



GÖTEBORGS UNIVERSITET
INSTITUTIONEN FÖR SOCIALT ARBETE

”Det här är myndigheten med stort M”

- en kvalitativ studie om skillnaderna mellan att arbeta som socialarbetare statligt respektive kommunalt

Socionomprogrammet
C-uppsats VT 2011
Handledare: Dietmar Rauch

Författare: Emina Kalijundzic

Abstract

Title: “Det här är myndigheten med stort M – en kvalitativ studie om skillnaderna mellan att arbeta som socialarbetare statligt respektive kommunalt”

Author: Emina Kalijundzic

Keywords: Bureaucracy, state officials, municipal officials, exercise of authority, flexibility

This study is about state officials who handle applications for sickness benefits and about municipal officials who handle applications for financial assistance. The purpose of this study is to explore the differences between the two professional roles regarding their conception about their exercise of authority, in terms of flexibility, individual adjustment, empathy and legal security.

The study has a qualitative approach and is based on structured interviews with two state officials and two municipal officials. The questions that this study aims to answer are:

- Is there a difference between state officials and municipal officials regarding their experience and use of flexibility?
- Is there a difference between state officials and municipal officials regarding their perceptions of legal security, individual adjustment and empathy in their exercise of authority?
- What kind of bureaucracy can you find in the two organizations?

The results show that the state officials in this study have very limited flexibility due to legislation which makes their exercise of authority neither empathic nor individual. The municipal officials in this study state in their turn that the law entails broad flexibility and the opportunity for them to be empathic and to make individual decisions. All informants state that they are working on rule of law but they paradoxically perceive that the exercise of authority do in fact involve deficiencies of legal security. The informants' statements leads to the conclusion that the state officials in this study are ideal bureaucratic, while the municipal officials are more of street-level bureaucrats.

Förord

Jag vill inledningsvis rikta ett stort tack till mina informanter som tagit sig tid till att ställa upp i denna studie. Utan er hade min studie inte varit möjlig och jag är tacksam för att ni uppriktigt delat med er av era upplevelser.

Ett särskilt tack vill jag också rikta till min handledare Dietmar Rauch som stöttat och hjälpt mig genom uppsatsens gång med gedigen kunskap, intressanta idéer och konstruktiv kritik.

Tack!

Emina

Innehållsförteckning

1. INLEDNING	1
1.1 BAKGRUND	1
1.1.1 Att ansöka om sjukpenning	1
1.1.2 Att ansöka om ekonomiskt bistånd	3
1.2 FORSKNINGSPROBLEM	5
1.3 HYPOTES	5
1.4 FÖRFÖRSTÅELSE	6
1.5 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	6
1.6 BEGREPPSFÖRTYDLIGANDEN	7
2. TIDIGARE FORSKNING OCH TEORETISK REFERENSRAM	7
2.1 BYRÅKRATISKA ORGANISATIONER I DET MODERNA SAMHÄLLET	7
2.1.1 Byråkrati på gott och ont	9
2.1.2 Kort om idealtypisk byråkrati	10
2.2 ATT ARBETA SOM TJÄNSTEMAN	11
2.2.1 Kort om gräsrotsbyråkraten.....	12
2.2.2 Empati kontra rättssäkerhet.....	12
2.3 DECENTRALISERING.....	13
2.4 SAMMANFATTNING	15
3. METOD	18
3.1 METODVAL.....	18
3.2 GENOMFÖRANDE	19
3.2.1 Urval	19
3.2.2 Enskilda intervjuer	20
3.2.3 Litteratursökning	21
3.3 RESULTATREDOVISNING OCH ANALYSMETOD	21
3.4 STUDIENS KVALITETSASPEKTER	22
3.4.1 Reliabilitet.....	22
3.4.2 Validitet.....	23
3.4.3 Generaliserbarhet.....	23
3.5 AVGRÄNSNINGAR	24
3.6 ETISKA ÖVERVÄGANDEN	24
4. RESULTAT	25
4.1 HANDLINGSUTRYMME.....	26
4.2 INDIVIDANPASSNING	27
4.3 EMPATI.....	29
4.4 RÄTTSSÄKERHET	30
4.5 SAMMANFATTNING	32
5. ANALYS	33
5.1 HANDLINGSUTRYMME OCH INDIVIDANPASSNING	33
5.2 EMPATI OCH RÄTTSSÄKERHET	34

6. AVSLUTANDE DISKUSSION.....	40
6.1 STÄMDE HYPOTESERNA?	41
6.2 ATT ARBETA SOM TJÄNSTEMAN.....	42
7. REFERENSER	44
7.1 LITTERATUR	44
7.2 ELEKTRONISKA KÄLLOR.....	45
8. BILAGOR.....	46
8.1 BILAGA A - INTERVJUGUIDE.....	46

1. Inledning

Socialarbetare träffar, ansikte mot ansikte, de (oftast) mycket utsatta individerna och tvingas ta ställning till deras situation och bedöma huruvida de skall beviljas ersättning/bistånd eller inte. Framförallt i media ifrågasätts många gånger handläggarnas empati och sunda förnuft. I korselden mellan individen och lagstiftningen står handläggaren; tjänstemannen som måste förhålla sig till lagen i sitt arbete och som samtidigt förväntas arbeta utifrån medborgarnas bästa. Denna C-uppsats kommer att beröra två yrkesgrupper som dagligen ställs inför denna fråga i sitt arbete: socialsekreterare på Socialtjänsten som handlägger ansökningar om ekonomiskt bistånd och personliga handläggare på Försäkringskassan vars huvudsakliga arbetsuppgift är sjukpenningärenden.

Både Socialtjänsten och Försäkringskassan är byråkratiska myndigheter i det moderna samhället. De får dock direktiv och uppdrag från olika huvudmän. Försäkringskassan arbetar gentemot staten medan Socialtjänsten är kopplad till kommunerna som har viss autonomi. Denna studie har således två spår; tjänstemän i statlig organisation kontra tjänstemän i kommunal organisation. Studien syftar till att undersöka skillnader dem emellan med avseende på deras upplevelse av eget handlingsutrymme och uppfattningar om sin myndighetsutövning.

