Eriksson introduktion i *Rhetorica Scandinavica* klassikerserie (Anders Eriksson, ”Om Ad Herennium”. I *Rhetorica Scandinavica* 34 (2005)). Hänvisningar till *Ad Herennium*texten sker till (Bok:Avsnitt).

Detta kan man göra på fyra olika sätt:

- 1: Genom medgivande, där man ”ber om tillgift” (I:24) antingen genom ett urskuldande eller genom avbön. Urskuldandet innebär att man hävdar att man inte handlat med uppsåt, och i stället har gjort det på grund av antingen ovetskap, en olyckshändelse, eller nödtvång. Vid en avbön erkänner man både brottet och den brottsliga avsikten, men ber ändå om förbarmande. Det kan t.ex. ske genom att hänvisa till att man i alla fall tidigare har gjort så många bra saker, att det borde göra att man kan klara sig undan i detta fall, men det kan också vara ett hopp om att man om man inte straffas kommer att kunna göra mer bra saker än om man straffas (II:25).
- 2: Genom bestridande av ansvar, där man skyller på någon omständighet eller ger någon annan skulden.
- 3: Genom överförande av ansvar, där man hävdar att orsaken till ens eget brott är att finna i andras tidigare brott (II:22).
- 4: Genom jämförelse, där man hävdar att det var nödvändigt att välja mellan två handlingar, och att man då valde det som var minst skadligt.

Denna utförliga systematik kan illustreras i följande schema:



Sammanfattande om *Ad Herennium* kan man säga, att det här ges en mycket systematisk genomgång av vilka möjligheter som står till buds för den som är under anklagelse för något, som alla är överens om har hänt men där den åklagade önskar att ge sig in i ett argumenterande kring bedömningen av detta som har hänt.

Om det inte råder enighet om vad som har hänt, befinner man sig i stället inom den rättsliga rubriceringen där t.ex. definitioner och kategoriseringar diskuteras.

## Kategoria och apologia

I en del retoriska studier har man, enligt Halford Ross Ryan behandlat anklagelsen, kategoria, och försvaret, apologia, som två skilda genrer. Det Ryan i stället föreslår i sin artikel är att se de två som sammanvävda<sup>5</sup>. De två är olösligt knutna till varandra och utgör ett ”speech set”, där ”set” ska förstås i betydelsen ”a number of things [...] grouped together as [...] forming a unit”<sup>6</sup>. Apologia är en reaktion på *kategoria* och måste ses som sådan:

As a response to the accusation, the apology should be discussed in terms of the apologist’s motivation to respond to the accusation, his selection of the issues – for they might differ from the accuser’s issues – and the nature of the supporting materials for the apology.<sup>7</sup>

Här kan man inflika att detta redan är fallet i Ad Herennium, där den största delen av apologia ligger inom just den omständighetsrelaterade grenen. Apologia är med andra ord kontextuell, och en del av denna kontext är precis den motsvarande kategoria.

## Försäkringskassans apologia

Hur ser då Försäkringskassans apologia ut i artikeln? Ja, till en början verkar det vara tal om en oförbehållen ursäkt när författarna erkänner att man inte har kunnat ge medborgarna den service som de kan kräva. Ett sådant erkännande är något man sällan ser från en central myndighets sida och i det följande beskrivs närmare vad resultatet av bristerna är: långa telefonköer, blankettkrångel, brist på personlig kontakt, svårtolkade beslut, långa handläggningstider utan förhandsbesked om längden, försvunna handlingar.

Efter ett sådant erkännande – vi har gjort fel, dessa är konsekvenserna för medborgarna – skulle man förvänta en ursäkt till de berörda parterna och kanske en bön om förståelse och förlåtelse, följd av ett löfte om bot och förbättringar. Men inte i fallet Försäkringskassan. I stället går man direkt på förklaringen till bristerna:

Vi har varken haft struktur, organisation eller metodik som erbjudit de rätta förutsättningarna för ett effektivt och serviceinriktat arbete. Det har skapat frustration hos medarbetarna och försvärat deras utveckling i arbetet och möjlighet till specialisering i yrket.

Dåliga förutsättningar omöjliggör ett effektivt och serviceinriktat arbete vilket gör

5 Se också Winni Johansen & Finn Frandsen. *Krisekommunikation* (Köpenhamn: Samfundslitteratur, 2007).

6 *Oxford English Dictionary*; ”speech set”

7 Ryan, ”Kategoria and Apologia”: 254

medarbetarna frustrerade; frustrerade medarbetare blir inte bra (eller bättre) på sitt jobb, och medborgarna blir lidande. Fast hur länge detta har pågått är oklart. Författarna får det klart att framstå som ett arv från tiden innan ombildningen av försäkringskassasystemet för två år sedan. Först då blev det möjligt att ge en effektiv service till kunderna, men att detta inte har hänt beror alltså på att ombildningen inte var tillräcklig: Det har funnits en organisation som inte stämde överens med de nya kraven på verksamheten.

Att författarna kan uttala sig om detta, beror på att de två år som har gått sedan ombildningen, har använts på att analysera organisationsstrukturen och medborgarnas krav. Den grundläggande strukturen i försäkringssystemet är, trots ombildningen för två år sedan, 30 år gammal och harmonierar inte med hur samhället ser ut i dag.

