

**Mittuniversitetet/Sundsvall,
avdelningen för samhällsvetenskap**



Mittuniversitetet

MID SWEDEN UNIVERSITY

Handläggarnas roll i socialförvaltningens implementation

*Kvalitativ undersökning om gräsrotsbyråkraters och professionalisters
förutsättningar*

C-uppsats i statsvetenskap vid
Mittuniversitetet/Sundsvall
Vårterminen 2017
Författare: Mouhammed Al-Shakarchi
Handledare: Sofie Blombäck

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.2 Syfte och frågeställning.....	4
1.3 Uppsatsens avgränsning	5
2. Tidigare forskning	5
2.1 Gräsrotsbyråkraters och professionalisters förutsättningar.....	5
3. Teoretiskt ramverk	8
3.1 Gräsrotsbyråkraten	8
3.2 Professionalisten.....	9
3.3 Förhållningssätt till implementation	11
4. Metodologisk tillvägagångssätt	13
4.1 Kvalitativ metod	13
4.2 Kvalitativ forskningsintervju.....	14
4.3 Etiska riktlinjer	15
4.4 Intervjuguide och intervjufrågor	16
4.5 Tematisk analys	17
4.6 Urval och materialinsamling	18
4.7 Analysschema.....	19
4.8 Validitet och reliabilitet.....	21
4.9 Intervjupersoner.....	22
5. Resultat och analys	23
5.1 Verksamhet.....	23
5.2 Yrkessituation.....	25
5.3 Prioritering.....	26
5.4 Styrningssätt	29
5.5 Situationshantering.....	30
5.6 Handlingsutrymme	32
5.7 Kontroll.....	34
6. Slutsats	36
7. Källförteckning	38
Bilaga	41

1. Inledning

Implementering innebär att tjänstemännen verkställer politiska beslut som formuleras av våra folkvalda politiker. Dock ser denna uppfattning annorlunda ut idag eftersom de flesta offentliga organisationer har en otydlig roll- och ansvarsfördelning (Hill 2007: 183). Detta eftersom både politiker och tjänstemän har beslutanderätt i frågor som berör resursfördelningar. Tjänstemännen har också till exempel rätt att besluta i frågor som berör tillstånd, bidrag och förbud (Hysing & Olsson 2012: 29). Michael Lipsky lyfter vikten av gräsrotsbyråkraters arbetssätt eftersom dessa är offentliga tjänstemän som har en direkt kontakt med klienterna och en handlingsfrihet över verkställandet och utförandet av en policy (Lipsky 1980: 3). Vad som kännetecknar gräsrotsbyråkraters arbetssätt är att deras beslut ibland inte överensstämmer med politikernas avsikter vilket är ett resultat av en hård arbetsbelastning, otydliga mål och en brist på resurser. I längden kan det därför leda till att medborgarna möter en politik som inte är anpassat efter politikernas vilja (Hysing & Olsson 2012: 70). Däremot hävdar andra forskare att tjänstemännen har ett ökat handlingsutrymme vilket är ett resultat av förvaltningsreformen new public management som innebär att tjänstemännen får mer ansvar över verksamheten och fördelningar av värden medan politikerna ställer upp målen för hur verksamheten ska drivas (Hysing & Olsson 2012: 30). Förvaltningar väljer till exempel att driva sin verksamhet som ett företag för att skapa en konkurrens och fokus på kunden (Klasson 2010: 123). Detta förutsätter att tjänstemännens handlingsfrihet ska användas för att ta beslut närmare medborgarna vilket i längden istället bidrar till fokus på individen snarare än politikerna (Hysing & Olsson 2012: 13). Detta förhållningssätt liknar professionalisters arbetssätt eftersom de förespråkar vad som är bäst för klienterna. Professionalister är enligt Hill yrkesutövare som kan själva bestämma sina arbetsvillkor och samtidigt ha ett självständigt arbete vilket legitimeras genom deras expertkunskaper (Hill 2007: 257). Denna yrkesroll baseras på att en del av makten decentraliseras till den nedre delen av hierarkin vilket innebär att tjänstemännen får mer inflytande över implementationen (Ahlbäck & Rothstein 2010: 200). Detta leder till att tjänstemännen får mer självständighet eftersom det utförs mindre kontroller över verksamheten vilket innebär att de får möjlighet att bestämma över sitt arbete (Jonnergård m.fl. 2008: 13).

Dessa tendenser ser vi idag på sociala institutioner eftersom förvaltningspolitiska reformer som New public management har bidragit till att tjänstemännen får olika uppfattningar om sina förutsättningar vilket medför konsekvenser för roll- och ansvarsfördelningen (jmf Tummars & Bekkers 2013). Tidigare forskning hävdar att handläggarnas yrkessituation är

viktigt att studera då dessa har ett handlingsutrymme som används och kontrolleras på olika sätt som liknar gräsrotsbyråkraters och professionalisters arbetssätt (Evans 2010). Dock hävdar andra forskare att det också beror på vilka prioriteringar som görs av handläggarna då tjänstemännen antingen brukar lägga mer vikt på att implementera beslut medan andra istället väljer att fokusera på sina klienters behov (Ellis 2011,). Detta är även kopplat till hur verksamheten är utformat och vilka regelverk som styr handläggarnas arbeten eftersom vissa förvaltningar är mer detaljstyrda än andra vilket innebär att handläggarna kan ha olika möjligheter och begränsningar (Meyer & Vorsanger 2003, Dunér & Nordström 2006). Av dessa anledningar kommer denna uppsats studera hur handläggarna själva uppfattar sina förutsättningar om sin yrkessituation. Detta är relevant utifrån teorierna om gräsrotsbyråkraters och professionalisters förutsättningar för att veta vilken roll handläggarna har i implementeringen. Dessa roller utövas på olika sätt genom olika vägval och därför kan det påverka utfallet av implementeringen men även rollfördelningen i en förvaltning.

Studien appliceras på socialförvaltningen i Sundsvalls kommun eftersom denna förvaltning har under flera år tillbaka kritiserats för att ha en otydlig roll- och ansvarsfördelning i sina verksamhetsområden (Larsson m.fl. 2013). Det finns dessutom en hög resursbrist och otydliga målsättningar då de ledande politikerna istället väljer att fokusera på organisationsändringar som hittills bidragit med tillfälliga lösningar (Larsson m.fl. 2013). Vad som även gör organisationen intressant att studera är uppdelningen av verksamhetsområden som skiljer sig åt från andra medelstora kommuner. Dessa ansvarsområden är: Vård & omsorg, Individ & familjeomsorg, stöd & omsorg och hälso- och sjukvård (Öst 2016). Det finns relativt få socialförvaltningar med samtliga sociala ansvarsområden i samma organisation vilket har bidragit till att den stora organisationen regelbundet strävar efter effektiva åtgärder i hopp om att driva organisationen framåt. Om ledande politiker vill påverka handläggarna och implementeringen av politiska beslut i önskad riktning är det därför viktigt att veta hur tjänstemännen själva uppfattar sina förutsättningar i yrket.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att studera vilken roll handläggarna har i socialförvaltningens implementering. Detta kommer att undersökas med hjälp av teorierna om gräsrotsbyråkraters och professionalisters förutsättningar med avsikt att undersöka om dessa överensstämmer med handläggarnas uppfattningar om deras yrkessituation. Frågeställningen som kommer ligga till grund för detta arbete lyder:

** Hur uppfattar socialförvaltningens handläggare sina förutsättningar om sin yrkessituation, och hur kan dessa förutsättningar stämma överens med teorierna om gräsrotsbyråkrater och professionalister?*

För att undersöka vilka förutsättningar som bör studeras ur teorierna används en abduktiv ansats. Dessa studeras även med hjälp av den tidigare forskningen för att veta vilka förutsättningar som är mest väsentliga att studera. Förutsättningarna operationaliseras sedan som teman i ett analyschema följt av en tematisk analys. Följande avsnitt förklarar detta mer utförligt.

1.3 Uppsatsens avgränsning

Denna uppsats kommer endast att studera hur handläggarna uppfattar sina förutsättningar om sin yrkessituation. Det ska inte uppfattas att undersökningen går även ut på att studera om socialförvaltningen har genomfört organisationsförändringar. Detta valdes att belysas med avsikt att visa varför Sundsvalls socialförvaltning är intressant att studera. Vidare kommer uppsatsen inte att studera hur en implementeringsprocess går till utan endast vilken roll handläggarna har i den. Detta eftersom handläggarna utgör den nedersta graden av förvaltningens hierarkiska ordning och att de måste implementera samt återspegla beslut som tas av politikerna vilket kan uppfattas annorlunda bland olika handläggare.

2. Tidigare forskning

I denna del presenteras tidigare forskning som är relevanta för uppsatsen. Syftet med dessa är att identifiera teman som är viktigast att studera hos gräsrotsbyråkrater och professionalister när det kommer till socialt arbete. Centralt för många författare är huruvida tjänstemännen har en hög eller låg handlingsfrihet men även andra faktorer som prioriteringar, regelverk, situationshanteringar o.s.v. Vidare ges en kort sammanfattning av dessa teman då de belyser tjänstemännens möjligheter och begränsningar i hur de väljer att implementera politikens beslut.

2.1 Gräsrotsbyråkraters och professionalisters förutsättningar

Tidigare forskning om implementation har visat att offentliga förvaltnings implementeringar skiljer sig från de intentioner om hur det egentligen skulle gå till då det

finns en otydlig roll och ansvarsfördelning. Tjänstemännen använder sitt eget sätt att tolka politikernas avsikter vilket resulterar i att klienter möter en annan politik än det som var avsett (Pressman & Wildavsky 1979). Att studera hur tjänstemännen arbetar har därför varit en viktig forskningsuppgift. Lipsky betonade vikten av gräsrotsbyråkraternas arbetssätt för hur implementering verkställs i praktiken (Lipsky 1980). Detta eftersom gräsrotsbyråkrater är tjänstemän som har en direkt kontakt med klienterna. Det kan vara allt från en lärare, polisman eller till och med socialsekreterare vilket i det här fallet beskrivs som handläggare. Deras yrkessituation baseras oftast av en verksamhet som formulerar många otydliga mål som kan leda till att tjänstemännen själva använder sitt eget sätt att tolka och verkställa målen. En bristande resursfördelning är också ett kännetecken för gräsrotsbyråkraternas arbetssätt (Lipsky 1980). Av dessa anledningar har handlingsutrymmet studerats noggrant bland de flesta implementeringsforskarna. Tony Evans (2010) kritiserar Lipsky eftersom han inte studerade professionalisters förutsättningar. Detta då förvaltningspolitiska reformer som new public management har gett upphov till inslag av professionalisters arbetssätt som motsvarar ett större handlingsutrymme i implementering av olika beslut. Dock visade hans resultat att överordnade tjänstemän hade ett stort inflytande över handläggarna vilket begränsade deras handlingsfrihet. Dunér & Nordström (2006) hävdar också i en svensk kontext att socialförvaltningens handläggare har ett begränsat handlingsutrymme vilket även försvårar ett etiskt förhållningssätt gentemot klienternas ärenden. Dock menade författarna att detta kan variera beroende på om en förvaltning är detaljstyrd eller inte eftersom det är en av de centrala faktorerna till en begränsad handlingsfrihet. Andra forskare har också visat att handlingsfriheten kan ökas eller minskas beroende på vilka regler och rutiner som styr organisationen (May & Winter 2009; Meyer & Vorsanger 2003). Något som även diskuteras är att sociala arbetare är gräsrotsbyråkrater med en viss grad av professionalism. Detta är förvärvat genom en högre utbildning och att deras handlingsutrymme legitimeras på grund av förvaltningsreformer som förändrar verksamhetens styrningssätt vilket har bidragit till att centrala ledningar har svårigheter i hur man bedriver tjänstemännen på bästa sätt (jmf Evetts 2006).

Kathryn Ellis (2011) studerade även gräsrotsbyråkraters och professionalisters handlingsutrymme för att se hur det används i dem sociala institutionerna. Givet att handläggarna hade ett begränsat handlingsutrymme på grund av regler och rutiner prioriterades deras handlingar på olika sätt i enskilda ärenden. Situationslösningar hanterades på olika sätt då vissa tjänstemän kategoriserade klienter medan andra valde att individanpassa

de efter deras behov för att hantera ärenden på bästa möjliga sätt. Organisationen spelade också en viktig roll eftersom det fanns en professionell kultur bland handläggarna. Bland annat var det viktigt för de att ta vara på kunskaper och erfarenheter hos de tjänstemän som hade arbetat under en längre period. Resurstillgångar användes också på olika sätt för att hantera klienternas behov samt att det fanns en strävan mot en mer professionell auktoritet med avsikt att få mer handlingsfrihet i arbetet.