1.1 Bakgrund

Inledningsvis vill jag ge bakgrundsinformation om Försäkringskassan och dess personliga handläggare, samt om Socialtjänsten och dess socialsekreterare, för att läsaren lättare ska förstå studien. De båda organisationerna utgår från medborgarnas rättigheter och skyldigheter men har olika fokus och olika lagstiftning att utgå ifrån (Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008).

1.1.1 Att ansöka om sjukpenning

Försäkringskassan följer individen genom hela livet, från barnbidrag till pensionen då det är denna myndighet som administrerar den svenska socialförsäkringen (Försäkringskassan, 2010b). Det är främst regelverket, bl.a. Förvaltningslagen och Lagen om allmän försäkring, som styr handläggarnas beslut. Beslut kan överklagas genom förvaltningsbesvär (Försäkringskassan, 2010a).

Försäkringskassans styrning

Försäkringskassans hemsida på Internet uppger att Försäkringskassan är en statlig myndighet som

stys av regeringen genom instruktioner och det årliga regleringsbrevet. Lagstiftningen är central för myndighetens tjänstemän och hur lagen ska tillämpas finns också skrivet i de förordningar som regeringen utarbetat. Handläggarna på Försäkringskassan har även riktlinjer, styrkort, föreskrifter, råd, rättspraxis och vägledningar att förhålla sig till. Dessa har tagits fram för att skapa en enhetlig och likformig rättstillämpning inom Försäkringskassan (Försäkringskassan, 2010a).

Handläggarnas arbetsuppgifter

Handläggarna på myndigheten har i uppdrag att utreda, besluta och betala ut bidrag och ersättningar i socialförsäkringen. Försäkringskassans har även ett ansvar att uppmärksamma individens behov av rehabilitering och ta initiativ till, samordna och ha tillsyn över de åtgärder som behövs för att individen ska kunna återgå till arbete (Försäkringskassan, 2010b).

Sjukpenningärenden och personliga handläggare

Försäkringskassans hemsida på Internet skriver att sjukpenning utbetalas till individer vars arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom. Sjukpenning ersätter en del av inkomstbortfallet (Försäkringskassan, 2010c). Det är handläggarna som i ärendets utredning tar ställning till arbetsförmågan och individens situation eftersom en sjukdoms påverkan på arbetsförmågan är unik för varje individ. Försäkringskassans hemsida på Internet uppger även att sjukpenningens storlek beräknas på SGI, sjukpenninggrundande inkomst. Vid beslutande om sjukpenning ska handläggarna se till läkarutlåtande och beakta regler i Lagen om allmän försäkring kapitel 3 (Försäkringskassan, 2010d). Dess 7§ fastslår att...

”Sjukpenning utges vid sjukdom som sätter ned den försäkrades arbetsförmåga med minst en fjärdedel. Vid bedömningen av om sjukdom föreligger ska bortses från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala och liknande förhållanden. Med sjukdom jämföras ett tillstånd av nedsatt arbetsförmåga, som orsakats av sjukdom för vilken sjukpenning utgetts och som fortfarande kvarstår efter det att sjukdomen upphört” (SFS 1962:381 3kap 7§)

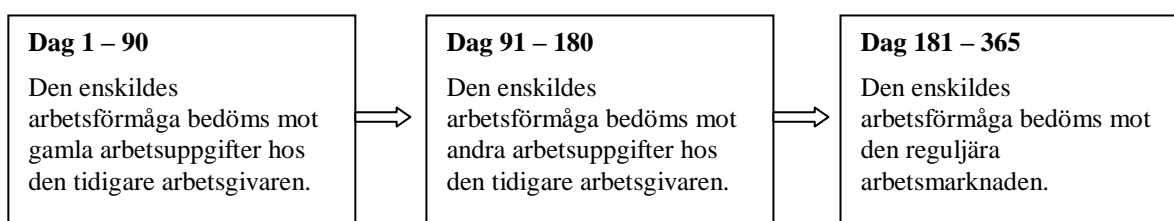
Om den enskilde fortfarande är sjuk efter den första utbetalningen av sjukpenning kommer han/hon att tilldelas en personlig handläggare (Försäkringskassan, 2010c). Varje försäkrad som behöver extra hjälp och stöd har möjlighet och rätt att få en personlig handläggare. Det är dvs. de personliga handläggarna som har hand om de mer komplicerade ärendena (Försäkringskassan, 2010d).

Rehabiliteringskedjan

När handläggarna på Försäkringskassan tar ställning till den enskildes arbetsförmåga och dennes rätt till sjukpenning så uppger myndighetens hemsida på Internet att handläggarna under de första sjukskrivna 90 dagarna bedömer arbetsförmågan i relation till den enskildes gamla arbetsuppgifter

hos den tidigare arbetsgivaren. Efter 90 dagar bedöms arbetsförmåga utifrån andra arbetsuppgifter hos den tidigare arbetsgivaren. Efter 180 dagar bedöms arbetsförmågan med avseende på om individen kan utföra något arbete alls på arbetsmarknaden. Detta görs dock inte om handläggarna ser det som oskäligt eller om de tror att den enskilde kan återgå till den tidigare arbetsgivaren före dag 366. Den här processen och det här sättet att bedöma rätten till sjukpenning kallas rehabiliteringskedjan och den gäller fullt ut bara för den som har en anställning. Den som saknar arbete får sin arbetsförmåga bedömd från början i relation till alla arbeten på hela arbetsmarknaden. Den som däremot är egenföretagare får sin arbetsförmåga bedömd med avseende på dennes vanliga arbetsuppgifter fram till dag 180, för att sedan bedömas i förhållande till hela arbetsmarknaden (Försäkringskassan, 2010e). För att förtydliga bedömningen har jag skapat figur ett.