Författarna övergår därefter till att beskriva Framtidens Försäkringskassa utifrån ledorden ”enkelt, snabbt och rätt”. Genomgående för passagen om framtiden är en skiljelinje mellan å ena sidan ”man” och ”våra kunder”, å andra sidan ”vi” och ”vår organisation”. Det är tydligt att ”man” är en passiv part i denna relation: Man väntar, man får stöd, man får veta vad som händer, man väntar på sina pengar, man behöver personliga handläggare. ”Vi” är däremot den aktiva parten som skapar, förändrar, handlägger, ger svar, bygger osv.

Ser man detta i relation till att det uppträder som en del av vad som till en början framträder som en apologi, blir det tydligt att strategin inte är den man kunde förvänta och som jag nämnde tidigare – en ursäkt till de berörda parterna och kanske en bön om förståelse och förlåtelse, följd av ett löfte om bot och förbättringar.

## Från överskridande till förlåtelse

Mönstret med 1) ett överskridande, 2) känsla av skuld, 3) ursäkt, 4) förlåtelse, 5) återupprättande av situationen, känns igen från en kristen tradition, men har också beskrivits mer ingående av Keith Michael Hearit<sup>8</sup>:

- 1) Det finns en sociokulturell ordning som organisationen överskrider genom ett visst felaktigt handlande eller ett felaktigt utlåtande. Det kan vara tal om juridiska felaktigheter, men oftast är det fel i förhållande till moral och etik.
- 2) Organisationen anklagas av omvärlden (*stakeholders*<sup>9</sup>) för att ha handlat felaktigt. (Detta är kategoria, som tidigare nämnd.)
- 3) Anklagelsen resulterar i en legitimitetskris mellan organisationen och omvärlden (*stakeholders*). Omvärlden är helt enkelt inte övertygad om att organisationen har ”gjort det rätta”.

8 Keith Michael Hearit, *Crisis Management by Apology. Corporate Response to Allegations of Wrongdoing* (Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates, 2006), se också Johansen & Frandsen, *Kriskommunikation*: 217-223

9 Se Andrew L. Friedman & Samantha Miles, *Stakeholders. Theory and Practice* (Oxford: Oxford University Press, 2006) för en genomgång av de olika teorierna kring *stakeholders*.

- 4) Organisationen ursäktar sitt beteende. (Observera att den engelska benämningen *apology* endast täcker en del av *apologia*, nämligen *purgatio*.)
- 5) Organisationen förlätas av omvärlden, dvs. av de relevanta stakeholders, och den sociokulturella ordningen är återställd.

Hur ser detta mönster ut i fallet med Försäkringskassan, så som den beskrivs i GD:s och styrelseordförandens artikel? Låt oss ta det steg för steg.

### 1) Överskridandet av den sociokulturella ordningen

Enligt författarna har det klart skett ett överskridande av normen för vad medborgarna i Sverige kan förvänta av sina myndigheter och statliga verk, nämligen enkel, snabb och rättssäker handläggning. Här är det mycket tydligt att normen är just kulturellt betingad; förväntningarna på statens tillmötesgående mot medborgarna är ganska långtgående i Sverige jämförd med andra länder.

### 2) Omvärlden anklagar organisationen

Här händer det något speciellt i artikeln, för hur ser kategoria-delen egentligen ut? Författarna framhäver att ”Allmänhetens inställning till Försäkringskassan är djupt kritisk” och att ”många inte upplever det på det sättet” att Försäkringskassan ger god service. Men denna kritik, dvs. själva anklagelsen, har enbart kommit fram i ljuset *tack vara* Försäkringskassans egen undersökning. Omvärlden har, som det läggs fram här, inte öppet anklagat Försäkringskassan för brister, men Försäkringskassan har på eget bevåg gjort en undersökning bland kunderna och där fått fram att kunderna är missnöjda. Den enda andra instans som nämns som explicit framförare av kritik, är justitieombudsmannen – alltså en annan myndighet. På så sätt förstärks distinktionen mellan den passiva allmänheten och den aktiva ledning för Försäkringskassan, som vi såg tidigare. Omvärldens anklagelse kommer inte fram annat än genom Försäkringskassans egen insats, och detta ställer självklart Försäkringskassan i ett helt annat ljus än om kritiken gjorts offentlig *först*.

Här får man emellertid fråga sig hur sanningsenlig författarnas bild är av situationen i Sverige i början av 2007. Utan att ha tagit fram statistiskt underlag för påståendet, vill jag ändå våga påstå att kritiken av Försäkringskassan har förts fram i åtskilliga insändare, debattartiklar, inslag i radio och tv, mm. Missnöjda kunder har berättat om sina erfarenheter, som i stort stämmer överens med vad Försäkringskassans egen undersökning visar, men genom att ignorera dessa kritiska röster, tilldelas Försäkringskassan en helt annan roll gentemot allmänheten och organisationens överskridande av den sociokulturella normen kommer att framstå som mindre graverande, därför att den exponeras av organisationen själv.

### 3) Legitimitetskris för organisationen

Författarna markerar tydligt att det finns en legitimitetskris i Försäkringskassans

relation till allmänheten: ”Vi har bestämt oss för att återge Försäkringskassan och dess medarbetare medborgarnas förtroende och uppskattning.” För författarna har organisationens image blivit skadat, och artikeln samt den utlovade omstruktureringen skall ses som ett försök på *image restoration*, dvs. återupprättande av förtroendet.

#### 4) Organisationen ursäkter

Försäkringskassans brister har drabbat kunderna, allmänheten, men det finns inte tillskymmelsen till en ursäkt för detta i artikeln. Det finns ett erkännande av att servicen har varit (och är) usel och ett erkännande av att detta har drabbat kunderna, men där ursäkten borde ha kommit kommer endast förklaringen på varför det blivit så.