Detta bekräftas av andra forskare som menar att handläggarna har olika intressen, värderingar och prioriteringar vilket är en avgörande betydelse för hur tjänstemännen väljer att styra sitt arbete. Dessa faktorer är även påverkade av klienter och kollegor som utsätter handläggarna för olika vägval. Maynard-Moody & Musheno (2012) visade exempelvis att gräsrotsbyråkraterna använder ett pragmatiskt förhållningssätt för att lösa individers situationer och samtidigt arbeta mot verksamhetens mål. Dock menar andra forskare som Tummers & Bekkers (2013) att detta skiljer sig från sociala institutioner då förvaltningspolitiska reformer som new public management har resulterat i en ”rollkonflikt”. Detta baseras på att en del tjänstemän är mer eller mindre villiga att implementera politiska beslut ifall det skulle missgynna klienterna. Av dessa anledningar tenderar därför tjänstemännens värderingar och prioriteringar variera mellan handläggarna eftersom deras arbeten kan antingen vara anpassat efter klienternas behov eller verksamhetens mål.

Sammanfattning

Den tidigare forskningen belyser tjänstemännens *handlingsutrymme*, *prioriteringar* och *situationshanteringar* som centrala förutsättningar inom yrkessituationen. Dock var detta också kopplat till hur *verksamheten* ser ut och hur tjänstemännen förhåller sig till *regelverk*. Dessa begrepp kommer att användas som teman i ett analyschema. Tjänstemännens handlingsutrymme är viktigt för att förstå hur stor handlingsfrihet de har när beslut ska implementeras men även hur klienter ska hanteras. Dock visar det sig att tjänstemännens prioriteringar är avgörande i verkställandet av politiska beslut. Detta eftersom det kan antingen handla om att tjänstemännen prioriterar klienternas behov snarare än att implementera politiska beslut. Hur verksamheten är utformad samt vilka regelverk som styr tjänstemännens arbete är också förankrade i tjänstemännens arbetssätt eftersom det möjliggör eller förhindrar deras handlingsfrihet. Vidare var tjänstemännens situationshanteringar en viktig poäng att lyfta eftersom det beskriver huruvida handläggarna grupperar klienter eller individanpassar dem. Den tidigare forskningen har olika infallsvinklar när de väljer att studera

gräsrotsbyråkraters och professionalisters yrkessituation. Detta tolkas som att fenomenet är mångfacetterat och komplext beroende på hur man väljer att studera ämnet. Under teoriavsnittet undersöks därför de utvalda temana mer utförligt för att få djupare förståelse för hur gräsrotsbyråkrater och professionalister arbetar.

3. Teoretiskt ramverk

Under detta avsnitt presenteras teorierna om gräsrotsbyråkrater och professionalister eftersom tidigare forskning har hävdats att dessa är viktiga för att studera tjänstemän i socialt arbete. Sedan presenteras ”förhållningssätt till implementation” med avsikt att visa hur dessa idealtyper förhåller sig till implementeringen. En kort sammanfattning inkluderas i slutet för att belysa hur de olika temana förhåller sig till gräsrotsbyråkrati och professionalism.

3.1 Gräsrotsbyråkraten

Begreppet gräsrotsbyråkrati myntades första gången av Michael Lipsky (1969) som hävdade att implementering i den verkställande nivån handlar om byråkrater som befinner sig längst ner i en hierarki då det faktiska genomförandet sker i deras slutna organisation. Dessa byråkrater är offentliga tjänstemän som har en direkt kontakt med förvaltningens klienter och det är på grund av detta samspel då Lipsky menar att byråkraterna använder sig av diskretion i bedömningen av individers fall (Lipsky 1980: 3-4).

Gräsrotsbyråkrater har rätt till ett friare handlingsutrymme i implementeringen av olika beslut till skillnad från andra byråkrater eftersom de har ett stort ansvar mot sina överordnade och klienter. De befinner sig längst bort från den styrande eliten vilket försvårar centralstyrning. Handlingsfriheten ska därför underlätta för tjänstemännen att verkställa de regler och lagar som politikerna har beslutat om. Det är också på grund av denna handlingsfrihet som tjänstemännen blir utsatta för kontroll av både politiker och övriga kollegor för att säkerställa att det fasta regelverket följs på ett effektivt och objektivt sätt (Hysing & Olsson 2012: 70ff). Detta brukar oftast ske i en högre grad då förvaltningens resurser måste fördelas på bästa sätt. Fördelningen av värden brukar vara besvärligt för en gräsrotsbyråkrat då det finns ett begränsat antal resurser i en verksamhet. Detta kan påverka huruvida klienter ska beviljas olika tillstånd eller bidrag då tjänstemännen kommer behöva anpassa efter de resurser som finns tillgängligt (Hysing & Olsson 2012: 73). I längden kan detta också innebära att medborgarnas levnadsvanor förändras eftersom det finns ett beroende av de statliga resurserna. Av dessa anledningar sker det därför olika prioriteringar för en tjänsteman

beroende på vilka medel som finns tillgängliga vilket medför grupperingar av olika individer beroende på deras behov och önskemål (Hill 2007: 250). Dock skapar inte tjänstemännen grupperingar på grund av omoraliska skäl utan Lipsky menar att gräsrotbyråkraterna använder ett förhållningssätt som underlättar belastningen av arbetsituationen. Detta är ett återkommande inslag då gräsrotsbyråkraternas organisation är bemödande då kravet på behandling av klienters ärenden sker parallellt med kriterier för en effektiv verksamhet (Lipsky 1980: 81).

Hysing nämner i sin bok *Tjänstemän i politiken* (2012) att gräsrotsbyråkraterna har en makt över organisationens klienter på grund av sina förutsättningar i beslut om individernas situation. Individerna kan sedan utkräva sina rättigheter genom att argumentera emot ett beslut. Detta sker dock i en mindre utsträckning då det finns en rädsla att relationen med en tjänsteman kan missbrukas. Individer kan dock ställa krav på en tjänsteman genom att protestera mot ett beslut vilket sedan leder till bestraffningar och eventuella sanktioner (Hysing & Olsson 2012: 70).

Mot bakgrund till detta menar Lipsky att gräsrotsbyråkraternas arbetssätt skiljer sig mellan hur det borde vara och hur det verkligen förhåller sig. En del tjänstemän utnyttjar sitt arbete för att hjälpa individer och samtidigt engagera sig i samhällsutvecklingen (Lipsky 1980). Detta stämmer överens med Hysings argument om tjänstemännens arbetssätt då deras handlingar inte utförs på vilket sätt som helst eller vilket direktiv som ska följas. Det som istället utgör tjänstemännens handlingar är vad som ”kan” göras vilket är anledningen till varför yrket leder till utmattning. Som en påföljd kan det resultera i att tjänstemännen säger upp sig eller bli kvar i arbetet med avsikt att anpassa sig till omständigheterna och samtidigt reducera sina förväntningar om ämbetet. Hysing hänvisar även till Lipskys argument om att tjänstemännens komplicerade arbetsituation resulterar i att man lämnar sina ideala avsikter för att ge plats åt strategier som kan underlätta arbetet (Hysing & Olsson 2012: 75).

3.2 Professionalisten

Begreppet professionalism särskiljer sig från byråkratin då det inte används som ett skällsord utan det är snarare en mer positiv beaktning med tanke på att det förknippas med ”förbättring” av sin egen image (Hill 2007: 256). Oftast brukar denna rollutövning associeras med professioner som till exempel doktorer eller advokater då det finns en samhällelig acceptans av deras expertis. Vad som utmärker en professionalist är att de gör anspråk på sin självständighet och handlingsfrihet på grund av deras utbildningsbakgrund (Hill 2007: 257).

Dock finns det ett flertal utbildningar som är mindre omfattande vilket i så fall betecknar individer som halvprofessionella. Individer som oftast förknippas med detta begrepp är offentliga tjänstemän (Klasson 2010: 10f). Vad som också utmärker en professionalist är att de har möjlighet att själva fastställa sina arbetsvillkor. De har kunskaper som legitimerar deras autonomi och därför kan de också definiera vilka arbetsmetoder som är bäst lämpliga i sin tjänst (Hill 2007: 257). Att vara sakkunnig är en av professionalisternas maktmedel för att få en överlägsen roll i verksamheten. En del teoretiker menar även att det finns en förväntning om att professionalister innehar olika sakkunskaper. Professionalisten söker efter den överordnades tillit genom att själv kunna hantera sitt arbete på bästa möjliga sätt. Deras sakkunnighet är av värde och därför vill de ha monopol över sin kunskap genom att inte låta andra dra nytta av den. Detta är också ett incitament för att ingen ska behöva inskränka över professionalistens självständighet (Klasson 2010: 109-110). Denna självständighet fastställs på grund av att man ibland inte vet när professionalistens sakkunnighet behövs. Detta eftersom det inte går att förutsäga vilka omständigheter som nödvändiggör deras kunskaper. Professionalisternas självständighet är dessutom osynligt vilket innebär att det inte går att detaljstyra organisationen. Detta eftersom vissa situationer kan behöva snabba ingripanden för att åtgärda ett problem utan någon vidare diskussion. Av dessa anledningar kan därför omständigheter av ärendehanteringar inte observeras eftersom vi känner en tillit till experterna då dessa vet hur man bäst hanterar ett problem (Hill 2007: 260).

Det som karaktäriserar professionalisters arbetssätt enligt Klasson är deras neutrala position i relation till sina klienters situation. Detta antyder att professionalister inte har något känsloladdat förhållningssätt till klienterna då de istället förespråkar likabehandling och serviceorientering. Relationen mellan kollegor och klienter är professionellt och inte personligt då fokus är inriktat på problemlösning och inte individen i sig. Professionalisters erfarenheter och tidigare kunskaper är oftast orsaken till denna inställning då deras arbete blir mer vetenskapligt inriktat (Klasson 2010: 109-110). En professionalist blir inte kontrollerad av en överordnad tjänsteman utan istället utförs en intern kontroll. Detta är ett resultat av att politikerna delegerar ansvarsområden och samtidigt legitimerar professionellas befogenhet. Målet är att ta hänsyn till professionalisters självständighet och underlätta deras arbete genom mindre kontroll. Det fria handlingsutrymmet behöver inte nödvändigtvis leda till att professionalisterna gör vad som helst utan de är drivna av etiska normer. Politikerna litar på att dessa tjänstemän utför sitt arbete på rätt sätt och därför skulle en utökad kontroll begränsa deras möjligheter att arbeta effektivt (Hill 2007: 258-259).

Tillit är också en förutsättning för att professionalisterna ska kunna hantera förhållanden som är svåra att kontrollera. Individer som utövar en självständig professionell roll utgör en mer flexibel verksamhet. Detta kan relateras tillbaka till deras arbetsutövning då de etiska normerna styr professionalistens riktning och hur verksamhetens klienter ska hanteras på bästa möjliga sätt (Klasson 2010: 11-12). Sålunda strider detta mot den byråkratiska idealtypen då implementering av beslut måste återspegla politikernas vilja. Professionalisterna präglas av sakkunskaper som kan lösa individernas situationer och därför är deras arbete anpassat efter deras behov. Dock behöver det inte betyda att offentliga tjänstemän inte kan ses som professionella eftersom organisationer med individer i nedersta delen av hierarkin har högutbildade kollegor med svåra arbetsutövningar. En offentlig verksamhet kan vara flexibel genom att politikerna delegerar ansvar till sina tjänstemän och fortfarande ha en viss kontroll över dem. På detta sätt kan därför tjänstemännen anses vara gräsrotsbyråkrater med en viss grad av professionalism eftersom de har ett större handlingsutrymme med ett fast regelverk. Samtidigt kan dessa tjänstemän styras av etiska normer som bestämmer deras arbetssätt. Detta behöver inte strida mot byråkratin om de endast vägleder sina klienter genom förslag och råd (Hill 2007: 260).

3.3 Förhållningssätt till implementation

Ett beslut behöver tydlighet i sina riktlinjer och målformuleringar för att implementering ska ske på bästa möjliga sätt. Dock kan tolkningar av beslut ske på olika sätt då politikernas vilja kan uppfattas på olika sätt av de aktörer som är inblandade (Hysing & Olsson 2012: 136). Det är framförallt viktigt att politikerna är insatta i sitt ämbete och har kännedom om förvaltningens sakfrågor eftersom det motverkar politisering i verksamheten som innebär att tjänstemännen får mer inflytande i implementeringen (Ahlbäck & Rothstein 2010: 20f).