Figur 1: Illustration över rehabiliteringskedjan:



1.1.2 Att ansöka om ekonomiskt bistånd

Socialtjänstens styrning

Lindelöf och Rönnbäck (2007) skriver att det både i grundlagar och i vanliga lagar finns stadgar som ligger till grund för socialsekreterarens arbete. Det är framförallt Förvaltningslagen som styr socialsekreterarnas handläggning av ett ärende. Dock är det framförallt med utgång i Socialtjänstlagen som handläggarna arbetar (Lindelöf & Rönnbäck, 2007).

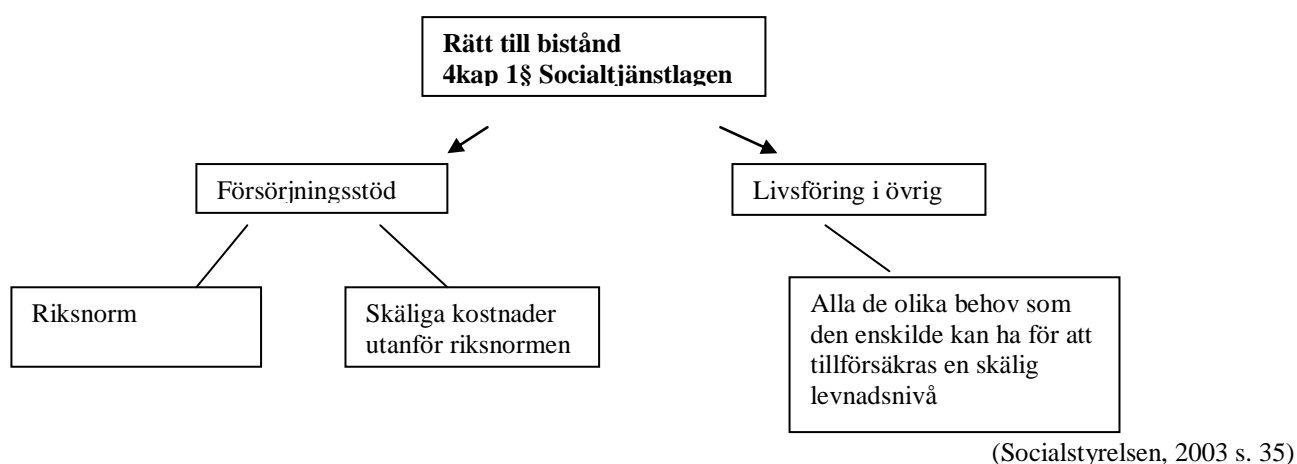
Socialtjänstlagen

Lindelöf och Rönnbäck (2007) beskriver Socialtjänstlagen (SoL) som en målinriktad ramlag som reglerar ärendehandläggningen. Detta innebär att kommunen har frihet att utforma verksamheten efter lokala förutsättningar och behov. Verksamheten är således inte detaljstyrd. Socialtjänstlagens mål har bl.a. i syfte att Socialtjänsten ska arbeta med grund i demokrati och solidaritet, samt arbeta för människors ekonomiska och sociala trygghet. Arbetet ska därtill präglas av en syn på den enskilde som en unik individ, vilket ställer krav på flexibilitet hos handläggaren menar författarna. Beslut kan överklagas genom förvaltningsbesvär men den kanske mest betydelsefulla kapitlet i Socialtjänstlagen är 4kap 1§ första stycket (Lindelöf & Rönnbäck 2007) som stadgar att...

”Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin försörjning i övrigt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv” (SFS 2001:453 4kap 1§).

Vid handläggningen av en ansökan om ekonomiskt bistånd gör socialsekreteraren en åtskillnad mellan försörjningsstöd och livsföring i övrigt (Socialstyrelsen, 2003), vilket illustreras i figur två.

Figur 2: Illustration över ärendehandläggning



SoL 4:1 innebär dvs. att varje individ som vistas i kommunen har rätt att ansöka om bistånd för sin försörjning och livsföring i övrigt. Försörjningsstödet är uppdelat i en för hela landet gällande norm, s.k. riksnorm som är ett schablonbidrag som bestäms av Regeringen, samt i en del som fastställer rätten till ersättning för skäliga kostnader för andra behov, t ex livsmedel och boende. För övrigt bistånd gäller det att tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå, vilket kan ges genom bistånd för livsföring i övrigt, t ex hälso- och sjukvård (Socialstyrelsen, 2003). Lindelöf & Rönnbäck (2007) uppmärksammar att det i lagstiftningen däremot inte går att finna vad som är en skälig levnadsnivå utan lagen hänvisar till den enskilde och dennes livssituation och om biståndet utifrån hans/hennes situation kan betraktas som rimligt. Författarna beskriver också att det finns särskilda riktlinjer som kommunen har utfäst och vilka ska vara till hjälp vid bedömning och beslutsfattning. Det har även bl.a. utvecklats rättspraxis gällande ansökningar om ekonomiskt bistånd som reglerar att vad som kan anses vara skälig levnadsnivå (Lindelöf & Rönnbäck, 2007).

Socialsekreterarnas arbetsuppgifter

Minas (2001) skriver att socialsekreterare vid ansökningar om ekonomiskt bistånd ska bemöta den sökandes önskemål och samtidigt beakta Socialtjänstlagen, den lokala Socialtjänstens regler och de Allmänna råden. Således kan det första mötet se olika ut beroende på vilket socialkontor den enskilde besöker (Minas, 2001).

Clevesköld, Lundgren och Thunved (2010) skriver att socialsekreterarna även har serviceskyldighet gentemot allmänheten, genom upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp för att kunna ta sin rätt till vara. Syftet med ekonomiskt bistånd är att det ska vara tillfälligt och stödja den enskilde tillbaka till egen försörjning. I första hand ska den enskildes behov tillgodoses på egen hand då lagen lyfter individens eget ansvar, genom antingen egna inkomster eller genom samhällets övriga bidragssystem (Clevesköld, Lundgren & Thunved, 2010).