#### 5) Omvärlden förlåter organisationen

Förlåtelsen låter vänta på sig, kan man säga... I och för sig är det i en god kristen tradition att förlåta även de som inte ångrar eller ber om förlåtelse, men inget jag har sett i svenska medier sedan artikeln publicerades tyder på att den svenska allmänheten känner någon lust att förlåta Försäkringskassan för dess långvariga brister. Faktisk har artikeln vad jag kan se inte resulterat i någon kommentar alls – varför kanske vi kan hitta förklaringen på mot slutet.

### Den goda ursäkten

Keith Michael Hearit uppställer i sin bok en översikt över vad som kan krävas av en apologia för att den skall vara fullgod, alltså fullt acceptabelt och etiskt försvarbar:

Ideally, an ethical apologia is:

- Truthful.
- Sincere.
- Timely.
- Voluntary.
- Adresses all stakeholders.
- Is performed in an appropriate context.<sup>10</sup>

Ser man på artikeln som en apologia kan det vara intressant att se hur den lever upp till dessa krav. För att ta de positiva svaren först:

*Rätt kontext:* DN är Sveriges största morgontidning och en artikel här borde bli uppmärksammas brett. Med tanke på hur stor en grupp Försäkringskassans kunder utgör, är det svårt att se en bättre kontext att offentliggöra en apologia i.

*Frivillig:* Artikeln publiceras på initiativ av författarna och får betraktas som frivillig.

*Uppriktig:* Författarna menar förmodligen vad de skriver, dvs. det går inte att

10 Hearit, *Crisis Management by Apology*: 64

belägga att de synpunkter de framkommer med, egentligen inte är deras.

*Sanningsenlig:* Beskrivningen av vad allmänheten tycker om Försäkringskassan är högst trovärdig. Att låta kritiken framstå som något som inte kommit fram i ljuset tidigare, är det inte. Beskrivningen av orsakerna till bristerna är svåra att bedöma.

*I rättan tid:* Man kan ifrågasätta om två år är en rimlig tid att ta på sig för att nå fram till konklusionen att organisationens service har stora brister.

*Vända sig till alla intressenter:* Här är det tydligt att texten inte lever upp till kraven. Den viktigaste intressentgruppen, kunderna, tilltalas inte en enda gång i texten, de omtalas endast. De enda som tilltalas direkt är uppdragsgivarna, regering och riksdag.

Hearit ger även en mer detaljerad översikt över hur en etisk apologia bör utformas:

Ideally, an ethical apologia:

- Explicitly acknowledges wrongdoing.
- Fully accepts responsibility.
- Expresses regret.
- Identifies with injured stakeholders.
- Asks for forgiveness.
- Seeks reconciliation with injured stakeholders.
- Fully discloses information related to the offense.
- Provides an explanation that addresses legitimate expectations of the stakeholders.
- Offers to perform an appropriate corrective action.
- Offers appropriate compensation.<sup>11</sup>

Hur mycket av detta kan artikeln påstås uppfylla? Man medger öppet brister och försöker ge en förklaring på misären, nämligen att det är gamla problem som följt med till den nya strukturen, och man ger ett löfte om hur problemen skall avhjälpas. Men annars är det inte mycket:

- Man tar inte på sig ansvaret, men placerar det i stället i organisationsstrukturen. Ledningen går fri.
- Man uttrycker ingen ånger eller beklagelse över att det blivit så.
- Man visar ingen medkänsla med drabbade kunder, annat än på indirekt vis.
- Man ber inte om förlåtelse.
- Man söker inte på något sätt få till stånd en försoning med de drabbade kunderna.
- Man erbjuder ingen form av kompensation till de drabbade.

## Apologia, eller...?

Med denna korta analys av texten i minnet, får man fråga sig om min första kategorisering av den som ett exempel på apologia är hållbar. Texten börjar med ett

11 Hearit, *Crisis Management by Apology*: 69

medgivande av egna brister och är på så sätt en apologia, men den tillhörande kategoria produceras i texten som ett resultat av sändarens egen undersökning. Dessutom saknas varje tillskymelse till ursäkt, beklagelse, bön om förlåtelse, strävan efter försoning och kompensation till de drabbade.

Om detta är en apologia, får det betraktas som en ganska rudimentär sådan. En möjlig förklaring till att den i så fall är så rudimentär finns då i kontexten, nämligen i den kontext som utgörs av svenska myndigheters kommunikation med allmänheten. Här får man nämligen beakta att Hearits modell är gjort för analys av en annan typ av organisation än offentliga verk och myndigheter, nämligen företag. Johansen & Frandsen berör<sup>12</sup> kort problematiken att olika villkor gäller för företag och myndigheter vad gäller kriskommunikation, och det är klart att statliga aktörer är begränsade i sin kommunikation på ett sätt som inte privata företag är det. Det finns här ett stort utforskat fält, nämligen hur statliga och andra offentliga aktörers kriskommunikation har utformats och utformas, särskild i relation till den generella informalisering av myndigheternas kommunikation<sup>13</sup>.

Allt vad jag ovan har skrivit om texten, handlar om *hela* texten, dvs. inklusive rubrik, underrad och ingress. Men när analysen av texten som apologia visar att något inte stämmer, ligger en del av förklaringen i det faktum att texten inte är homogen. Det som leder läsaren att tolka texten som en ursäkt, finns i just rubriken, underraden och ingressen. Dessa element är redaktionella, de är en del av paratexten skapad af debattredaktören på Dagens Nyheter. Läser man enbart brödtexten, alltså det som författarna står bak, finns inget som antyder någon ursäkt till allmänheten. Med andra ord: DN Debatt har genom sin paratext fått Försäkringskassans text att framstå som något annat än den rent faktisk är.