De flesta förvaltningar styrs idag av exempelvis mål och resultatstyrning som innebär att den politiska eliten tar beslut och som sedan tjänstemännen måste implementera med avsikt att driva verksamheten mer effektivt. I praktiken kan detta innebära att resurser och aktiviteter förflyttas till vilka resultat och mål som ska uppnås (Hysing & Olsson 2012: 30). Resultatet av denna styrmodell har bidragit till en otydlig roll- och ansvarsfördelning då både tjänstemän och politiker har makten att fatta beslut i frågor om fördelningar av värden. Vad som är utmärkande för en gräsrotsbyråkrat i det här fallet är att deras implementering av mål ibland inte överensstämmer med politikernas avsikter. I och med det kan gräsrotsbyråkraten använda sitt kunskapsinflytande genom att omformulera de politiska besluten snarare än att verkställa

dem (Klasson 2010: 39). Relationen mellan tjänstemännen och politikerna kan i det avseendet betraktas som expertmannavälde då politikerna också får förslag av tjänstemännen om vad som bör göras. På detta sätt har tjänstemännen inflytande men samtidigt är de underordnade den politiska makten. Tjänstemännen har makt ”att” definiera vart problemet ligger men inte makt ”över” att besluta i frågor som berörs av politikerna då hierarkin bygger på styrning uppifrån och förverkligande av ett beslut i den nedre delen av hierarkin (Hall 2012: 184f). Detta styrningssätt motsvarar gräsrotsbyråkraters arbetssätt då de måste förhålla sig till de gällande reglerna och att de blir kontrollerade av högt uppsatta tjänstemän då dessa har ett större inflytande över resursfördelningen som handläggarna är beroende av i sin arbetsutövning (Klasson 2010: 39). Däremot har tjänstemännen fler förutsättningar då förvaltningar också implementerar new public management. Förvaltningar väljer att till exempel styra sin verksamhet som ett företag med avsikt att skapa konkurrens på marknaden. Detta kan exemplifieras med att de flesta socialförvaltningar idag styrs av en beställar- och utförarmodell (Klasson 2010: 123). Med detta stysätt har tjänstemännen en ökad handlingsfrihet som hjälper de att fokusera på individens behov i stället för politikernas. Tjänstemännen får alltså mer inflytande om hur och på vilket sätt politikernas vilja ska förverkligas då förvaltningens tjänster decentraliseras till den nedre nivån av hierarkin (Hysing & Olsson 2012: 30). I och med detta får tjänstemännen mer inflytande på grund av sin kompetens vilket leder till ett beroendeförhållande från politikernas sida. (Ahlbäck & Rothstein 2010: 200). Detta förhållningssätt förutsätter professionalisters arbetssätt eftersom de har mer makt över sina klienter vilket har underlättats på grund av mindre kontroll av överordnade (Jonnergård m.fl. 2008:13). Dock har inte politikerna som avsikt att endast ge tjänstemännen ett större handlingsutrymme. Decentraliseringen av makten är också ett incitament för att tjänstemännen ska verkställa politikernas beslut närmare medborgarna. Dock kan man problematisera huruvida tjänstemännens politiska inflytande kan anses vara en legitim förutsättning. Politikerna förväntar sig att tjänstemän ska vara kunniga på sitt område och samtidigt vara tillmötesgående med samtliga klienter (Hysing & Olsson 2012: 13-14).

I längden kan detta leda till ett dilemma eftersom ju mer handlingsutrymme tjänstemännen får desto mer kan deras verksamhet kontrolleras. Patrick Hall menar att politikerna kan bli rädda att tappa kontrollen över viktiga resurser och därför måste tjänstemännen regelbundet redovisa tidigare resultat för att minska oroligheterna. Av dessa anledningar agerar politikerna impulsivt genom att formulera ett flertal mål vilket leder till otydlighet bland tjänstemännen om vad som behöver göras eftersom de viktigaste uppgifterna i förvaltningen förbises för att

istället tillfredsställa politikernas vilja. När tjänstemännen får arbeta med abstrakta mål kan det också resultera i att de använder sitt eget tolkningsutrymme vilket också är ett incitament för en ökad kontroll i en mindre effektiv verksamhet (Hall 2012: 20-22).

Sammanfattning

För att koppla till de tidigare temana har gräsrotsbyråkrater en hierarkisk verksamhet med ett fast regelverk. Det har en viss nivå av handlingsfrihet och att prioritet bör vara implementering av politikens beslut. Gräsrotsbyråkraterna hanterar även klienters situation genom att gruppera de efter vilket behov som behövs. Professionalister har en mer flexibel verksamhet där de styrs av etiska normer. Deras handlingsfrihet är självständigt samt att de prioriterar individers behov. Av dessa anledningar hanteras situationer genom individanpassningar av klienters behov. Dessa förklaras mer utförligt under analysens schemat. Vad som också bör inkluderas som tema i analysen är tjänstemännens yrkessituation eftersom det karaktäriserar arbetssättet. Gräsrotsbyråkrater har ett trögt arbetssätt då det finns brist på resurser och många otydliga mål medan professionalister har en mer effektiv verksamhet. Kontroll är också viktigt att använda som tema då gräsrotsbyråkrater kontrolleras av en högre tjänsteman medan professionalister kontrolleras internt mellan kollegor. Detta kan också vara ett sätt att förstå ifall tjänstemännen har ett större handlingsutrymme eller inte.

4. Metodologisk tillvägagångssätt

I detta avsnitt presenterar jag det kvalitativa tillvägagångssättet. Jag har valt att studera mitt fenomen genom en fallstudie följt av forskningsintervjuer. Intervjuerna bearbetas genom en tematisk analys med hjälp av ett analyschema för att kunna jämföra respondenternas uttalanden med teorierna. Vidare diskuteras de etiska riktlinjerna, intervjuguiden (Genomförandet) och studiens validitet samt reliabilitet.

4.1 Kvalitativ metod

För att besvara syftet och forskningsfrågan är en kvalitativ fallstudiemetod ett lämpligt tillvägagångssätt. Målet med den kvalitativa metoden är även att använda forskningsintervjuer som utgångspunkt eftersom denna studie ämnar undersöka handläggarnas uppfattningar om sina förutsättningar i yrkessituationen vilket förknippas med den hermeneutiska traditionen om tolkning av respondenternas ord med avsikt att förstå verkligheten utifrån deras perspektiv (Kvale & Brinkmann 2014). Den kvalitativa metoden är mer djupgående och lyfter upp de

mest centrala delarna av teorier genom en noggrann analys av intervjumaterialet. Forskningsfrågan är formulerad för att besvara ”hur”, vilket stämmer överens med valet av metod eftersom det är grupperns uppfattningar och erfarenheter som är inblandade, och som kan analyseras via intervjuer (Gerring 2006: 61). Det handlar alltså om flexibilitet, förståelse och tolkning av hur verkligheten är konstruerad från individens beskrivningar av hur världen ser ut (Esaiasson 2012: 210). Det är handläggarnas uppfattningar om sina förutsättningar som kommer att tolkas för att sedan jämföras med de teoretiska begreppen som belyser gräsrotsbyråkrati och professionalism. De teoretiska begreppen och temana presenteras vid ett senare tillfälle i metodavsnittet.

4.2 Kvalitativ forskningsintervju

Den kvalitativa forskningsintervjun används för att samla in materialet för att därefter analysera det berörda ämnet med hjälp av vetenskapliga beskrivningar och förklaringar (Bryman 2011). Det bör påpekas att förkunskaper om de valda teorierna kan påverka utfallet av en intervju vilket är till forskningens nackdel då det finns en risk att objektivitet inte förekommer. Det är viktigt att förstå respondenternas livsvärld utifrån deras perspektiv och inte förändra hur deras verklighet ser ut (Teorell & Svensson 2007: 46). För att motverka problemet använder jag en halvstrukturerad intervju då detta ger individen utrymme att tala och större sannolikhet att våga vara öppen av sig. Lyhördhet är också viktigt i halvstrukturerade intervjuer och därför fokuserar jag mer på att lyssna på respondenten med avsikt att få ut mer information. Ju mer information som utlämnas desto fylligare svar som kan analyseras (Kvale & Brinkmann 2014: 19).

Antalet intervjupersoner är inte förutbestämda då det inte finns någon tumregel om hur många som bör studeras. Det viktiga är att veta huruvida materialet som samlas in från respondenterna är tillräckligt för att besvara forskningsfrågan. Jag anser att materialet är lagom då varje intervju genomfördes i cirka femtio minuter vilket är relativt med tanke på antalet respondenter (Kvale & Brinkmann 2014: 156). För mer information om vilka och hur många som intervjuades finns detta under rubriken urval och materialinsamling.

Innan genomförandet av intervjun användes en inspelningsapparat för att spela in alla samtal med avsikt att det sedan ska transkriberas. Transkribering är viktig för att materialet ska bli lättöverskådligt vilket underlättar analyseringsfasen (Kvale & Brinkmann 2014: 217).

Respondenterna var fullt medvetna om dessa rutiner följt av de forskningsetiska riktlinjerna som presenteras nedan.

4.3 Etiska riktlinjer

Denna uppsats har använt vetenskapsrådets (2002) forskningsetiska principer dels för att de beskriver grundreglerna inför intervjuforskning samt att en del metodböcker följer liknande processer (Kvale & Brinkmann 2014; Esaiasson 2012). Vetenskapsrådet betonar vikten av individens välmående genom att de inte får utsättas för fysiska eller psykiska skador.

Individerna måste skyddas av effekter som forskningen kan frambringa samt att frågorna som ställs ska vara relevanta för forskningsskäl och inget annat utöver det. Forskaren har skyldighet över att de etiska normerna ska uppfyllas och att detta kan på bästa sätt göras med hjälp av de forskningsetiska principerna som reglerar relationen mellan forskaren och respondenten. Vetenskapsrådet (2002) lyfter upp fyra krav som skyddar individens integritet och som ligger till grund för uppsatsens intervjuer: (1) informationskravet, (2) samtyckeskravet, (3) konfidentialitetskravet och (4) nyttjandekravet.

Med informationskravet gäller det att individerna blir informerade om syftet med forskningen samt andra punkter som är av betydelse för intervjun. Det ska även framgå att medverkan är frivilligt samt att de har möjligt att avbryta intervjun när det väl behövs (Vetenskapsrådet 2002: 7). Detta tillämpades genom ett så kallat informationsbrev till samtliga respondenter där de blev informerade om forskningssyftet samt att deras uttalanden kommer publiceras på Mittuniversitetet. Respondenterna var medvetna om deras fria vilja att delta i intervjun och att de fick avbryta samtalet när som helst.

Samtyckeskravet betyder att forskaren behöver individens samtycke för att medverka i forskningsintervjun. Om respondenten har beslutat att delta i undersökningen får inte den enskilde utsättas för olämpliga påtryckningar (Vetenskapsrådet 2002: 9). Detta framgick av informationsbrevet som skickades till alla deltagare och de gav sin tillåtelse att vara med i forskningen.

Konfidentialitetsprincipen betonar vikten om avidentifiering av individernas egenskaper. En forskare kan inte garantera anonymitet utan endast konfidentialitet eftersom respondenternas uttalanden kommer att publiceras. Allt som kan leda till en identifiering av respondenten

stryks från intervjumaterialet för att uppnå konfidentialitet (Vetenskapsrådet 2002: 12). Av dessa skäl informerades mina respondenter om att alla namn och andra eventuella egenskaper som kan identifiera individen kommer inte att användas i forskningen. Anteckningar och ljudinspelningar raderas sedan efter slutexaminationen. Respondenterna garanterades även fiktiva namn för att läsaren och andra kollegor inte ska kunna identifiera materialets ursprung. Ett sådant namn beskrivs som handläggare A respektive B etc.

Nyttjandekravet bygger på de uppgifter som samlas in om respondenternas uttalanden och att de endast får utnyttjas för forskningsskäl. Detta innebär att vinstdrivande mål måste avböjas och andra syften som hamnar utanför ramen för vetenskap (Vetenskapsrådet 2002: 14). I informationsbrevet var det tydligt att deras uttalanden endast skulle nyttjas för forskning.