1.2 Forskningsproblem

Socialarbetare arbetar oftast i organisationer som är byråkratiska, kontrollerande och administrativa. Detta är även fallet för personliga handläggare som arbetar med sjukpenningärenden på Försäkringskassan och socialsekreterare som handlägger ansökningar om ekonomiskt bistånd på Socialtjänsten. Handläggarna på Försäkringskassan och Socialtjänsten får ibland ta livsavgörande beslut och bedömningar eftersom utfallet avgör individens ekonomi. I sitt arbete ska handläggarna följa regler, rutiner och lagar, samt vara behjälpliga och kunna bemöta den enskilde efter dennes behov. Handläggarna, som den här studien kommer att beröra, är socialarbetare som är verksamma i byråkratiska organisationer men de är olika tjänstemän och de arbetar efter olika lagstiftning, olika riktlinjer och på olika organisationsnivåer – statligt respektive kommunalt. Det är därigenom intressant att föra en diskussion kring skillnader dem emellan, gällande tjänstemännens upplevelser av handlingsutrymme och uppfattningar om myndighetsutövningen, med avseende på empati, rättssäkerhet och individanpassning. Samt, genom dessa aspekter försöka avgöra vilken typ av byråkratisering som är gällande i respektive organisation.

1.3 Hypotes

Min utgångspunkt är att personliga handläggare på Försäkringskassan arbetar i en toppstyrd och detaljstyrd organisation med mycket snäva regler och lagar, vilket borde resultera i en hög grad av rättsäkerhet och likabehandling. Dess personliga handläggare förväntas pga. detta agera som lojala myndighetsutövare med litet handlingsutrymme. Jag ser Försäkringskassan som en organisation med idealtypisk byråkrati (vars egenskaper beskrivs utförligare i kapitel två) medan Socialtjänsten enligt min hypotes, borde vara en mjukare variant av detta. Dock är inte Socialtjänsten dess motsats, utan jag ser det som en gradvis skillnad i byråkratisering. Socialtjänsten är en målstyrd verksamhet genom ramlagar vilket borde ge socialsekreterarna stort handlingsutrymme och möjlighet att vara medmänniskor i sin yrkesroll, samt möjlighet till att lättare fatta individanpassade beslut. Godtycklighet förväntas således ta ett större utrymme inom Socialtjänsten än inom Försäkringskassan.

1.4 Förförståelse

Thomassen (2007) skriver att det är viktigt att redogöra för sin förförståelse eftersom att den kommer att påverka studien, oavsett om vi vill det eller inte. Det är endast med grund i förförståelsen som vi kan få mening i allt det nya vi möter (Thomassen, 2007). Min förförståelse är de tankar och erfarenheter jag bär med mig in i studien. Min studiehandledda praktik på Arbetsförmedlingen, i ett projekt av Samordningsförbundet, innebar för mig en ingång till både socialförsäkringen som forskningsfält och teorier kring mötet mellan myndighet och klient. Även mitt val av utbildning, att läsa till socionom, har sin grund i mitt intresse för dessa yrkeskategorier. I mitt fall består förförståelsen av de personliga handläggare på Försäkringskassan som jag fick träffa under min praktik och av medias framställning av ämnet i fråga. Jag har en förförståelse om att både personliga handläggare och socialsekreterare har en myndighetsutövande roll, som inte alltid är okomplicerad då de bedömer den enskildes rätt till ersättning eller bistånd efter regler som inte alltid står i enlighet med deras egna personliga värderingar och engagemang. Till viss del kan även mina hypoteser anses vara en del av min förförståelse. Mitt mål är dock att jag ska hålla mig objektiv och kritisk i studien.

1.5 Syfte och frågeställningar

Mitt syfte är att med hjälp av en kvalitativ metod undersöka skillnader mellan statliga och kommunala socialarbetare, med avseende på deras upplevelse av handlingsutrymme och uppfattningar om sin myndighetsutövning, samt pröva om mina hypoteser stämmer. Studien kommer att beröra kommunalt anställda socialsekreterare vars huvudsakliga arbetsuppgift är att handlägga ansökningar om ekonomiskt bistånd och statligt anställda personliga handläggare på Försäkringskassan, vilka framförallt handlägger sjukpenningärenden. Med studien ämnar jag nå en ökad förståelse för hur de upplever sin yrkesroll och sin möjlighet att påverka enskilda ärendens utfall. Dessutom vill jag försöka få fram en mer holistisk bild av hur organisationerna hanterar ärenden för att sedan utifrån detta se vilken byråkratityp de infaller under.

Mina frågeställningar är följande:

- Finns det någon skillnad mellan statliga försäkringskassehandläggare och kommunala socialsekreterare med avseende på deras upplevelse och användning av handlingsutrymme?
- Finns det någon skillnad mellan statliga försäkringskassehandläggare och kommunala socialsekreterare vad gäller deras uppfattning om rättssäkerhet, individanpassning och empati i myndighetsutövningen?
- Vilken typ av byråkratisering kan man hitta i respektive organisation?

1.6 Begreppsförtydliganden

Jag använder mig av begrepp som tjänstemän, handläggare och socialarbetare vilka samtliga syftar i min studie till två yrkesgrupper och aktörer: socialsekreterare i Socialtjänsten och personliga handläggare på Försäkringskassan. De har beskrivits närmare tidigare i kapitlet.

Handlingsutrymme – Svensson, Johnsson och Laanemets (2008) beskriver handlingsutrymmet för socialarbetare i ”Handlingsutrymme – utmaningar i socialt arbete” som...

”Den organisation som socialarbetaren verkar för sätter vissa ramar för uppdraget, yrkesrollen bär på den professionella kunskapen – och tillsammans skapar det handlingsutrymmet. I mötet med klienten formas hur handlingsutrymmet kan användas, och verkligen används” (Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008 s.15).