Detta kan låta konstigt, men som Åsa Kroon visar i sin avhandling *Debattens dynamik* är det något som är kännetecknande för just DN Debatt. På DN Debatt modelleras inlägg i en form ”som liknar strukturen och dispositionen för en nyhetsartikel”<sup>14</sup>. Det innebär bl.a. att det ofta sätts dit en rubrik med ett kontroversiellt påstående, men också att ingressen får en särskild utformning:

Ingressen kan därmed ses som en populariserad och närmast fristående mini-berättelse som bygger på olika element – enstaka uttryck, begrepp, metaforer, satser – ur brödtexten som förändrats och infogats i ett nytt sammanhang. Trots den här tydliga kopplingen mellan brödtext och ingress är det dock inte alldeles säkert att den senare – i samverkan med artikelns rubriker och bilder – berättar samma historia som brödtexten. Rekontextualiseringen och re-formuleringen av olika yttranden ur brödtexten som sätts samman i en ny kontext gör i stället att nya betydelser uppstår, och att innebörder och poäng-er förskjuts på sin resa mellan olika kontexter.<sup>15</sup>

12 Johansen & Frandsen, *Krisekommunikation*: 282

13 se t.ex. Orvar Löfgren (red.), *Hej, det är från försäkringskassan! Informaliseringen av Sverige* (Stockholm: Natur och kultur, 1988).

14 Åsa Kroon, *Debattens dynamik. Hur budskap och betydelser förvandlas i mediedebatten* (Linköping: Linköpings universitet, 2001): 176

15 Kroon, *Debattens dynamik*: 176.

Med andra ord: Detta är regeln snarare än undantaget för inlägg på DN Debatt. Frågan är om detta är något som läsarna är medvetna om – för inte att prata om debattörerna. Betraktar man brödtexten för sig framstår nämligen en annan möjlighet: att texten ska betraktas ur en politisk, strategisk vinkel snarare än ur en apologisk kriskommunikativ vinkel.

## Den politiska kontexten

Hur ser den politiska situation ut som artikeln uppträder i? Först såg vi att artikeln genom sin ingress framstår som en apologia med ett medgivande från GD och styrelseordförande att organisationen inte har kunnat leverera den förväntade servicen. Rubriken och underraden kan ses som en konklusion på detta tillkortakommande: Vi har inte kunnat göra vår plikt, alltså måste Försäkringskassan göras om – vilket pekar ut strukturella faktorer som ansvariga för problemen, inte t.ex. brist på kompetens inom organisationen.

Omstruktureringen som behövs, kommer enligt ingressen att genomföras inom kort. Här uttrycker författarna ingen som helst tvekan; det finns ett problem, vi har analyserat oss fram till dess orsak, därför kommer förändringar att ske. Men går man längre ner i artikeln, visar det sig att detta inte är så säkert:

Inom kort kommer vår styrelse att ta ställning till ett omfattande program för att göra Försäkringskassan till en modern myndighet med höga servicemål.

Det som först framträder som en säker förutsägning om framtiden, visar sig här att förutsätta att styrelsen – där den ena av författarna är ordföranden, men som består av en rad övriga personer – röstar för det förslag som författarna lägger fram. Med andra ord framstår det som en formsak att styrelsen skall rösta om förslaget, för det kommer att få majoriteten bakom sig. Antingen har författarna säkrat sig att de har en sådan majoritet bakom sig redan, varför artikeln föregriper styrelsens beslut, eller också får den ses som ett led i GD:s och styrelseordförandens kamp för att vinna styrelsens uppbackning för förslaget. I så fall är mottagarna för artikeln övriga (kritiska) styrelsemedlemmar snarare än allmänheten.

## Kriskommunikation – men vilken kris?

Just frågan om vilka som är de tilltänkta mottagarna får en intressant vridning mot slutet av artikeln, när författarna för första gången explicit vänder sig till en mottagare, eller rättare sagt till två mottagare. ”Vi ber våra uppdragsgivare – regering och riksdag – om uthållighet.” Vi såg tidigare hur svårt det var att placera in artikeln som ett exempel på en apologisk kriskommunikation gentemot den drabbade parten, allmänheten, åtminstone när de redaktionella pratexterna hade skurits bort. Det saknades en ursäkt, det saknades en beklagelse och det saknades en vilja till försoning. Med detta direkta tilltal till en specifik målgrupp, riksdag och regering, kan kommunikationen omtolkas till en helt annan apologia: Myndigheten ber uppdragsgivarna om ursäkt för att man inte har kunnat genomföra sitt uppdrag,

men lovar att det kommer att bli bättre om bara man får tid och pengar att genomföra en omorganisation.

Mottagarna är uppdragsgivarna, inte allmänheten eller kunderna. Därför struntar man i ursäkten till de drabbade, och därför tilltalar man inte allmänheten utan omtalar den. När författarna faktisk formulerar en ursäkt – ”Om förändringarna påverkar vår service negativt under en tid ber vi om ursäkt för det” – är det svårt att se den som riktad till de drabbade kunderna. I stället måste den ses som riktad till uppdragsgivarna.