4.4 intervjuguide och intervjufrågor

För en respondent finns det olika situationer som kan påverka deras svar innan en intervju påbörjas. Av dessa skäl behövs en planering innan en intervju initieras (Kvale & Brinkmann 2014: 141). För att minska risken för oroväckande omständigheter kommer jag först inleda samtalet med en introducering av mig själv och målet med forskningen. Dock finns det en risk att respondentens svar kan påverkas ju mer information som utlämnas om själva forskningen och därför berättar jag endast om syftet och vilka frågor som diskuteras i intervjuguiden (Kvale & Brinkmann 2014: 152). Tidigare nämndes att en halvstrukturerad intervju tillämpas och detta används även för att formulera intervjuguiden. Detta bygger på att frågor som ska ställas formuleras innan intervjun med avsikt att få respondenten att hålla sig till ämnet. Frågorna formulerades i relation till forskningens syfte och i detta fall blev frågorna teoretiskt förankrade vilket innebär att teorierna operationaliseras i form av intervjufrågor (Kvale & Brinkmann 2014: 176). Intervjusvaren möjliggör sedan analyseringen av respondenternas verklighet jämfört med det teoretiska ramverket. Viktigt att förhålla sig till är frånvaro av akademisk jargong i formuleringen av frågor och därför exkluderar jag teoretiska begrepp som kan leda till förvirring om hur respondenten ska besvara frågan (Ibid).

Med hjälp av dessa strategier kommer det vara lämpligt att testa om teorierna kan tillämpas på socialförvaltningens handläggare. Intervjuguiden är avsedd för samtliga deltagare då deras uttalanden jämförs med avsikt att få en mer allmän tolkning av deras yrkessituation. Vid slutskedet av forskningsintervjuerna finns det en tendens att en respondent vill tillägga kommentarer eller reflektioner över informationen som har samlats in. Med den anledningen

summeras mina intervjuer genom att återkoppla till de viktigaste bidragen. Syftet med detta är att ge respondenten tillfället att yttra sig över informationen som utlämnats och en vidare förklaring som kan gynna forskningen. En respondent kan sedan antingen rätta sig eller förklara ytterligare vilket är till forskarens fördel då jag måste tolka deras uppfattningar på rätt sätt (Kvale & Brinkmann 2014: 207).

4.5 Tematisk analys

För att bearbeta och analysera datamaterialet används en tematisk analys då denna analysmetod är användbar för att skapa ett analyschema av de valda teorierna. Detta innebär att teorierna struktureras genom olika teman för att belysa och kategorisera begrepp som är mest väsentliga för att studera det empiriska materialet (Braun & Clarke 2006). En abduktiv ansats har valts för att självmant kunna konstruera vilka teman som ska ligga till grund för analyschemat. Detta blev möjligt genom att jag pendlar mellan den tidigare forskningen, teorin och empirin vilket även är syftet med den abduktiva ansatsen. Den tidigare forskningen och teorierna användes som ett hjälpmedel för att undersöka vilka teman som är relevanta i handläggarnas yrkessituation. Det empiriska materialet användes sedan för att studera hur respondenternas verklighet förhåller sig till dessa teman (Esaiasson 2012: 212). I och med att syftet med studien utgår från huruvida teorierna kan appliceras på handläggarnas yrkessituation är det mer relevant att använda en abduktiv ansats samt att jag själv inte vet vilka förutsättningar som bör studeras hos tjänstemännen. Fördelen med den tematiska metoden är att den är flexibel och passande i skapandet av ett analyschema. Dock är nackdelen med metoden att intervjuvaren kan överensstämja med flera av de teman som formuleras vilket leder till en svårighet med att dra en gräns mellan dem. I och med detta har jag därför valt att ge en kort beskrivning av varje tema och begrepp för att synliggöra skillnaderna (Braun & Clarke 2006: 82).

En annan nackdel med tematisk analys är att tolkningen av datamaterialet kan leda till att vissa svar inte stämmer överens med de angivna temana eller teorierna vilket innebär svårigheter med att skapa en förankring mellan det empiriska materialet och syftet med forskningen. Jag kommer att försöka motverka detta problem med hjälp av den halvstrukturerade intervjuguiden med avsikt att öka sannolikheten om flexibilitet i samtalet med respondenterna. Trots att det finns en medvetenhet om analysteknikens för- och nackdelar är den användbar i konstruktionen av ett analyschema samt att den är flexibel vilket underlättar liknande studier (Braun & Clarke 2006: 96f).

4.6 Urval och Materialinsamling

Jag har valt att samla in mitt material genom att endast intervjua handläggare på socialförvaltningen i Sundsvalls kommun. Jag har dessutom valt att intervjua de handläggare som har minst ett års erfarenhet i sitt yrke. Denna avgränsning gjordes på grund av att tjänstemän med mer yrkeserfarenhet har större kunskap om organisationen och politikernas målsättningar. Av de som valde att delta i undersökningen gjordes ett snöbollsurval som innebär att man väljer ut personer som kan rekommendera andra i mitt urval (Teorell & Svensson 2007: 86). Detta valdes eftersom jag själv har mindre kunskaper om vilka handläggare som har erfarenheter på socialförvaltningen. Jag kontaktade först socialförvaltningens chefer för att få hjälp om vilka handläggare som skulle kunna ställa upp på en intervju. När ett antal rekommendationer hade tillfallit fick jag sedan låta handläggarna rekommendera andra kollegor som kan delta i studien. På så sätt kan materialinsamlingen bli mer representativ eftersom det ökar sannolikheten för en respondent att medverka i forskningen då kollegor föreslår varandra (Teorell & Svensson 2007: 86f). Resultatet av snöbollsurvalet gav 5 handläggare då de resterande inte hade tid att delta i undersökningen. Om jag istället valde en slumpmässig urvalsstrategi skulle det vara mer sannolikt att jag studerar handläggare som har mindre kunskap om verksamheten och politikernas mål. Det kan exempelvis bero på att tjänstemannen är nyanställd och inte har mycket kunskap att bidra med. Däremot finns det också en risk att respondenternas uttalanden skiljer sig mellan varandra. Detta behöver inte vara till forskningens nackdel då jag vill ha spridningar i materialet för att uppnå representativitet. Handläggarna kan ha olika åsikter och erfarenheter gällande arbetet och verksamheten, vilket är gynnsamt för ett mer representativt resultat. Denna studie ska ses som ett fall av gräsrotsbyråkrati och professionalism relaterat till handläggarna på socialförvaltningen. Det finns ingen ambition över att generalisera till andra socialförvaltningar då dessa skiljer sig åt runt om i landet beroende på hur verksamheten är styrd. Många kommuner väljer exempelvis att styra sin organisation detaljerat eller fördela verksamhetens ansvar i flera nämnder och förvaltningar. Sundsvalls socialförvaltning är en av få stora verksamheter som har alla verksamhetsområden i samma organisation vilket är en av anledningarna till varför organisationen är intressant att studera. På grund av att Sundsvalls socialförvaltning är en stor organisation har tidigare undersökningar intresserat sig för att studera hur roll- och ansvarsfördelningen ser ut (Larsson m.fl. 2013). Detta studerades genom att tjänstemännen fick besvara enkätfrågor om de förstår sin roll i organisationen men också ifall politikernas målsättningar var tydliga. Svaren från de olika tjänstemännen varierade och resultatet visade att det fanns en bristande rollfördelning (Larsson m.fl. 2013). Vad som är

mer intressant i mitt fall är handläggarna, eftersom dessa valdes på grund av att de kan ha en handlingsfrihet som kan användas och prioriteras på olika sätt vilket påverkar implementeringsprocessen. Handläggarna är också viktiga på grund av att de har ett stort ansvar över implementering av politikernas beslut. Av de anledningarna bör de vara väl informerade om verksamhetens mål och hur de väljer att prioritera sitt arbete. Det hade även varit intressant att studera hur politiker uppfattar handläggarnas yrkessituation för att få en bredare kunskap om ämnet. Dock finns det en tidsbrist och därför ämnar jag studera endast handläggarna då deras uttalanden är av central betydelse för syftet med studien.

4.7 Analysschema

Nedan presenteras de teman som ska appliceras under analysavsnittet för att svara på syftet och frågeställningen. Dessa teman är dels konstruerade med hjälp av tidigare forskning som belyste olika teman som var centrala för tjänstemännens förutsättningar om sin yrkessituation. Med hjälp av det teoretiska ramverket kunde de olika temana förklaras mer utförligt genom att få en fördjupad förståelse av vad det innebär att arbeta som gräsrotsbyråkrat respektive professionalist. Tjänstemännens handlingsutrymme och hur de prioriterar sitt arbete spelade en central roll för de sociala arbetarna (Evans 2010, Lipsky 1980). Dock var detta relaterat till verksamhetens utformning och hur tjänstemännen förhåller sig till regler. Dessa skäl bidrar också till en förståelse om hur situationer hanteras när det kommer till klienternas behov (jmf Ellis 2011, Maynard-moody & Musheno 2012, Tummers m.fl. 2012). Handläggarnas yrkessituation var viktigt att belysa då det karaktäriserar deras arbetssätt samt att kontroll var centralt för att veta ifall tjänstemännen övervakas i sitt arbete (Hill 2007, Hysing & Olsson 2012).

Tabell 1. Analysschema över gräsrotsbyråkraters och professionalisters förutsättningar.

Tema	Gräsrotsbyråkrat	Professionalist
Verksamhet	<i>Hierarki med en över- och underordning.</i>	<i>Flexibilitet genom ökad delegering av ansvar.</i>
Yrkessituation	<i>Trögt arbete</i>	<i>Effektivt arbete</i>
Prioritering	<i>Att implementera politikernas beslut.</i>	<i>Att hantera individers ärenden.</i>
styrningssätt	<i>Tjänstemännen styr sitt arbete genom fasta regelverk.</i>	<i>Tjänstemännen styr sitt arbete genom etiska normer.</i>

Situationshantering	<i>Gruppering</i> av individer	<i>Anpassning</i> efter individers behov.
Handlingsutrymme	<i>Handlingsfrihet</i> i viss omfattning	<i>Självständighet</i> (stor <i>handlingsfrihet</i>)
kontroller	Kontroll sker av en <i>överordnad</i> tjänsteman	Kontroll sker <i>internt</i> (mellan <i>kollegor</i>)

Verksamhet: Gräsrotsbyråkraters verksamhet bygger på en hierarkisk struktur där tjänstemännen befinner sig längst bort från den styrande eliten (Lipsky 1980: 3). Professionalister har en mer flexibel verksamhet då politiker delegerar ansvaret till tjänstemännen vilket är ett resultat av new public management (Hill 2007: 259).

Yrkessituation: Gräsrotsbyråkraters arbetssituation kännetecknas av ett trögt arbetssätt då de måste tolka och tillämpa otydliga mål samt att det finns en brist på resurser vilket resulterar i att arbetet tar för lång tid (Lipsky 1980: 81). Professionalister har en mer effektiv arbetssituation eftersom verksamheten styrs mer som ett företag med avsikt att skapa konkurrens på marknaden (Klasson 2010: 123).

Prioritering: Professionalister förespråkar vad som är bäst för individen istället för att lägga mycket fokus på implementering av beslut. Detta brukar härledas från deras specifika sakkunskaper som ökar förmågan att prioritera klienterna (Hill 2007: 260). Den ideala gräsrotsbyråkraten tar mest hänsyn till politikerns beslut eftersom det handlar om vad som istället ”kan” göras för klienten (Hysing & Olsson 2012: 75).

Styrningsätt: Gräsrotsbyråkrater styrs i grunden av fasta regelverk (Hysing & Olsson 2012: 71) medan professionalister styrs av vad som är etiskt lämpligt vilket möjliggörs av en ökad delegering av ansvar. Detta behöver inte strida mot den ideala byråkratin om de endast rådgör sina klienter (Hill 2007: 261).

Situationshantering: Gräsrotsbyråkraternas arbete är bemödande och därför grupperar de sina klienter efter vilket behov som behövs med avsikt att underlätta arbetsbelastningen (Hysing & Olsson 2012: 75). Professionalister strävar efter individanpassningar för att tillgodose individuellas behov (Hill 2007: 260).

Handlingsutrymme: Gräsrotsbyråkrater har en viss handlingsfrihet då deras arbeten med klienter inte kan detaljstyras (Lipsky 1980: 3) medan professionalister har ett självständigt handlingsutrymme. Detta blir möjligt om tjänstemännen har friheten att göra egna bedömningar om hur fasta regler och policys ska tillämpas (Hill 2007: 259).