Handlingsutrymme betyder en möjlighet att välja hur man som professionell ska handla utifrån det utrymme som organisationens uppdrag sätter. Detta innebär också enligt författarna att ha en professionell kunskap och hållning som påverkar vilka ageranden som är rimliga och meningsfulla. Det är således inte reglerna, eller avsaknaden av regler, som är handlingsutrymmet utan det är möjligheten att agera mellan regler (Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008).

Myndighetsutövning – Nationalencyklopedins nätupplaga beskriver begreppet som...

”Utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande” (Nationalencyklopedin, 2011- sökord: myndighetsutövning).

Detta utgör en stor del av arbetet för försäkringskassehandläggare och socialsekreterare. All myndighetsutövning ska utgå från lagstiftningen eller annan författning som reglerar samhällets maktbefogenheter i relation till medborgarna (Nationalencyklopedin, 2011).

2. Tidigare forskning och teoretisk referensram

I detta kapitel presenteras tidigare forskning och teoretiska begrepp som är relaterade till studiens frågeställningar. Kapitlet är uppdelat i tre teman som har sin grund i studiens syfte. Dessa är: ”Byråkratiska organisationer i det moderna samhället”, ”Att arbeta som tjänsteman” och ”Decentralisering”.

2.1 Byråkratiska organisationer i det moderna samhället

Inom sociologin har fokus länge varit på hur samhällets organisationer påverkar individen och inom olika samhällsstrukturer finns det inslag av byråkratisering som i dagens moderna samhälle blivit

alltmer givet (Lundquist, 2010). Ahrne (1989) beskriver i boken ”Byråkratin och statens inre gränser” byråkrati som en förvaltning med grund i centralt beslutande, samt i enhetlig och precis lagstiftning. Dessa principer ska tillämpas av tjänstemän som är opartiska och på professionella meriter tillsatta. Arbetet ska vara sakligt och rättssäkert (Ahrne, 1989).

Ahrne (1989) skriver att när den enskilde kommer i kontakt med en byråkratisk organisation klientiseras han/hon och blir till ett ärende/fall. Byråkratins vanligaste kritik gäller dock främst två punkter: att den är rigid och svår att förändra, samt att den gör tjänstemännen till paragrafryttare. Dess rigiditet kan innebära att unika fall får svårt att få anpassat stöd och hjälp. Ahrne menar att om något går fel blir reglerna eller byråkraten syndabockar, istället för att se till andra förhållanden i organisationens omgivning. Byråkrati måste sättas in i sitt sammanhang och förstås med utgångspunkt i de beslut och uppdrag som organisationen ska följa. Kritiken mot byråkratiseringen har enligt författaren däremot fel fokus eftersom man måste se vem eller vilka som har makten över byråkratin och vilka villkor som finns för olika former av organisering för att förstå tjänstemännens myndighetsutövning (Ahrne, 1989).

Att olika organisationer har olika huvudmannaskap och därigenom även olika villkor som styr organiseringen hanteras också av Svensson, Johnsson och Laanemets (2008) i ”Handlingsutrymme – utmaningar i socialt arbete”. Huvudmannaskapet, dvs. om det är staten, regionen eller kommunen som styr, är en del av administrationen av socialt arbete. Det är dock framförallt organisationsprinciper som styr tjänstemännens uppfattningar och handlande. Författarna menar att dessa principer har sett olika ut historiskt sett eftersom olika idéer har påverkat det sociala arbetet och samtliga inblandade i arbetet. Det finns dock en del centrala organisationsprinciper som författarna definierar som idealtyper och vilka förtydligar det sociala arbetet. Det första idealet, *självhjälpsidealet*, innefattar i korta drag att det är problemet som står i fokus och att målet är att samla klienter utifrån samma problem där socialarbetaren innehar en deltagande roll och där klienten är den behövande deltagaren i processen. Författarna beskriver det andra idealet, *behandlingsidealet*, som en form där metoden står i fokus för arbetet, där målet är att förändra situationen och där socialarbetaren innehar en expertroll och klienten en sökanderoll. Handlingarna är målrationella och socialarbetaren har en tydlig och avgränsad yrkesroll. Den tredje formen som definieras är *filantropiidealet* som utgörs av en fokus som riktas mot hjälparen och dennes handlingar som har som mål att göra gott. Socialarbetaren är i detta fall givaren och klienten endast en passiv mottagare. Den behövande är i underläge och socialarbetaren innehar en maktposition, vilket gör relationen asymmetrisk. Hjälpen organiseras utifrån socialarbetarens förutsättningar som klienten måste finna sig i. Författarna urskiljer även en fjärde och sista idealtyp; *byråkratiidealet* som har organisationen i fokus och att målet endast är att följa regler. Här har socialarbetaren en tjänstemannaroll och klienten en roll som

medborgare. Organisationens mål och handlingar ska vara överblickbara, rättvisa och rimliga. Systemet är uppbyggt för allas bästa, genom regler och riktlinjer (Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008).

2.1.1 Byråkrati på gott och ont

Att klienten klientiseras och blir till ett objekt utgör ett problem som sociologer ständigt återkommer till. Bland annat Michael Lipsky (1980) menar att detta leder till en konflikt. Zygmund Bauman (1989) menar i "Auschwitz och det moderna samhället" att byråkrati var en förutsättning för genomförandet av Förintelsen. Bauman anser att den effektiva byråkratiska organisationsformen möjliggjorde en enorm administration och organisation. Han såg rationalitet och effektivitet som en konsekvens av byråkratiseringen, vilket i sin tur resulterat i en frånvaro av empati. Detta kallar Bauman "avhumanisering" och innebär alltså att tjänstemannen distanserar sig från objektet som utgörs av klienten. Därigenom blir objektet endast statistik och klienten förloras sin individualitet (Bauman, 1989).