Kommunikationen kan alltså ses som en kriskommunikation, men inte i relation till missnöjet bland medborgare som fått vänta orimligt länge, som fått oklara besked och en generellt dålig service hos Försäkringskassan. I stället är det en kommunikation som riktar sig till uppdragsgivarna med en apologi för att man inte har kunnat göra det man fått i uppdrag. Man har en förklaring till denna brist, nämligen historiska organisationella förhållanden, vilket befriar ledningen (inklusive författarna) för misstanken om inkompetens, och man erbjuder en egen lösning, baserad på egna undersökningar.

Skall man sammanfatta detta, kommunicerar Försäkringskassan följande: Vi har anat att det fanns problem som inte formulerats av våra kunder; vi har självmant tagit initiativ till en undersökning bland kunderna; undersökningen visar på stora brister; vi har analyserat bristerna som ett resultat av en historisk organisationsform som inte motsvarar kraven; vi har utarbetat ett förslag som gör om organisationen och löser problemen. Ge oss bara tid!

Artikeln framstår därmed i mycket högre grad som ett strategiskt politiskt inspel med syftet att – proaktivt? – bemöta en kritik från uppdragsgivarna och ett möjligt krav på organisationen att ändra på sin verksamhet för att lösa kundernas problem. Försäkringskassans toppar går ut och visar för regering och riksdag att man är kompetent att lösa sina egna problem, och att det följdaktigt inte finns någon anledning för regeringen eller riksdagen att påbjuda någon typ av ändring. Men DN får artikeln att framstå som om den riktade sig till de drabbade, till allmänheten.

## Intressentkonflikt

Artikeln är ett intressant exempel på hur en organisation försöker kommunicera i en krissituation, där organisationens image är hotad på grund av en händelse eller en handling.<sup>16</sup> Det är också ett exempel på hur en organisations handlingsutrymme måste ses i relation till dess intressenter (stakeholders). Försäkringskassan befinner sig i en situation där tre olika intressentgrupper är relevanta:

- 1) Allmänheten (kunderna) som genom åtminstone två år har drabbats av dålig service, vilket inte bara har kostat tid utan även ställt dessa inför ekonomiska svårigheter.
- 2) Medarbetarna som är frustrerade över interna och strukturella förhållanden som har omöjliggjort ett effektivt arbete och omöjliggjort specialisering och personlig utveckling.

16 Johansen & Frandsen, *Krisekommunikation*: 18

3) Uppdragsgivarna (regering och riksdag) som ser att myndigheten inte klarar av att utföra det arbete som är pålagt den.

Alla tre intressenter dyker upp i texten, men gör det på olika sätt. Som vi såg tidigare finns kunderna enbart i omtalad form, med en passiv roll som mottagare av organisationens tjänster. Medarbetarna dyker också bara upp i omtalad form, som offer för strukturella hinder och för en krävande kommande omställning. Uppdragsgivarna är de enda som tilltalas direkt och som därför framstår som de egentliga mottagarna för texten.

Men fungerar en sådan kommunikation i förhållande till alla tre olika intressenter? Vad gäller relationen till medarbetarna kan man säga att artikeln förmodligen inte är den enda typen av kommunikation som behandlar ämnet. Organisationens interna kommunikation omfattar förmodligen en rad andra genrer vars innehåll och form jag här inte ska försöka gå in på. Man kan generellt säga att om medarbetarna har delaktiggjorts i styrelsens tankar i ett tidigare skede och på ett annat sätt, spelar den aktuella texten en mindre roll för relationen mellan medarbetare och ledning.

Vad gäller relationen till allmänheten, kunderna, förhåller det sig annorlunda. Kunderna har mött organisationen i samband med ärenden och har, som författarna erkänner, fått en kritiserbar service. Kundernas bild av organisationen är negativ och en debattartikel i Sveriges största morgontidning med organisationens toppar som avsändare och problemen som ämne, vill klart väcka förväntningar om någon form av ursäkt för de existerande problemen. Så är inte fallet, och om Hearits tidigare krav på en etisk ursäkt finns som måttstock hos den läsande kunden, vill artikeln klar bli bedömd som oetisk. Kunden förväntar sig en ursäkt, men får det inte; i stället omtalas hon som passiv mottagare och mindre viktig för organisationen än organisationens uppdragsgivare.

## Konklusion och konsekvens

Sammanfattningsvis kan man alltså säga att de två författarna har skrivit ett inlägg som måste betraktas som led i en politisk process och som en form av apologia riktad till regering och riksdag. Fokus ligger här på förklaring på ett sådant sätt att *bestridande av ansvar* eller *överförande av ansvar* är den mest täckande beskrivning. Texten innehåller ingen uttalad *avbön* och är inte heller i sin ton på något sätt ödmjuk eller ursäktande. Genom redigeringen på DN Debatt förses inlägget med en rubrik, underrad och ingress som ger intrycket av att artikeln är just en ursäkt och ett medgivande av egna brister.

Konsekvenserna av detta blir att läsaren konfronteras med en icke-homogen text, där förväntningarna som väcks av paratexterna inte infrias av brödtexten. För en läsare, som inte tillhör den intenderade målgruppen för författarna, skulle en sådan tvåstämmighet förmodligen tolkas som en avsaknad av personlig motivation och trovärdighet hos författarna, och dessas ethos skulle skadas kraftigt. ”De ber om ursäkt, men menar det egentligen inte” skulle kunna vara en adekvat sammanfattning, vilket knappast var meningen från författarnas sida.