Kontroll: Gräsrotsbyråkrater har ansvar inför sina chefer och därför är deras arbete kontrollerat. Vad som kännetecknar politikerns kontroll är regelbundna rapporteringar om hur arbetet har gått till (Hysin & Olsson 2012: 71). Professionalister har en mindre kontrollerad verksamhet och därför kontrollerar tjänstemännen istället varandra. Detta eftersom politikerna litar på att tjänstemännen sköter sitt arbete på ett objektiva sätt samt att en utökad kontroll skulle leda till mindre effektivitet i arbetet för tjänstemännen (Hill 2007: 258).

Observera att ovan nämnda begrepp inte ska ses som direkta avspeglningar av verkligheten då temana endast används för att jämföras med den verklighet som avser att studeras. Vad som är väsentligt i det här fallet är att veta om begreppen är analytiskt fruktbara (Teorell & Svensson 2007: 42f). Jag anser att dessa begrepp är lämpliga att använda då de har konkretiserats så mycket som möjligt samt att de är kopplade till handläggarnas förutsättningar om yrkessituationen.

4.8 Validitet och reliabilitet

Begreppet validitet avser om forskningen studerar det som faktiskt ska studeras. Syftet med denna uppsats är att veta hur handläggarna på socialförvaltningen uppfattar sina förutsättningar om sin yrkessituation och hur dessa kan relateras till teorierna. I och med detta har jag strävat efter en hög validitet med hjälp av en halvstrukturerad intervjuguide där respondenterna får mer utrymme att yttra sig över fenomenet som ska studeras (Kvale & Brinkmann 2014: 297). Detta bidrar med en innehållsrik materialinsamling. Större fokus har riktats mot analys-schemat med avsikt att operationalisera teorierna. Begreppen i analys-schemat är de teman som ska analyseras och dessa var inspirerade av de tidigare forskningarna och teorierna. De valdes dessutom på grund av att de var mest väsentliga för att förstå hur gräsrotsbyråkrater och professionalister arbetar. De formulerade intervjufrågorna har strävats efter att vara konkreta genom frånvaro av formella termer. Risken finns annars att respondenterna inte förstår en viss fråga och måste själv definiera vissa begrepp vilket oftast inte leder till sanningsenliga svar (Teorell & Svensson 2007: 56). Jag anser att intervjuguiden har ett bra förhållningssätt till forskningens syfte och frågeställning.

Validitet handlar också om huruvida forskningens resultat kan generaliseras till en större population eller andra omständigheter som relateras till det valda ämnet, det vill säga den externa validiteten. Fallstudier är allmänt kända för en bristande extern validitet och denna forskning har ingen ambition över att dra generella slutsatser. Målet med denna uppsats är istället att belysa vikten av de teoretiska utgångspunkternas betydelse eftersom en djupare förståelse av fenomenet kan behövas innan fokus ska riktas åt generaliseringar (Gerring 2007: 43).

Reliabilitet avser om studien utförs på rätt sätt vilket är viktigt med tanke på att andra forskare ska kunna replikera forskningen och få liknande resultat. Kvalitativa forskningar har oftast en låg reliabilitet eftersom få kan lyckas efterlikna intervjuer som har gjorts tidigare. (Kvale & Brinkmann 2014: 295f). Däremot har kriterier för reliabilitet arbetats genom att bidra med en intervjuguide och att den ska appliceras på handläggare med högre erfarenhet i sitt arbete. Dock kan svaren från intervjuerna variera och inte likna varandra eftersom det beror dels på organisationens situation i allmänhet och handläggarnas i synnerhet. Förändringar kan därför ske i tid och rum vilket påverkar respondenternas svar. Av dessa skäl förhåller jag mig sig så mycket som möjligt till intervjuguiden för att inte glida ifrån ämnet (jmf Kvale & Steinar 2014: 214).

4.9 Intervjupersoner

Nedan presenteras de handläggare som har deltagit i uppsatsen. Namnen valdes att avidentifieras men även ålder och kön eftersom dessa egenskaper möjligtvis skulle identifiera den enskilde bland handläggarnas kollegor. Däremot har jag valt att presentera yrkeserfarenhet och utbildningsbakgrund då majoriteten av handläggarna har hävdats att det finns en liknande utbildning bland de flesta handläggarna. Namnen som skildrar respondenterna nedan har valts ut för enkelhetens skull.

Handläggare A: Handläggaren A har en examen inom socionomprogrammet med 1 års erfarenhet på Socialförvaltningen.

Handläggare B: Handläggaren B har en examen inom socionomprogrammet med mer än 18 års erfarenhet på socialförvaltningen.

Handläggare C: Handläggaren C har en examen inom socionomprogrammet med 2 års erfarenhet på socialförvaltningen.

Handläggare D: Handläggaren D har en examen inom socionomprogrammet med 2 års erfarenhet på socialförvaltningen.

Handläggare E: Handläggaren E har en examen inom socionomprogrammet med 15 års erfarenhet på socialförvaltningen.

5. Resultat och analys

I detta avsnitt presenteras det empiriska materialet som har samlats in via intervjuer av handläggarna på socialförvaltningen. De olika temana som presenterades i analys-schemat ligger till grund för strukturen och upplägget i analysen. I denna del avser jag även att besvara syftet och forskningsfrågan om hur handläggarna uppfattar sina förutsättningar om sin yrkessituation relaterat till teorierna om gräsrotsbyråkrati och professionalism.

5.1 Verksamhet

Vad som kännetecknar gräsrotsbyråkraters verksamhet är att de har en hierarkisk över- och underordning. I denna verksamhet utövar gräsrotsbyråkraterna sitt ämbete längst ner i hierarkin och långt bort från den politiska eliten (Lipsky 1980). Detta skiljer sig då från professionalisters verksamhet som har en mer flexibel verksamhet där de flesta tjänstemännen får ett större ansvar över sin organisation. Tjänstemännen har med andra ord en högre utbildning och därför tilldelas de mer ansvar, eftersom politikerna litar på att de sköter sitt arbete på ett objektivt sätt (Hill 2007: 260). I samtalet med handläggarna på socialförvaltningen var det tydligt att majoriteten av handläggarna hade samma utbildningsbakgrund. Organisationen uppfattades vara hierarkisk eftersom de är organiserade i olika enheter där varje enhet har en personalchef och varje sakområde har en verksamhetschef. De lägre tjänstemännen har ansvar sedan för sina respektive chefer med avsikt att verkställa besluten. Högst upp i hierarkin finns socialdirektören som har ansvar för hela verksamheten. Handläggare E ger denna uppfattning på följande sätt:

”I och med att vi inte är en platt organisation så är det ju så, Vi har ju vår högsta Silvia (socialdirektören), sen har vi grenarna om vi tittar på stöd & omsorg, individ och familjeomsorg o.s.v. Så att ja, det är såklart en hierarki. Vi har ju våra enhetschefer och

verksamhetschefer.”

Ovan nämnda citat stämmer med gräsrotsbyråkrati eftersom handläggarna befinner sig längst ner i den hierarkiska ordningen och samtidigt har den närmaste kontakten med klienterna vilket var den generella uppfattningen bland respondenternas uttalanden (Hysing & Olsson 2012: 70). Däremot hävdar vissa handläggare att det finns inslag av flexibilitet i det avseende som gäller huruvida handläggningar skall gå till. När frågan ställdes om handläggarna får vara flexibla i sitt arbete svarade Handläggare D följande:

”Ja när jag ska träffa mina klienter, där försöker jag vara väldigt flexibel för visst är det så att när du får en ansökan så klart att du kan tänka ibland att den här personen behöver denna insats, men man försöker också samtidigt vara neutral.”

Handläggare B uppfattar också att denne kan vara flexibel i sina ärenden men så länge någon lag inte bryts:

”Väldigt flexibel... men ja så länge jag inte bryter mot några regler... jag menar att jag kan anpassa mig efter mina förutsättningar och göra egna bedömningar... men det här känner jag att det funkar bra för mina personer (klienter).”

Av ovanstående citat tolkas att socialförvaltningen är av en hierarkisk karaktär med vissa inslag av flexibilitet i enheterna där handläggarna är verksamma inom. Denna uppfattning bygger på att handläggarna får göra egna bedömningar utan att söka bekräftelse från någon överordnad tjänsteman. Detta kan också tolkas som att en del av verksamheternas ansvar är delegerade till handläggarna eftersom politikerna litar på att de kan driva förvaltningen framåt vilket stämmer överens med professionalismen (Hill 2007: 260).

Sammanfattning: Handläggarnas uppfattade sin verksamhet som hierarkisk där respondenterna befinner sig i de lägsta nivåerna vilket stämmer överens med gräsrotsbyråkraters organisation. Dock tolkades det som att handläggarna hade ett större inflytande och en mer flexibel organisation inom sina enheter. Detta framkommer av handläggarna B och D som hävdar att egna bedömningar får användas i arbetet vilket liknar professionalisters verksamhet. Men i själva verket är det också strukturen som avgör organisationen som helhet och därför finns hierarkier. Detta framgick av handläggare E som konstaterade att tjänstemännen har verksamhetschefer som ansvarar över förvaltningen.

5.2 Yrkessituation

Tidigare nämnde handläggare E att socialförvaltningen har uppdelade enheter för respektive verksamhet. Anledningen till denna indelning var på grund av att skapa en mer effektiv organisation eftersom det blir tydligare för vilka som utför respektive arbete. Däremot finns det även fler arbetsindelningar inom vissa verksamhetsområden som stöd & omsorg och äldreomsorg. Dessa är producerande verksamheter som drivs i egen regi. Syftet med detta förklaras av handläggare D:

” Våra produktionsverksamheter är till för att skapa en mer affärsmässig och konkurrenskraftig marknad... Ja, det är tillåtet enligt lag (lagen om valfrihetssystem)... och därför har vi flera affärsområden där vi tycker att det finns en bra relation mellan våra beställare och utförare ”.

Produktionsverksamheter kan tolkas som effektivt arbete vilket stämmer överens med professionalismens yrkessituation eftersom syftet är att utöka ett effektivt arbete. Lagen om valfrihet kan tolkas som att socialförvaltningen försöker driva organisationen på ett företagsliknande sätt vilket stämmer överens med förvaltningsreformen new public management eftersom det handlar om konkurrens samt kundfokus (Klasson 2010: 122-123). Detta används inom flera olika områden inom förvaltningen som använder sig av en beställar- och utförarmodell vilket innebär att tjänstemännen får ansvara över sin verksamhet och som får drivas i egen regi. Däremot har flera respondenter uppfattat att det ibland kan kännas lite trögt i sina arbeten. Detta formuleras även på olika sätt av olika handläggare. Handläggare B nämner att det kan vara brist på tid vilket oftast leder till felaktiga beslut:

” Man undrar alltid, hinner jag trycka på alla knappar samtidigt... eller är det lika kvalitativt som man skulle vilja göra det... men jag kan inte påstå att jag alltid eller knappast hinner med... däremot kan det kanske vara snävt med tiden och då slirar man med tiden. ”

Enligt teorier om gräsrotsbyråkrater kännetecknas deras arbeten som höga arbetsbelastningar och tidskrävande arbeten vilket blir bemödande för respektive tjänsteman. Detta kan relateras till ovan citat eftersom respondenten ibland får kämpa med att ”trycka på alla knappar samtidigt” vilket sedan sker parallellt med andra kriterier för en mer effektivare verksamhet (Lipsky 1980: 81). Handläggare C delar inte samma åsikter utan istället hävdar denne att det finns en brist på personal vilket är anledningen till varför det kan kännas trögt i handläggarnas arbetssituation. Handläggare C formulerar sig på detta sätt:

” Alltså hela socialtjänsten i hela Sverige är ju underbemannad... man har ju fler ärenden än resurser för att kunna göra ett optimalt jobb. vi har våra uppföljningar... sen är det klart att man skulle känna så att... hade det funnits möjligt hade man kunnat täta upp det där... man kanske skulle ha kunnat ha en ännu stramare uppföljning”

Underbemanning och att det finns fler ärenden än resurser stämmer överens med gräsrotsbyråkraters arbeten eftersom det tolkas som att det finns en svårighet med att hantera resurser vilket i längden också kan påverka huruvida klienter beviljas olika tillstånd eller bidrag, då dessa handläggare kan behöva anpassa sina resurser efter de rådande omständigheterna (Hysing & Olsson 2012: 73). Denna uppfattning har även handläggare A som menar att det finns en brist på personal men också att tjänstemännen ibland får mer eller mindre resurser till sitt förfogande, enligt nedanstående citat:

”Det är väl klart att det kan kännas lite uppochner... Ibland får vi mer som vi kan förhålla oss till och ibland inte... Vi kan också uppfatta att det ibland finns en brist på full styrka.”