Tjänstemannens distansering från klienten och avsaknaden av empati hanteras även av Max Weber (1983) i "Ekonomi och samhälle – förståelsesociologins grunder". Weber såg det moderna samhället som en järnbur där individen förlorat sin mänsklighet, personliga frihet och autonomi. Weber menade att det som sker i en byråkratisk organisation ska vara så lite beroende av tjänstemannen som möjligt och således fungerar byråkratiseringen bäst när den fråntas sin mänsklighet. Byråkrati var för Weber en maskin som fick sin kraft och sitt innehåll utifrån. Denna maskin kan användas till vilka syften som helst och således reduceras människor inom byråkratiska organisationer till endast verktyg. Det är detta som gör byråkratiseringen så unik enligt Weber, eftersom den ska fungera omänskligt trots att den utgörs av människor. Byråkratiseringens strävan efter neutralitet och saklighet har dock i syfte att generera rättssäkerhet och likabehandling. Dessa aspekter är inte att förringa då de är av stor vikt för allmänheten (Weber, 1983).

Problematiken med klientiseringen av individer i byråkratiska organisationer hanteras också i Stina Halls (2006) forskningsarbete i "Tilltroprojektet" som bedrivits i samverkan mellan Försäkringskassorna i Skåne, Stockholm och Västra Götaland. Hall insamlade sitt material genom en mindre kvalitativ studie och genom dokumentanalyser. Hon lyfter det offentliga mötet i fokus: mötet mellan tjänsteman och den enskilde. Studiens resultat visar en paradox i arbetet. Servicen erbjuds människa till människa, vilket utgör en modell för mänskligt samarbete, omvårdnad och ansvar. Samtidigt som detta sker, erbjuds service genom en byråkratisk organisation, vilket utgör en modell av distans och likabehandling med begränsade resurser och formella regler som förutsättningar (Hall,

2006). Även här lyfts byråkratins egendomlighet som Weber (1983) talar om då han menar att byråkratiska organisationer utgörs av människor men att de ska handla omänskligt och icke-empatiskt (Weber, 1983). Hall menar att byråkratiseringens syfte är fungera som en garanti mot godtycklighet, men det är den precist utformade lagstiftningen som begränsar tjänstemäns handlingsutrymme (Hall, 2006). Likaså visar Ståhls (2009) artikel i Socialmedicinsk Tidsskrift att statliga myndigheter sorterar individer i olika byråkratiska fack som inte återspeglar samhället rättvist eftersom alla individer är olika och passar därigenom inte in i dessa bestämda fack (Ståhl, 2009). Denna kategorisering av individer är också något som Lundquist lyfter (2010) och menar att den är en konsekvens av specialiseringen av ärenden. Detta har i sin tur lett till att de statliga tjänstemännen arbetar mer med problemkategorier än med individanpassning av beslut (Lundquist, 2010).

2.1.2 Kort om idealtypisk byråkrati

Individen kommer genom olika sätt i kontakt med byråkratiska organisationer och i det moderna samhället är det idag oerhört viktigt med rättssäkerhet som kräver att tjänstemännen objektivt följer lagstiftningen och garantera alla medborgare samma rättigheter. Sociologen Max Weber (1983) diskuterar flitigt byråkratins roll i det moderna samhället. Det som låg till grund för byråkrati var enligt Weber kapitalismens behov av en effektiv och kalkylerbar administration. Han urskiljde olika typer av byråkratier med olika egenskaper, men det är den rationella byråkratin som är aktuell i denna studie. Weber menade att denna byråkratisering kan uppfattas som en organisationsmodell som grundar sig på sex egenskaper som ger förutsägbarhet i byråkratiska organisationers arbete, samt garanterar rättssäkerhet. Dessa sex egenskaper som utmärker byråkrati är följande:

1. Regelstyrning som organiserar och strukturerar organisationens verksamhet
2. Opersonlighet/Opartiskhet vilket utesluter godtycklighet
3. Separation mellan ämbete och privatliv där tjänstemannen är personligen fri och endast underkastad lydnad ifråga om opersonliga plikter i tjänsten
4. En specialisering av arbetsuppgifter som leder till expertkunnande
5. En klart definierad hierarki av tjänstemän där endast organisationens ledare har sin auktoritetsställning
6. Skrivna dokument av åtgärder som bevaras i syfte att skapa tydlighet i administrationen och kunskap som förstärker organisationens maktställning

Dessa sex egenskaperna utmärker en ”idealtypisk” byråkrati enligt Weber. Den är således en renodlad modell som beskriver en allmän utvecklingstendens (Weber, 1983).

2.2 Att arbeta som tjänsteman

Tjänstemän utgör byråkratin. Både socialsekreterare och försäkringskassehandläggare är tjänstemän som arbetar med människor. Yeheskel Hasenfeld (1983) beskriver ”human service organizations”, de människovårdande organisationerna, som aktsamma om medborgarnas välfärd och välbefinnande, samtidigt som de är kontrollerande, fostrande och byråkratiska pga. det faktum att de har strikta regler och lagar att följa. De socialiserar individen till samhället, identifierar de individer som inte kan leva upp till förväntningarna och arbetar för att integrera dessa individer. Hasenfeld menar att relationen med den enskilde är verktyg för och ett resultat av organisationen. Polis, sjukvård, skola eller myndigheter som Socialtjänst och Försäkringskassa betraktas vara just människovårdande organisationer. Hasenfeld menar att handläggarna bedömer ärenden efter moral och värderingar som kan ligga hos individen eller samhället eftersom de ofta ställs inför dilemman i sin yrkesroll då de upplever svårighet med att individanpassa beslut och samtidigt beakta regelverket. Klienten kräver regelbunden kontakt med handläggare och Hasenfeld menar att denna relation ska vara professionell då det samtidigt inom relationen finns en maktaspekt inbäddad som grundar sig på handläggarens kunskap och befogenheter. Han menar dock att det ibland kan vara nödvändigt att jämställa den asymmetriska relationen för att skapa empati, tillit och trygghet. Dock finns det alltså ett byråkratiskt system och byråkratisk makt som upprätthåller normer och regler mellan klient och organisation (Hasenfeld, 1983).