## Litteratur

- Ad Herennium. De ratione dicendi ad C. Herennium.* Åstorp: Retorikförlaget, 2005.
- Benoit, W.L. *Accounts, Excuses, and Apologies: A Theory of Image Restoration Strategies.* Albany: State University of New York Press, 1995.
- Bitzer, Lloyd F. "The Rhetorical Situation". I *Philosophy and Rhetoric* 1 (1968): 1-15.
- Eriksson, Anders. "Om Ad Herennium". I *Rhetorica Scandinavica* 34 (2005): 4.
- Fisher, Walter R. "A Motive View of Communication". I *Quarterly Journal of Speech*, vol. 56 (1970): 131-139.
- Friedman, Andrew L. & Samantha Miles. *Stakeholders. Theory and Practice.* Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Hearit, Keith Michael. *Crisis Management by Apology. Corporate Response to Allegations of Wrongdoing.* Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates, 2006.
- Johansen, Winni, & Finn Frandsen. *Krisekommunikation. Når virksomhedens image og omdømme er truet.* København: Samfundslitteratur, 2007.
- Kroon, Åsa. *Debattens dynamik. Hur budskap och betydelser förvandlas i mediedebatten.* Linköping: Linköpings universitet, 2001.
- Löfgren, Orvar (red.). *Hej, det är från försäkringskassan! Informaliseringen av Sverige.* Stockholm: Natur och kultur, 1988.
- Millar, Dan P. & Robert L. Heath (red.). *Responding to Crisis. A Rhetorical Approach to Crisis Communication.* Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates, 2004.
- Ryan, Halford Ross. "Kategoria and Apologia: On their Rhetorical Criticism as a Speech Set". I *Quarterly Journal of Speech*, 68 (1982): 254-261. [Artikeln finns även i: Halfors Ross Ryan (red.). *American Rhetoric from Roosevelt to Reagan.* Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 1983: 299-309.]
- Ware, B.L. & Wil A. Linkugel. "They Spoke in Defense of Themselves: On the Generic Criticism of Apologia". I *Quarterly Journal of Speech*, vol. 59 (1973): 273-283.

Tack till kollegor för kommentarer till tidigare versioner av artiklen, dels på Forum för textforskning i Växjö, dels på Humanistiska institutionen, Örebro universitet. Särskild tack till Åsa Kroon och Anders Eriksson för viktiga påpekanden

## Appendix: Bilagor

- 1: Kopia av texten som den publicerades på DN Debatt.
- 2: Självva den verbala texten med angivande av de olika delarna.

Finns tillgängliga på [www.retorikforlaget.se/rhetorica/krise](http://www.retorikforlaget.se/rhetorica/krise)

## DN. DEBATT

Chef för DN Debatt: Mats Bergstrand  
Tel: 08-738 12 23. Red. tel: 08-738 12 09.  
Fax: 08-738 12 05. E-post: debatt@dn.se

# ”Försäkringskassan måste göras om från grunden”

Generaldirektör och styrelseordförande medger: Vi har inte kunnat erbjuda ett effektivt och serviceinriktat arbete.

Allmänhetens inställning till Försäkringskassan är djupt kritisk. Vår utvärdering visar på ett missnöje med långa telefonköer, blankettkrångel och brist på personlig kontakt. 70 procent av alla samtal till handläggare kommer inte fram. Vi har alltså inte lyckats leva upp till det medborgarna har rätt att förvänta sig av oss. Försäkringskassan kommer därför att inom kort att göras om från grunden. Omställningen blir krävande och kostsam. Vi ber regering och riksdag om uthållighet, skriver Försäkringskassans generaldirektör Curt Malmberg och ordföranden i Försäkringskassan Inger Efraimsson.

## BAKGRUND

### Försäkringskassan

Försäkringskassan administrerar de försäkringar och bidrag som ingår i socialförsäkringen.

Den leds av en styrelse som består av en ordförande, generaldirektören samt högst åtta ledamöter.

Försäkringskassan har 16 000 medarbetare.

I varje län finns ett länskontor. Totalt finns cirka 330 försäkringskontor. Huvudkontoret ligger i Stockholm.

**F**örsäkringskassan ansvarar för samhällets grundläggande ekonomiska trygghetssystem – barnbidrag, föräldrabidrag, sjukförsäkring, bostadsbidrag, assistansersättning, pension och mycket mer. Alla som bor eller arbetar i Sverige är försäkrade genom lagstiftning och därmed i någon mening våra kunder.

Försäkringskassan ska ge överblick och göra kontakterna enkla, snabba och rättssäkra. Kort sagt: vi ska ge god service.

Problemet är att många inte upplever det på det sättet idag. Verkligheten är snarare den motsatta: vi är svåra att nå och svåra att förstå. Nyligen kritiserade justitieombudsmannen Försäkringskassan för långa handläggningstider och försvunna handlingar.

När vi mäter medborgarnas inställning ligger vi efter flera andra, både privata och statliga, företag och myndigheter. Det tar för lång tid att komma fram i telefon, våra blanketter är för svåra att fylla i och man saknar en personlig kontakt på Försäkringskassan. 70 procent av de samtal där man försöker nå våra handläggare kommer inte fram i dag.

Mest kritik får vi för att det inte går att få besked om hur lång tid ett ärende kommer att ta. När fattas beslut, när kommer pengarna? Enkla frågor som vi borde kunna svara på utan krångel.

Vi har varken haft struktur, organisation eller metodik som erbjudit de rätta förutsättningarna för ett effektivt och serviceinriktat arbete. Det har skapat frustration hos medarbetarna och försvårat deras utveckling i arbetet och möjlighet till specialisering i yrket.