Sammanfattning: Av respondenternas uttalanden uppfattar handläggarna sin arbetssituation som effektivt när det kommer till arbetet inom produktionsenheter med avsikt att driva socialförvaltningen som ett företag. Detta relaterades till New public management eftersom det förespråkar effektivitet genom att tjänstemännen ska få kunna sköta sin verksamhet och skapa konkurrens på arbetsmarknaden. Dock uppfattar handläggarna också att det ibland kan vara trögt på grund av resursbrist. Detta framkommer av handläggare C som menade att det finns en underbemanning medan A hävdade att förvaltningen inte alltid erbjuder tillräckligt mycket resurser vilket stämmer överens med gräsrotsbyråkraters arbetssituation.

5.3 Prioritering

Vad som är mest väsentligt i handläggarnas arbeten handlar mest om att arbeta med klienternas behov men också att implementera politikerns beslut. Dessa beslut är bland annat mål och riktlinjer som måste omvandlas till praktisk handling av handläggarna själva. Handläggare B har uppfattningen att det finns en ambition över att implementera politikerns beslut och uttrycker det på följande sätt:

”Det jag kan säga är att det finns en ambition att förverkliga dem (målen) och leva upp till dem... det sker ju väldigt mycket bra saker och det märks som nu om man jämför med sjukvården... 50 000 operationer som görs varav två som går snett.... Det är ju stora

mängden som man tittar på och det är samma sak här”

Av respondentens uttalanden stämmer det överens med Lipskys gräsrotsbyråkrati eftersom arbetet inom en myndighet eller förvaltning går för det mesta ut på att försöka implementera politikernas beslut (Lipsky 1980: 3). Dock uppfattar Handläggare A svårigheter med att veta exakt hur implementeringen ska gå till då det även handlar om vilka mål det talas om. Handläggare A formulerar detta problem på följande sätt:

”Ja alltså ibland kan man känna att det finns ett glapp så klart och i mitten står vi på ena sidan med politikernas mål så att säga... t.ex. hur ska vi göra det här, och alla olika individer... Ofta kan det hända att vi måste tolka ok, hur menar de här, hur ska jag applicera det i det här... det specifika fallet... sen är det inte alltid att det går att uppfylla, ja men det klart man måste komma ju ihåg att man jobbar med människor, och alla klienter har ju sin egen unika situation. Så just därför är det svårt att sätta ett mål som kan appliceras på alla ärenden”

Ovan citat kan tolkas som konsekvenser av att prioritera politikernas beslut eftersom det kan leda till förvirring av hur arbetet ska gå till vilket bidrar till olika prioriteringar för en tjänsteman. När handläggare A beskriver att det kan uppstå omständigheter där det blir svårt att tolka hur politikerna menar riktas problemet även mot klienternas situation eftersom inget mål kan anses gynna samtliga klienter. Detta kan relateras till Hysing & Olssons argument om att det oftast sker när förvaltningens resurser måste fördelas på bästa sätt. Mål om resurser brukar exempelvis vara besvärligt för gräsrotsbyråkrater då sociala institutioner kännetecknas av ett begränsat antal tillgångar (Hysing & Olsson 2012: 73). I längden kan detta påverka medborgarnas levnadsförhållanden eftersom handläggare måste anpassa politikernas mål efter de resurser som finns tillgängligt (Hill 2007: 250).

Handläggare C och E har uppfattningen att individers behov är mer viktigt att tänka på snarare än att fokusera på hur förvaltningen väljer att inrikta sig då det är politikerna som måste sköta det arbetet. Detta beskrivs mer utförligt av handläggare E nedan:

”Mitt jobb är att fokusera på den enskildes behov. Sen om socialförvaltningen väljer att inrikta mot något, och hur de väljer att göra det är deras ensak... vi ska göra det goda livet möjligt. Alla får allt som de önskar men mitt arbete fokuserar på att göra rättssäkra bedömningar för individen.”

Ovan argument kan relateras till professionalisters prioriteringar eftersom det är klienter som står i fokus för tjänstemännens arbete då de förespråkar vad som passar bäst för dem (Hill 2007: 257). Detta brukar härledas från en hög utbildningsbakgrund eftersom det ökar förmågan att prioritera klienterna. Sakkunskaper är oftast viktigast för att veta hur klienters ärenden ska hanteras på bästa sätt vilket även legitimerar tjänstemännens arbetsmetoder (Hill 2007: 160). Dock är dessa inslag svåra att applicera på handläggarna eftersom samtliga har samma utbildningsbakgrund. En del handläggare har studerat interna kurser som erbjuds av förvaltningen men det finns inte något som direkt kan relateras till deras ämbete då flera universitetsutbildningar kan bidra till handläggningsarbeten. När frågan ställdes om vilka sakkunskaper som skulle behövas för samtliga handläggare uppstod en viss osäkerhet. Handläggare B har uppfattningen att bemötande är en viktig sakkunskap men har mindre erfarenhet av hur man studerar det. Handläggare C instämmer med handläggare B men hävdar också att kunskaper inom myndighetsutövning skulle behövas. Detta erbjuds mindre inom socionomutbildningen men samtidigt går det att lära sig, enligt följande svar av C:

”Jag tycker att socionomutbildningen är bra... utifrån de arbetsuppgifter nu... men den är ganska bred... man lär sig ju ganska lite om myndighetsutövning... och man lär sig ganska mycket om lagar och regler men väldigt lite om vad socialtjänsten gör och vad den inte gör... men det har man möjlighet att lära sig”

Citatet ovan stämmer överens med Klassons argument som hävdade att tjänstemän med mindre omfattande utbildningar uppfattas som halvprofessionella vilket är typiska inslag för offentliga tjänstemän (Klasson 2010: 11). Att vara professionalist innebär också att ha specifika sakkunskaper eftersom det är deras maktmedel som legitimerar deras arbetssätt gentemot klienterna vilket i det här fallet handlar om bemötande och myndighetsutövning. Hill menar också att sakkunskaper kan legitimera tjänstemännens handlingar och prioriteringar eftersom politikerna litar på att de gör ett bra arbete (Hill 2007: 260). Dock uppfattas inte detta vara ett problem för handläggare C eftersom det går att lära sig med tiden.

Sammanfattning: Handläggarna har en uppfattning om att fokus bör vara att prioritera klienters behov eftersom de förespråkar vad som är bäst för dem. Handläggare B nämner att det finns en ambition att implementera politikernas beslut. Dock hävdar handläggare A att det ibland uppstår förvirringar om hur beslut ska förverkligas eftersom det finns brist på resurser vilket stämmer med teorin om gräsrotsbyråkrati. En professionalist väljer att prioritera klienters behov vilket underlättas av sakkunskaper för att hjälpa de på allra bästa sätt.

Handläggarna hävdade att kunskaper inom bemötande och myndighetsutövning skulle vara ytterst hjälpsamt i behandlingen av individers ärenden. Dock har inte detta studerats utan det är något som de lär sig med tiden vilket innebär att tjänstemännens uppfattningar stämmer överens med halvprofessionalisterna i det avseendet.

5.4 Styrningssätt

Socialförvaltningens handläggare har enligt regler ett fast regelverk som reglerar arbetet och har endast lagen som utgångspunkt i beslutandet av ärendet. Med andra ord måste varje beslut ha lagstöd för att det ska vara giltigt. När frågorna ställdes om respondenterna uppfattar lagarna som ett fast regelverk var svaret enhälligt. Handläggare E uttrycker detta på följande sätt genom att nämna flera lagar som styr handläggarna:

”Hela jobbet styrs ju av regelverk, det vill säga det jag gör. Vi har ju förvaltningslagen, vi har LSS-lagen, vi har även socialtjänstlagen. För att det finns ju de gånger som vi går in i de lagstiftningarna. Så att det vi gör är att vi har de regelverk som vi har när vi handlägger. Så att vi är väldigt styrda av regelverk.”

Ovan citat stämmer överens med gräsrotsbyråkraternas förutsättningar eftersom det handlar i regel om vad som har beslutats av politiker (Hysing & Olsson 2012: 71). Trots att handläggarna uppfattar lagen som ett fast regelverk hävdar handläggarna A, B och C att det finns möjligheter med att bortse från lagarna. Men detta förekommer i en mindre utsträckning. Handläggare A har en uppfattning om att lagen kan tolkas på olika sätt och därför finns det utrymme med att göra egna bedömningar:

”Det handlar ju om rättspraxis och där får man helt enkelt en klar bild av hur det ska vara... sen har man ju som handläggare rätt att göra sin egen bedömning så att säga.... Och på så sätt skulle jag säga att handläggaren själv har tolkningsföreträde till en viss mån.”

Citatet ovan kan relateras till professionalisters förutsättningar eftersom det handlar om att man själv får välja hur arbetet ska vara styrt. När frågan ställdes om huruvida handläggarna avgör vad som är etiskt lämpligt i hanteringen av individers ärenden uppfattades detta i termer som ”egna bedömningar” vilket stämmer överens med professionalisters förutsättningar då dessa själv får bedöma hur klienter ska hanteras (Hill 2007: 260). De flesta handläggarna hävdade att de rättar sig efter lagen. Dock var det endast handläggare B som hade en uppfattning om att denne kan i en viss utsträckning handla utifrån vad som är etiskt lämpligt

och uttrycker detta på följande sätt:

Det handlar om allt från hur man ska hantera ärenden och vad som är etiskt lämpligt, jag menar mina kollegor... det är ju så kloka människor så att vi kan vända på de här stenarna... vi kan ifrågasätta varandra och fråga är det verkligen etiskt försvarbart att handla på det sättet... så det är där som mina erfarenheter tycker att det är där man sätter gränsen... tycker jag i alla fall... förutom vårt reglemente då (skratt)... Men man måste också vara objektiv i det här för det är inte förenligt med en tjänsteman... men det är i jobbet där det ligger en möjlighet om hur man ska agera, jag är inte så låst egentligen som man tror.

Av respondentens uttalande tolkas det som att handläggare B kan bedöma vad som är etiskt lämpligt så länge denne inte bryter mot någon lag. Detta eftersom handläggare B beskriver att objektivitet är viktigt i bedömningen av individers ärenden. Detta stämmer med professionalisters förutsättningar då dessa försöker på bästa sätt lösa individers problem genom att samtidigt kunna vara objektiv gentemot klienterna. Detta förutsätter att relationen mellan tjänstemannen och kollegorna ska vara professionellt och inte personligt (Klasson 2010: 110).

Sammanfattning: Handläggarna uppfattar att de har ett strikt regelverk som består av lagtext vilket liknar gräsrotsbyråkraters förutsättningar. Dock finns det uppfattningar om att det finns tolkningsutrymme för hur lagen ska tolkas vilket ökar möjligheten för handläggarna att själva göra egna bedömningar i individernas ärenden. Men detta sker oftast i en mindre omfattning av arbetet. Det var endast handläggare B som hävdade att etiska normer kan förekomma i arbetet och i samband med diskussioner mellan kollegorna. Dock lyfter handläggare B vikten av att vara objektiv gentemot klienterna vilket stämmer överens med både gräsrotsbyråkratin och professionalism.

5.5 situationshantering

Vid mötet med respondenterna uppstod snarlika uppfattningar om hur klienters situationer hanteras när ärenden initieras. Handläggarna hävdar att deras ärenden hanteras varje fall individuellt medan handläggare C hade uppfattningen om att ärenden kan kategoriseras utifrån vilket behov de behöver. Handläggare c uttrycker detta följande sätt:

”Jag tycker att alla på något mer eller mindre sätt kategoriseras men det behöver inte vara något negativt... att jag inte tänker att det här är någon kategori som gör att jag jobbar utifrån det här sättet. Men för att hitta rätt insats så behöver det ju... att man konkretiserar vilket behov det är som finns... och det gör man ju utifrån kategorier som redan finns.”

Av citatet ovan finns det kopplingar till gräsrotsbyråkraters situationshanteringar eftersom dessa grupperar individer efter vilket behov som behövs. Detta kan också relateras till att socialförvaltningen har en brist på resurser som tidigare har nämnts vilket medför kategoriseringar som redan finns (Hill 2007: 252). Hysing och Olsson stämmer också överens med citatet då tjänstemännen inte grupperar folk av ren vilja utan fokus ligger på vad som ”kan” göras istället då deras arbete är bemödande (Hysing & Olsson 2012: 75).