Balansgången mellan empati och strikt myndighetsutövning är också något som Lennart Lundquist (2010) berör i boken ”Demokratins väktare”. Han undersöker tjänstemännens relation till samhällsmedborgarna och frågar sig huruvida de visar empati eller neutralitet i sitt arbete, där rättsstaten kräver att alla fall ska behandlas lika och rättssäkerhet. Resultatet visar dock att brukarna vill se mer empati i ärendehandläggningen men att de offentliga tjänstemännen finner det svårt eftersom det finns krav på lydnad mot lagen och lojalitet mot överordnande som står i konflikt med klientens intresse (Lundquist, 2010).

Dilemman kan således uppkomma, just med bakgrund i att socialarbetaren har flera olika aspekter att ta hänsyn till i sitt arbete med klienten. Hur dilemman angrips inom organisationen berörs av Svensson, Johnsson och Laanemets (2008) som definierar fyra olika strategier för detta. Det första sättet är att strikt följa organisationens riktlinjer utan diskussion och endast hänvisa till lagen vid beslutsfattande. Det andra sättet innebär att man som socialarbetare arbetar inifrån organisationen för en förändring och gör chefer och kollegor uppmärksamma på problemen. Det tredje sättet förklaras av författarna som ett sätt att arbeta utifrån för förändring genom att bilda opinion och skapa debatt

om orimligheten i vissa regler, i syfte att öka handlingsutrymmet. Det fjärde och sista sättet att möta dilemman i arbetet är att kringgå problemet och hitta på en lösning vid sidan av reglerna utan att uppmärksamma problemet för varken chefer eller medarbetare. Enligt författarna är det dock många socialarbetare som strävar efter att undvika dilemman och arbetar för att justera samman organisationens intressen med klientens intressen (Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008).

2.2.1 Kort om gräsrotsbyråkraten

Inom tidigare forskning om myndighetsanställda som i sitt dagliga arbete möter klienter, som de också har viss makt över, är Michael Lipsky (1980) och hans begrepp ”street-level” bureaucrat väl inarbetat. På svenska översätts det till gräsrotsbyråkrat, närbyråkrat eller frontlinjebyråkrat. Lipsky menar att gräsrotsbyråkrater karaktäriseras av att de har handlingsutrymme i arbetet eftersom ärendena anses vara för komplexa för att skötas på central nivå. Gräsrotsbyråkrater har dvs. en komplicerad och dynamisk arbetssituation vilket försvårar tillämpningen av formella regler och riktlinjer. Lipsky menar att arbetssituationen och dess mänskliga dimension istället kräver en god omdömesförmåga och god improvisationsförmåga av tjänstemannen. Lipsky finner också ett dilemma för handläggarna i klientrelationen då de måste förhålla sig till två olika perspektiv; det empatiska och organisationens, vilka inte alltid överensstämmer (Lipsky, 1980).

Rättssäkerhet är ett fenomen som också Lipsky (1980) hanterar i sina teorier. Hans tes är att gräsrotsbyråkrater styrs mer av hänsyn till klienterna än av lojalitet till det centrala regelverket; gräsrotsbyråkraten kan handla som han/hon anser vara lämpligast. Lipsky menar att gräsrotsbyråkraternas stora handlingsutrymme och handlingsförmåga innebär att det är gräsrotsbyråkraterna och inte politikerna som utformar politiken inom sitt område. Han menar vidare att det är gräsrotsbyråkraten som står lägst i hierarkin men att de också är utövare av politisk makt. De uppsatta reglerna accepteras vanligen av gräsrotsbyråkraterna men de är således styrda av högre instanser. Gräsrotsbyråkraten får dock ibland svårt att vara neutral i mötet med klienten och det kan komma att uppstå en konflikt mellan det personliga hos handläggarna, klienten och det beteende som organisationen förespråkar. Däremot har gräsrotsbyråkraterna ett visst handlingsutrymme genom att de tilldelats befogenhet att göra individuella bedömningar, med grund i regler och upprättade direktiv. Detta innebär en balansgång mellan empati och myndighetsutövning (Lipsky, 1980).

2.2.2 Empati kontra rättssäkerhet

Att rättssäkerheten är viktig inom byråkratiska organisationer är ett återkommande fenomen men Örnfelt (2008) presenterar i sin magisteruppsats om Försäkringskassan och handläggares syn på regelverket, organisationen och den försäkrade, ett resultat där tjänstemännen visar tendenser av

godtycklighet i myndighetsutövningen. Studiens syfte är att testa genusteorin om regel- och omsorgsnormer för att förklara Försäkringskassans ojämställda utfall där kvinnor och män får olika utfall i arbetsskadeförsäkringen och sjuk- och aktivitetsersättningen. Det empiriska resultatet har sammanställts genom 11 intervjuer med tjänstemän. Resultatet visar att tjänstemän som handlägger ärenden om sjuk- och aktivitetsersättning tenderar att vara mer benägna till att vara empatiska i sin beslutsfattning och därigenom besluta i enlighet med den egna uppfattningen om klienten, dvs. att deras arbete domineras av en omsorgsnorm. Resultatet visar även att de tjänstemän som handläggare ärenden om arbetsskadeförsäkring istället agerar utifrån regelnormen, vilket innebär att de främst ser till rättssäkerhet och lagstiftning (Örnefelt, 2008).