**D**etta är inget som inträffat under den allra senaste tiden. För två år sedan samlades landets 21 olika försäkringskassor tillsammans med Riksförsäkringsverket i en ny myndighet: Försäkringskassan. Först då skapades reella förutsättningar för ordentlig samordning, effektivare resursanvändning, likabehandling i hela landet och en nödvändig förnyelse i förhållande till kunderna.

Tiden som har gått sedan dess har vi bland annat använt till att ta reda på hur vi uppfattas och hur vår administration och organisation måste utvecklas. Utvärderingen är entydig. Försäkringskassan motsvarar inte det medborgarna har rätt att förvänta sig av en myndighet som ska



Vi har inte lyckats att ge allmänheten svar på enkla frågor, skriver Försäkringskassans generaldirektör Curt Malmberg.

FOTO: PONTUS LUNDAHL

svara för en så omfattande verksamhet som socialförsäkringssystemet.

Som generaldirektör och som styrelseordförande i denna myndighet måste vi därför agera för att vi ska kunna möta dagens och morgondagens krav och behov på ett bättre sätt. En så gammal struktur behöver förändras i grunden.

Vi har bestämt oss för att återge Försäkringskassan och dess medarbetare medborgarnas förtroende och uppskattning. Inom kort kommer vår styrelse att ta ställning till ett omfattande program för att göra Försäkringskassan till en modern myndighet med höga service mål.

Vi har sammanfattat uppdraget i tre ledord – enkelt, snabbt och rätt – och vårt arbete de närmaste två åren kommer helt att inriktas på att omsätta dessa begrepp i en för kunderna påtaglig verklighet:

- Det ska vara lätt att få kontakt med Försäkringskassan. I vår nya telefonkundtjänst är målet att ge en utbyggd och snabbare telefonservice.
- Man ska inte behöva vänta i onödan på pengar från Försäkringskassan. Vi ska skapa en organisation som gör att våra kunder får sina pengar i tid. Det vill säga direkt efter inkomstbortfallet.
- Man ska få det stöd man behöver. Vi ska

ha en organisation där den som har behov av extra stöd ska få en personlig handläggare.

• Man ska veta vad som händer när man har kontakt med Försäkringskassan. I dag är det svårt att få veta var det egna ärendet befinner sig och när utbetalningen kommer. Vår nya internetjänst ska kunna erbjuda möjligheten och ge besked om när man kan vänta sina pengar.

För att klara detta förändrar vi vår organisation. I dag saknas kontor på vissa håll. Vi ska bygga ut så att vi har minst ett lokalkontor i alla kommuner.

För att klara svarstider och kunna handlägga enkla ärenden direkt per telefon fördubblar vi antalet handläggare i telefonkundtjänsten.

För att kunna tillgodose behovet av personliga handläggare för dem som behöver det skapar vi specialcenter.

För att öka rättssäkerheten och minska de geografiska skillnaderna i beslut bygger vi handläggningsscenter på olika håll i landet.

**V**i vill också säkra att vi inom våra olika områden kontinuerligt får del av kundens synpunkter. Därför skapar vi nationella kundråd för pensionärer och pensions sparare, sjukskrivna, funktionshindrade och barnfamiljer som komplement till de kundsynpunktsystem vi redan har till exempel på webben.

Vi ber våra uppdragsgivare – regering och riksdag – om uthållighet. All erfarenhet visar att omställning kostar pengar i närtid men ger mångdubbelt tillbaka i framtid. Vår förändring är inget besparingsprojekt. Syftet är att göra verksamheten mer effektiv – inte för pengarna utan för att underlätta för kunderna.

Vi vet att det kommer att bli en krävande omställning, inte minst för våra medarbetare. Om förändringarna påverkar vår service negativt under en tid ber vi om ursäkt för det.

Principen om socialförsäkring som omfattar alla har starkt stöd i vårt land. Försäkringskassan har fått förtroendet att förvalta våra trygghetssystem. Kraven på bra bemötande, effektivt och rättssaker handläggning och bra arbetsmiljö för personalen är berättigade. Vi tänker se till att de blir tillgodosedda.

CURT MALMBERG  
INGER EFRAIMSSON

## **[1] "Försäkringskassan måste göras om från grunden"**

**[2] Generaldirektör och styrelseordförande medger: Vi har inte kunnat erbjuda ett effektivt och serviceinriktat arbete.**

[3] Allmänhetens inställning till Försäkringskassan är djupt kritisk. Vår utvärdering visar på ett missnöje med långa telefonköer, blankettkrångel och brist på personlig kontakt. 70 procent av alla samtal till handläggare kommer inte fram. Vi har alltså inte lyckats leva upp till det medborgarna har rätt att förvänta sig av oss. Försäkringskassan kommer därför att inom kort att göras om från grunden. Omställningen blir krävande och kostsam. Vi ber regering och riksdag om uthållighet, skriver Försäkringskassans generaldirektör Curt Malmberg och ordföranden i Försäkringskassan Inger Efraimsson.

[4] Försäkringskassan ansvarar för samhällets grundläggande ekonomiska trygghetssystem - barnbidrag, föräldrapenning, sjukförsäkring, bostadsbidrag, assistansersättning, pension och mycket mer. Alla som bor eller arbetar i Sverige är försäkrade genom lagstiftning och därmed i någon mening våra kunder.