De resterande handläggarna har uppfattat att klienterna anpassas individuellt då varje fall anses vara unikt och inte kan klumpas ihop med varandra. Handläggare A hävdar att det är viktigt med översyn över individers ärenden och uttrycker detta enligt nedan:

Jag gör ju alltid först en översyn av ärendet för att se vad som behöver göras här och om det saknas saker... sen är det klart att man kan känna igen sig många gånger... att jaha men ok... kanske de behöver bostadsbidraget också kanske...(skratt) sånt där lär man sig ju hela tiden... men det är mer utav en styrka... eftersom ju längre man har jobbat desto mer känner man igen sig

Handläggare E nämner att individuella bedömningar alltid görs eftersom det inte går att förutsätta vilka behov individen behöver:

”Det är hela tiden individanpassningar. Därför att jag aldrig kan förutsätta när jag får in en ansökan om ett barn, att den här behöver ett hembesök. Det krävs hela tiden att jag har en dialog... vad som är bäst för barnet och vart vi ska träffas, är det bäst att träffas när vi kommer hem eller är det bäst att vi träffas utan barnet... Alltså det är så otroligt individuellt så man kan inte helt enkelt klumpa ihop alla barn och tänker nu gör vi såhär.”

Handläggare A och E:s citat stämmer överens med professionalisters situationshanteringar då det är mer viktigt att veta vad som är bäst för individen snarare än att gruppera de efter vilket behov de behöver (Hill 2007: 260). Det handlar om att de enskildas behov ska tillfredsställas vilket A gör genom en översyn medan E sätter fokus på dialog med klienten. Dock hävdar handläggare D att individanpassningar också handlar om hur lång tid det tar att handlägga ärenden eftersom de ska vara klara inom 3 månader. Detta förklaras på följande sätt:

”Man tänker ju först och främst att dem ska vara klara inom tre månader. Det är ju tanken att det ska vara rimligt. Det finns ju många insatser som inte kräver lika mycket bedömning så att säga, ja en del instanser är det så att man utreder utöver tid... är det ett snabbt och kort

ärendet så kan man lyfta det. Det är inget behov som är likadant. Möjligtvis kan det bli så om jag gör en daglig verksamhet, då kan jag göra en tidsvinning i det tänket. Men jag gör alltid olika för olika individer”.

När handläggare D uttrycker sig i termer som tidsvinning är det mer kopplat till gräsrotsbyråkraters arbetsätt eftersom det handlar om att hitta metoder som underlättar arbetsbelastningen. Detta kan relateras till Lipsky som menar att arbetet är bemödande då ärenden tar tid och måste bemötas med andra kriterier för effektiv verksamhet (Lipsky 1981: 81). Dock uppfattas det som att tidsvinning baseras på ärendets art då vissa ärenden är korta och andra långa. Vidare hävdas även att inget behov är den andre lik vilket är mer relaterat till professionalisters förutsättningar eftersom deras serviceorientering bygger på detta tankesätt (Klasson 2010: 110).

Sammanfattning: Av respondenternas uttalanden framkommer det fler individanpassningar snarare än grupperingar av klienters behov vilket stämmer med professionalisters förutsättningar. Trots att det fanns en uppfattning om att det finns brist på resurser kunde handläggarna ändå förespråka vad som är bäst för individen. Vad som istället ”kan” göras för klienter är mer viktigt för en gräsrotsbyråkrat vilket endast stämde överens med handläggare C.

5.6 Handlingsutrymme

När handläggarna fick besvara frågan om hur stort handlingsutrymme de hade i relation till beslutande och verkställande av policy var det flera som uppfattade att de hade en viss handlingsfrihet. Detta var förväntat då handläggarna tidigare hade en uppfattning om att de styrs av fasta regelverk. Handläggarna D och E hävdade att lagen är väldigt strikt och det enda som anses bidra till ett fritt handlingsutrymme är själva upplägget av handläggningen. Handläggare D uttrycker detta mer utförligt nedan:

”Själva upplägget är ju fritt. Jag kan ju styra min dag eller mitt upplägg av arbete. Där är jag väldigt fri. Men däremot är ju lagen som jag arbetar under väldigt strikt. Då är det själva beslutet vi fattar som är strikt... där finns inget spelrum. Söker du efter någonting så är det inte så att du får det här eller det här. Det är ju en bedömningsfråga. Men själva upplägget är otroligt fritt egentligen.”

Handläggare A och C instämmer också med handläggare D och menar att socialtjänstlagen

reglerar handlingsutrymmet vilket även garanterar den enskildes rättssäkerhet. Handläggare C uppfattar detta på följande sätt:

”Socialtjänstlagen är ju bra för den ger ju möjlighet för en att få kunna handla fritt... inom dess ramar och så... jag tror att det skulle vara förödande om vi inte hade någon lag som styrde... för då tror jag att det skulle vara väldigt svårt att bedöma vad som är rätt i situationen. För då när man har en lagstiftning så finns det också en rättssäkerhet. ”

Handläggarna hävdar att alla beslut grundar sig på vad som är lagstadgat medan handlägningsprocessen inte följer någon lag vilket stämmer överens med gräsrotsbyråkraters förutsättningar eftersom arbetet med klienter inte går att detaljstyras vilket är anledningen till varför tjänstemännen får en begränsad handlingsfrihet (Hysing & Olsson 2012: 70).

Handläggare B har en annan uppfattning om sitt handlingsutrymme och tycker att denne kan handla mer fritt i sitt ämbete så länge det inte kränker individens rättssäkerhet. När frågan ställdes hur stort handlingsutrymmet skulle kunna tänkas vara var svaret ”ungefär självständigt”. Vidare påpekade handläggaren att detta är viktigt för att veta vad som är bäst för klienten och ger denna uppfattning på följande sätt:

”Det kan ungefär sägas vara självständigt om man omgärdas av det... Men det är ett väldigt stort handlingsutrymme skulle jag nog säga... och att man ska omgärdas av ramarna, men det handlar om att få kunna möta människor och försöka bedöma hur individen vill ha det. Hur vill man och hur tänker man här egentligen... Oftast blir det också en allians med människor... vi tänker även olika och kan komma överens om det här... och det är ju liksom ett jobb som man gör... och där använder vi oss själva som verktyg.”

Av citat ovan tolkas det som att handläggare B använder sig själv som ett verktyg för att tillfredsställa klienternas behov vilket blir möjligt med ett stort handlingsutrymme. Samtidigt nämner handläggaren att denne kan ”bilda en allians med människor vilket stämmer överens med teorin om professionalism då tjänstemännen har ett friare förhållningssätt som ska underlätta bedömningen om hur klienters problem ska lösas på bästa sätt (Hill 2007: 259). Detta är också förenligt med Klassons teori där tjänstemännens långa erfarenheter av klientarbete påverkar deras inställning om vad som är bäst för individen (Klasson 2010: 109f). Presentationen av respondenterna visar exempelvis att handläggaren har arbetat inom socialförvaltningen i 18 år.

Sammanfattning: Vad som uppfattas av handläggarnas uttalanden är att det finns ett fritt handlingsutrymme under själva upplägget av arbetet vilket faller inom ramen för teorin om gräsrotsbyråkrati eftersom de har en viss handlingsfrihet som delegeras av politikerna. Detta anses vara legitimt då behandlingen av klienter inte kan detaljstyras. Däremot uppfattar Handläggare B att denne har ett fritt förhållningssätt vilket istället förknippas med professionalisters handlingsutrymme.

5.7 Kontroll

Handläggarnas övergripande uppfattning om hur deras arbete kontrolleras är att detta sker på olika sätt. Handläggare A och B förklarar att tjänstemännen har ansvar gentemot socialnämndens delegationsordning men det råder en viss otydlighet om hur deras verksamhet kontrolleras. Handläggare C hävdar däremot att kontroller kan ske både av högre tjänstemän och bland kollegorna själva med avsikt att kvalitetssäkra arbetet enligt nedanstående uppfattning:

”I mitt arbete är det mest en chef eller samordnare som kan gå mellan utredningar för att se vad som skrivs i vissa placeringsutredningar osv... detta för att kvalitetssäkra dem... Men sen prövas våra ärenden i en nämnd en gång per halvår. Så att det... det finns ju en kontroll. Ibland kan det komma lite till och från mellan kollegor och då säger de vill du titta på det här? Om jag har tänkt rätt... eller om det har skett något annorlunda eller något sånt där.”

Av handläggarens citat kan det tolkas som att chefen har ansvaret över att utföra kontroller för att undersöka kvalitén i undersökningarna. Detta stämmer överens med gräsrotsbyråkratin då högre tjänstemän har ansvaret över verksamheten och som sedan kontrollerar kollegors ärenden (Hysing & Olsson 2012: 71). Vad som även framträds i citatet är kollegor som kontrollerar varandra vilket stämmer överens med professionalisters verksamheter eftersom en del av ansvaret faller på kollegor genom att rätta varandra (Hill 2007: 258). Dock prövas handläggarnas ärenden en gång per halvår vilket innebär att kontroller oftast inte förekommer. Handläggare E hävdar exempelvis att chefer ”kan” kontrollera deras arbeten men detta uppfattades som att det sker omedvetet vilket istället har bidragit till en mer intern kontroll:

”Kontroller av att det blir ett bra arbete ligger på chefsnivå såklart... sen är det alltid så att vi har kontroll tillsammans inom gruppen. Om det är någon som har mindre så kan denne hjälpa någon som har mycket nu. Alltså hur vi ligger till och hur ska ansökningarna ha setts ut och vart det har gått. Det kollar vi själv också som handläggare... Jag vet att en chef kan gå in för att kontrollera utredningar för att se vårt jobb och sådär... men det är ingenting som

vi märker av eller har koll på.”

Av handläggare E:s citat kan det tolkas som att det sker fler kontroller internt mellan tjänstemännen snarare än kontrolleringar av en chef. Detta kan tolkas som en intern kontroll mellan grupper i verksamheten för att se hur alla ligger till i arbetet vilket stämmer överens med professionalisters kontrollverksamhet (Hill 2007: 258). Handläggare D instämmer med handläggare E angående den omedvetna kontrollutövningen av chefer men har också uppfattningen om att det ger en känsla av självständighet vilket förklaras nedan:

”Jag känner mig inte så mycket kontrollerad. Jag förutsätter att min chef läser innan hon skriver under. De beslut jag har i egen delegation, då kan jag bara be en kollega för att läsa igenom och kolla av. Men det är inte alltid man gör utan en del beslut går ut... Jag känner att jag jobbar väldigt självständigt här... men från början var det så att många behövde läsa av det jag gör men sen så släpper man taget för att de känner att du är säker. För det måste finnas någon avvägning.”

Av citatet ovan kan det tolkas som att handläggaren i början av sitt arbete var mer kontrollerat jämfört med dennes nuvarande situation i arbetet då de överordnade litar på att tjänstemännen kan sköta sitt ämbete. Detta stämmer också överens med professionalismen eftersom målet är att underlätta tjänstemännens arbete genom mindre kontroll. Politikerna litar också på att tjänstemännen utför sina tjänster på ett objektiva sätt och därför skulle en mer utökad kontroll begränsa ett effektivt arbetssätt (Hill 2007: 258-259).

Sammanfattning: Av handläggarnas uttalanden tolkas det som att det uppstår en högre grad av intern kontroll eftersom högre tjänstemän oftast inte kontrollerar arbetet. Samtidigt uppstod också en viss otydlighet om chefer verkligen använder sina befogenheter av att undersöka handläggarnas ärenden vilket istället har bidragit till att handläggarna själva kontrollerar varandra. Av dessa anledningar stämmer det i så fall överens med teorin om professionalism.

Efter sammanställningen och resultatet av denna analys finns det faktorer som pekar på att respondenternas uppfattningar om sina förutsättningar i yrkessituationen stämmer överens med gräsrotsbyråkratin med en viss grad av professionalism eftersom det fanns inga stora variationer bland handläggarnas uttalanden. De uppfattar sig som gräsrotsbyråkrater eftersom deras verksamhet är av hierarkisk struktur med en över och en underordning. Detta förutsätter att handläggarna befinner sig längst bort från den styrande eliten. De har en viss handlingsfrihet eftersom det finns strikta lagar som reglerar arbetet samtidigt som deras arbete

är bemödande med tanke på underbemanning och begränsning av resurser. Däremot uppfattades graden av professionalism på grund av att handläggarna prioriterar individernas behov snarare än implementering av politikens beslut. Av dessa anledningar anpassas även klienterna efter vilket behov de behöver snarare än att ta hänsyn till vilka resurser som finns tillgängligt. Tidigare nämndes även att kontroller sker internt mellan handläggarna eftersom de högre tjänstemännen litar på att de sköter sitt arbete på ett objektiva sätt vilket även förutsätter att arbetet kan vara mer flexibelt.