Försäkringskassan ska ge överblick och göra kontakterna enkla, snabba och rättssäkra. Kort sagt: vi ska ge god service.

Problemet är att många inte upplever det på det sättet i dag. Verkligheten är snarare den motsatta: vi är svåra att nå och svåra att förstå. Nyligen kritiserade justitieombudsmannen Försäkringskassan för långa handläggningstider och försvunna handlingar.

**När vi mäter medborgarnas inställning ligger vi efter flera andra, både privata och statliga, företag och myndigheter. Det tar för lång tid att komma fram i telefon, våra blanketter är för svåra att fylla i och man saknar en personlig kontakt på Försäkringskassan. 70 procent av de samtal där man försöker nå våra handläggare kommer inte fram i dag.**

**Mest kritik får vi för att det inte går att få besked om hur lång tid ett ärende kommer att ta. När fattas beslut, när kommer pengarna? Enkla frågor som vi borde kunna svara på utan krångel.**

**Vi har varken haft struktur, organisation eller metodik som erbjudit de rätta förutsättningarna för ett effektivt och serviceinriktat arbete. Det har skapat frustration hos medarbetarna och försvårat deras utveckling i arbetet och möjlighet till specialisering i yrket.**

Detta är inget som inträffat under den allra senaste tiden. För två år sedan samlades landets 21 olika försäkringskassor tillsammans med Riksförsäkringsverket i en ny myndighet: Försäkringskassan. Först då skapades reella förutsättningar för ordentlig samordning, effektivare resursanvändning, likabehandling i hela landet och en nödvändig förnyelse i förhållande till kunderna.

Tiden som har gått sedan dess har vi bland annat använt till att ta reda på hur vi uppfattas och hur vår administration och organisation måste utvecklas. Utvärderingen är entydig.

Försäkringskassan motsvarar inte det medborgarna har rätt att förvänta sig av en myndighet som ska svara för en så omfattande verksamhet som socialförsäkringssystemet.

Som generaldirektör och som styrelseordförande i denna myndighet måste vi därför agera för att vi ska kunna möta dagens och morgondagens krav och behov på ett bättre sätt. En 30 år gammal struktur behöver förändras i grunden.

Vi har bestämt oss för att återge Försäkringskassan och dess medarbetare medborgarnas förtroende och uppskattning. Inom kort kommer vår styrelse att ta ställning till ett omfattande program för att göra Försäkringskassan till en modern myndighet med höga servicemål.

**Vi har sammanfattat uppdraget i tre ledord - enkelt, snabbt och rätt - och vårt arbete de närmaste två åren kommer helt att inriktas på att omsätta dessa begrepp i en för kunderna påtaglig verklighet:**

Det ska vara lätt att få kontakt med Försäkringskassan. I vår nya telefonkundtjänst är målet att ge en utbyggd och snabbare telefonservice.

Man ska inte behöva vänta i onödan på pengar från Försäkringskassan. Vi ska skapa en organisation som gör att våra kunder får sina pengar i tid, det vill säga direkt efter inkomstbortfallet.

Man ska få det stöd man behöver. Vi ska ha en organisation där den som har behov av extra stöd ska få en personlig handläggare.

Man ska veta vad som händer när man har kontakt med Försäkringskassan. I dag är det svårt att få veta var det egna ärendet befinner sig och när utbetalningen kommer. Vår nya internetjänst ska kunna erbjuda möjligheten och ge besked om när man kan vänta sina pengar.

För att klara detta förändrar vi vår organisation. I dag saknas kontor på vissa håll. Vi ska bygga ut så att vi har minst ett lokalkontor i alla kommuner.

För att klara svarstider och kunna handlägga enklare ärenden direkt per telefon fördubblar vi antalet handläggare i telefonkundtjänsten.

För att kunna tillgodose behovet av personliga handläggare för dem som behöver det skapar vi specialistcenter.

För att öka rätts säkerheten och minska de geografiska skillnaderna i beslut bygger vi handläggningscenter på olika håll i landet.

Vi vill också säkra att vi inom våra olika områden kontinuerligt får del av kundernas synpunkter. Därför skapar vi nationella kundråd för pensionärer och pensions sparare, sjukskrivna, funktionshindrade och barnfamiljer som komplement till de kundsynpunktssystem vi redan har till exempel på webben.

**Vi ber våra uppdragsgivare - regering och riksdag - om uthållighet. All erfarenhet visar att omställning kostar pengar i närtid men ger mångdubbelt tillbaka i**

**framtid. Vår förändring är inget besparingsprojekt. Syftet är att göra verksamheten mer effektiv - inte för pengarna utan för att underlätta för kunderna.**

Vi vet att det kommer att bli en krävande omställning, inte minst för våra medarbetare. Om förändringarna påverkar vår service negativt under en tid ber vi om ursäkt för det.

Principen om socialförsäkringar som omfattar alla har starkt stöd i vårt land. Försäkringskassan har fått förtroendet att förvalta våra trygghetssystem. Kraven på bra bemötande, effektiv och rättssäker handläggning och bra arbetsmiljö för personalen är berättigade. Vi tänker se till att de blir tillgodosedda.

[5]  
Curt Malmborg  
Inger Efraimsson

Textens delar så som de omtalas i analysen:

[1] Huvudrubrik

[2] Underrad

[3] Ingress

[4] Brödtext

[5] Artikelförfattarnas underskrift

(Utöver dessa finns även, som framgår av kopian på hela sidan, textdelarna: logotyp, redaktionsinformation, bild och bildtext. Se Kroon 2001:72–73.)