6. Slutsats

Syftet med denna studie var att undersöka hur socialförvaltningens handläggare uppfattade sina förutsättningar om sin yrkessituation och hur dessa stämmer överens med teorierna om gräsrotsbyråkrater och professionalister. Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater var ett viktigt bidrag eftersom implementering i slutet handlar om tjänstemän i den nedre nivån av hierarkin som har det slutliga ansvaret för verkställandet av politiska beslut. Detta eftersom de har en direkt kontakt med medborgarna och därför kan deras handlingar påverka utfallet av implementeringen (Lipsky 1980). Teorin om professionalism var också ett viktigt bidrag eftersom det handlade om tjänstemännens möjligheter till ett friare förhållningssätt gentemot organisationens regler och kontroller. Professionalisering inom byråkratin blir möjligt med tanke på att förvaltningar styr organisationen som ett företag (Hill 2007).

Detta var kopplat till resultatet som visade att handläggarnas uppfattningar om sina förutsättningar stämde överens med teorin om gräsrotsbyråkrati, med en viss grad av professionalism. Med gräsrotsbyråkrati uppfattades tjänstemännen utgöra länken mellan klienterna och politikerna. Respondenterna uppfattade att de hade en handlingsfrihet genom att själva få kunna styra sitt arbete vilket sedan påverkar klienternas livsöden. Handläggarnas grad av handlingsfrihet hade också en betydelse för hur de väljer att implementera politikernas beslut. Vidare hade handläggarna uppfattat att verksamheten i grunden är hierarkiskt strukturerad. Dock fanns det en uppfattning om att man hade mer inflytande inom organisationens enheter där de får göra egna bedömningar om hur arbetet ska skötas. Detta faller sedan på handläggarnas regelverk som för det mesta består av socialtjänstlagen då detta är en ramlag som ger tjänstemännen tolkningsföreträde. De har med andra ord rätt att bedöma hur lagarna ska tillämpas. När det kommer till handläggarnas yrkessituation uppfattades arbetet vara trög då det fanns en brist på resurser och underbemannad personal. Under vissa omständigheter var det även svårt att uppfatta hur politikernas mål ska verkställas då det fanns

en strävan mot att applicera dem över samtliga klienter. Detta trots att socialförvaltningen försöker eftersträva en mer effektiv verksamhet genom att låta vissa verksamhetsområden drivas i egen regi vilket relaterades med förvaltningsreformen new public management. Handläggarnas grad av professionalism relaterades till verksamheten som är indelad i flera specialiserade enheter och verksamhetsområden. Bland dessa verksamhetsområden finns det produktionsenheter som förespråkar effektivt arbete. Under dessa förhållanden ligger fokus på klienten som i likhet med professionalisters förutsättningar förespråkar vad som är bäst för individen. Handläggarna hade exempelvis uppfattningen att klienterna anpassas efter deras individuella behov bortsett från vilka resurser som finns tillgängliga. Respondenterna uppfattade att det var mer viktigt att prioritera klienterna snarare än att implementera politiska beslut eftersom de anser att arbetet grundar sig på att göra rättssäkra bedömningar. Enligt teorin är detta även relaterat till professionalisters sakkunskaper eftersom det ökar förmågan att prioritera klienterna. Dock hade handläggarna ingen utbildning som ger en direkt förankring i handlägningsarbetet och därför har de istället en mindre grad av professionalism vilket uppfattas som halvprofessionalism. Vidare fanns det en brist på kontroll över handläggarnas arbeten vilket har bidragit till att handläggarna istället kontrollerar varandra. En mindre kontrollerad verksamheten skulle innebära större grad av självständighet i arbetet vilket även ger tjänstemännen utökad makt över implementationen. Detta förutsätter även att handläggarna har större möjlighet att själva få bestämma över sitt eget arbete. Av dessa anledningar behöver vidare forskning undersöka om det finns risker med att respondenter uppfattar sig som gräsrotbyråkrater med en viss grad av professionalism. Detta skulle kunna göras genom att studera ansvarsutkrävningen inom organisationen för att se huruvida beslut tas av tjänstemännen. Det behövs även vidare forskning om professionalisering av en förvaltning kan innebära demokratiska problem. Detta är relevant utifrån att handläggare som arbetar mer självständigt med en mindre kontroll av en överordnad tjänsteman kan riskera att medborgarnas rättssäkerhet blir ifrågasatt. Handläggarna är offentliga tjänstemän och måste därför implementera politikerns beslut och inte förespråka vad som är bäst för klienterna. Denna uppsats har bidragit till en ökad kunskap om handläggarnas förutsättningar inom socialförvaltningen. Vad som skulle vara mer intressant är att veta om handläggare på andra förvaltningar uppfattar liknande förutsättningar. Detta är relevant med tanke på att organisationer alltmer förändras vilket kan även påverka implementeringsprocessen. Dessa förändringar kan ge tjänstemännen mer makt över sitt eget arbete och därför finns det en tendens att relationen mellan politiker och tjänstemän blir alltmer komplicerad.

7. Källförteckning

Intervjuer med respondenter

Handläggare A: Handläggare på socialförvaltningen i Sundsvalls kommun.

(Utförd 2017-04-18)

Handläggare B: Handläggare på socialförvaltningen i Sundsvalls kommun.

(Utförd 2017-04-19)

Handläggare C: Handläggare på socialförvaltningen i Sundsvalls kommun.

(Utförd 2017-04-20)

Handläggare D: Handläggare på socialförvaltningen i Sundsvalls kommun.

(Utförd 2017-04-25)

Handläggare E: Handläggare på socialförvaltningen i Sundsvalls kommun.

(Utförd 2017-05-05)

Litteratur och artiklar

Ahlbäck Öberg, Shirin & Rothstein, Bo (2010). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 4. uppl. Stockholm: SNS förlag

Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), s.77-101. DOI: 10.1191/1478088706qp063oa

Bryman, Alan (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2., [rev.] uppl. Malmö: Liber

Dunér, Anna & Nordström, Monica (2006) The discretion and power of street-level bureaucrats: an example from Swedish municipal eldercare. *European Journal of Social Work*, 9 (4), s.425-444. DOI: 10.1080/13691450600958486

Ellis, Kathryn. (2011). 'Street-level Bureaucracy' Revisited: The Changing Face of Frontline Discretion in Adult Social Care in England. *Social Policy & Administration*, 45(3), s.221-244. DOI: 10.1111/j.1467-9515.2011.00766.x

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (red.) (2012). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik

- Evans, Tony. (2010). Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *British Journal of Social Work*, 41(2), s.368-386.
- Evetts, J. (2006), "Trust and professionalism: Challenges and occupational changes", *Current Sociology* vol. 54, s. 515–531. DOI: 10.1093/bjsw/bcq074
- Gerring, John (2006). *Case study research [Elektronisk resurs] : principles and practices*. Leiden: Cambridge University Press
- Hall, Patrik (2012). *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Hill, Michael J. (2007). *Policyprocessen*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Hysing, Erik & Olsson, Jan (2012). *Tjänstemän i politiken*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur
- Jonnergård, Karin, Funck, Elin K. & Wolmesjö, Maria (red.) (2008). *När den professionella autonomin blir ett problem*. Växjö: Växjö University Press
- Klasson, Torgny (red.) (2010). *Professioner i offentlig förvaltning: en lärobok för universitetens professionsutbildningar*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur
- Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 3. [rev.] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Larsson, Margaretha, Magnusson, Karin, Nilsson, Olle, Skeri, Johan. (2013) *Revisionsrapport: Analys av socialtjänstens verksamhet och ekonomi*. PWC <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasternorrland/article1229910.svt/binary/Rapport%20PWC%20FINAL%20130507.pdf> (Hämtad 2017-05-15)
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation
- Lipsky, M. (1969). *Toward a theory of street-level bureaucracy*. 1st ed. Madison: Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin.
- May, P.J., Winter, S. C. (2009). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: influence on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), s.453-476. DOI: 10.1093/jopart/mum030
- Maynard-Moody, S. och M. Musheno (2012), "Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists", *Public Administration Review* vol. 72, nr. 1, s. 16–23. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2012.02633.x
- Meyers, M.K., Vorsanger, S. (2003). Street-level bureaucrats and the implementation of public policy, in: Peters, B. G., Pierre, J. (Eds.), *Handbook of Public Administration*. Sage, Thousand Oaks, CA., s. 245-255. DOI: 10.4135/9781848608214.n20
- Pressman, Jeffery L. & Wildavsky, Aaron B. (1979). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all*

: *this being a saga of the Economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes.* 2. ed. Berkley: Univ. of California

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

Tummers, L. and Bekkers, V. (2013). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4), s.527-547. DOI: 10.1080/14719037.2013.841978

Vetenskapsrådet (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk samhällsvetenskaplig forskning.* (elektronisk resurs)
<http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf> (Hämtad 2017-05-15)

Öst, Ove. (2016). *Socialförvaltningen på väg att införa en ny förvaltningsorganisation.* Sundsvalls tidning
<http://www.st.nu/medelpad/sundsvall/socialforvaltningen-pa-vag-att-infora-ny-forvaltningsorganisation> (Hämtad 2017-05-15)

Bilaga.

Intervjuguide

Introduktion av forskningen och forskaren.

Kort information om respondenten

vad har du för utbildningsbakgrund?

Hur länge har du arbetat på socialförvaltningen?

Vilka tidigare anställningar har du haft?

Yrkesituation och kunskaper

Skulle du kunna berätta om hur ditt arbete ser ut?

Hur ser situationen ut idag på organisationen som du är verksam inom?

Tycker du själv att du hinner med arbetet med tanke på de resurser som ni har tillgång till?

Finns det möjligheter att samarbeta mellan handläggare? Om ja, på vilket sätt gör ni det?

Anser du att arbetet som drivs i verksamheten är effektivt eller finns det en känsla av att det ibland kan vara trögt?

Skulle ditt arbete se annorlunda ut om du själv fick bestämma hur arbetsuppgifterna ska se ut?

Anser du att dina tidigare kunskaper och utbildningar är tillräckliga för att hantera dina arbetsuppgifter?

Tycker du att du är kunnig inom specifika sakkunskaper i förhållande till ditt arbete?

Anser du att dina kollegor har tillräckliga kunskaper inom din egen organisation?

Om du fick välja en särskild utbildning som alla anställda behöver, vilket skulle det vara?

Har det uppstått situationer där du inte har fått tillgång till vägledning eller tillräcklig information om hur arbetet ska gå till?

Hur skiljer sig arbetet på socialförvaltningen jämfört med andra organisationer i Sverige?

Regelverk, verksamhet

Tycker du att socialförvaltningens mål och riktlinjer är otydliga och svåra att tolka eller är de relativt enkla att förstå?

Kan du motivera varför du har denna uppfattning?

Tycker du själv att socialförvaltningens mål och riktlinjer förverkligas i allmänhet?

Tycker du själv att målen och reglerna förverkligas genom ditt eget arbete?

Anser du att det finns mål som krockar med varandra, om ja kan du förklara varför?

Anser du att det finns mål och riktlinjer som inte bör finnas? Finns det något som du skulle vilja ändra på i så fall?

Finns det ett fast regelverk som du måste förhålla dig till eller tycker du att det finns möjlighet för ett friare handlingsutrymme?

Anser du att din organisation är hierarkiskt strukturerad, om ja kan du förklara hur?

Har du möjlighet att vara flexibel när du ska hantera dina ärenden med klienterna?

Finns det möjligheter att bortse från socialförvaltningens regelverk när ärenden ska behandlas?

Anser du att socialförvaltningens regelverk begränsar dina möjligheter att hantera ärenden, eller tar du mer hänsyn till de regler som är relevant i bedömningen av klienternas situationer?

Finns det en regelbunden kontroll över verksamheten eller händer det att kontroller inte spelar så stor roll?

Om kontroll finns, hur ofta kontrolleras verksamheten?

Sympatiserar du med dina klienter? Om ja, varför gör du det?

Finns det ett personligt engagemang i hanteringen av klienters ärenden?

Tror du att det skulle vara bra eller dåligt om ni handläggare upprättar personliga relationer med klienterna inom socialförvaltningen?

Anser du att klienternas ärenden anpassas individuellt eller finns det en tendens att dessa kategoriseras i olika fack?

Ge en sammanfattning av respondentens uppfattning om sin yrkessituation och andra eventuella förutsättningar...

Har du övriga frågor innan vi avslutar?