Att rättssäkerheten ibland kan hotas genom handläggarens individuella bedömningar är också något som tas upp i Monica Kjørstads (2005) rapport i *European Journal of Social Work*. Hon har undersökt tjänstemäns handlingsutrymme i en byråkratisk kontext med utgångspunkt i 12 observationer av och intervjuer med socialsekreterare inom fem socialkontor i Norge, samt en dokumentanalys. Forskarens resultat visar att otydligheten i tolkningen av riktlinjerna leder till ökat handlingsutrymme för socialarbetarna. Undersökningen genomfördes i början på 2000-talet och visar även att socialarbetarnas bedömningar och beslutsfattande många gånger grundar sig på empati; personliga bedömningar och ett etiskt förhållningssätt som kräver en viss självständighet. Studien bygger på bl.a. ett teoretiskt perspektiv med grund i föreställningar om kommunens Socialtjänst som en port och om socialsekreterare som gate-keepers, vilka drar gränserna för människor på ett mycket konkret sätt. Kjørstad menar vidare att socialsekreterare måste se till olika intressen, bl.a. klientens kontra organisationens, vilket leder till etiska dilemman då de ofta inte är förenliga. Handlingsutrymme anses dock vara nödvändigt för beslutsfattning som kräver etiska överväganden eftersom det möjliggör hanteringen av komplexa situationer (Kjørstad, 2005). Att ärendenas komplexitet kräver handlingsutrymme är något som också lyfts i Stensöta (2010) som beskriver hur opartiskhet är den viktigaste förutsättningen för att ett styre ska generera legitimitet och rättssäkerhet men i praktiken har ärendens komplexa natur lett till att handläggarna främst inom human process areas, som t ex socialvård, fått betydande handlingsutrymme att avgöra vilka medel som ska användas. Detta innebär i sin tur att det har skapats ett utrymme för individanpassning och godtycklighet i myndighetsutövningen (Stensöta, 2010).

2.3 Decentralisering

Bergmark och Minas (2007) skriver i en artikel i *Socialvetenskaplig Tidskrift* att det i Sverige har skett en överföring av makt och ansvar mellan olika politiska och administrativa nivåer i samhället

från överordnade till längre nivåer: bland annat från stat till kommun. Det har dvs. skett en decentralisering. Forskarna påpekar att det som är särskilt utmärkande för Sverige, liksom för övriga nordiska länder, är att kommunerna här är förhållandevis stora och autonoma – relativt oberoende av den nationella politiken. Bergmark och Minas uppmärksammar också att decentraliseringen ofta har setts som problematisk med avseende på rätten till likabehandling och likvärdig service eftersom decentraliseringens grund är en idé om att insatserna anses bli mer individanpassade och flexibla då ramarna är anpassade efter lokala förhållanden. Forskarna beskriver hur den administrativa distinktionen innefattat beslut som på olika sätt ger tjänstemännen på kommunal nivå större handlingsutrymme, genom bland annat minskad detaljstyrning i lagstiftningen (Bergmark & Minas, 2007). Kommunerna har dvs. stark autonomi vilket också hanteras i Renate Minas (2001) artikel i Socialvetenskaplig Tidskrift. Hon beskriver socialsekreterares sortering och kategorisering av individer som kontaktar telefonmottagningen för att få ekonomiskt bistånd men avvisats. Minas samlar in sin empiri från sju olika socialkontor i Sverige och lyfter fram hur sorteringen av klienter ofta uppkommer i termer av prioriteringar eller som konsekvens av socialsekreterarnas stora handlingsutrymme, vilket enligt Minas kan leda till att klienter med samma problem får olika hjälp beroende på handläggare och beroende på socialkontor. Därigenom finns det brister i rättssäkerheten. Forskaren ser detta däremot som ett sätt för socialsekreterarna att rationalisera socialbidrags-handläggningen (Minas, 2001).

Att tjänstemän på kommunal nivå har stort handlingsutrymme lyfts också i en FoU-rapport från 2005 där Anna Dunér och Monica Nordström belyser dilemman och brister i biståndsbedömarnas yrkesutövning. Rapporten visar att biståndsbedömarnas arbete lätt blir dolt bakom byråkratiska och ekonomiska villkor, samt att det inte alltid är enkelt att förena lagen med biståndsbedömarnas egna organisatoriska regler vid beslutsfattande. Forskarna lyfter även ett resultat som visar att de intervjuade biståndsbedömarna anser att lagen är diffust utformad och att det förekommer lokala variationer mellan kommunerna vilket påverkar rättssäkerheten. Detta har lett till att biståndsbedömarna har ett stort tolknings- och handlingsutrymme (Dunér & Nordström, 2005).

Likaså har Jörg, Boeije och Schrijvers (2005) i en rapport i *British Journal of Social Work*, studerat handlingsutrymme och biståndsbedömares beslutsfattande inom äldreomsorgen. Studien bedrevs i Holland 1997 genom en mindre kvalitativ studie och dokumentanalyser. Forskarna visar att biståndsbedömarna har möjlighet att utforma egna strategier för beslutsfattande och att de således har stort handlingsutrymme. Handlingsutrymmet blir ännu större genom det faktum att resultatet även visar att biståndsbedömarna kan styra vilken information som ska ligga till grund för beslut, samt att de flesta biståndshandläggarna är empatiska och tar större hänsyn till den enskildes behov än till organisationens riktlinjer. Detta betyder att besluten individanpassas men att också rättssäkerheten

blir lidande (Jörg, Boeije & Schrijvers, 2005). Att individualisera beslut är framförallt en möjlighet för kommunala tjänstemän och det är ett ämne som också hanteras av Kjørstad (2005) som menar att många människor anser att beslut bör vara situationsbundna och individuella medan andra människor ser ett behov av att ha generella regler för att säkra rättssäkerheten och minska den makt som myndighetsutövaren redan har (Kjørstad, 2005).

2.4 Sammanfattning

Flertalet av den forskning som här har belysts visar att forskning om myndigheters organisering ofta har ett syfte och ett resultat som urskiljer de begränsningar som organisationen medför i arbetet med klienter. Svensson, Johnsson och Laanemets (2008) beskriver att organisationens huvudmannskap är en del av administrationen av socialt arbete. Arbetet styrs dock främst av organisationsprinciper som författarna definierar som idealtyper och vilka förtydligar det sociala arbetet. De fyra olika organisationsprinciperna är följande: självhjälpsidealet, behandlingsidealet, filantropiidealet och byråkratiidealet. Dilemman kan dock uppkomma i arbetet eftersom socialarbetaren har flera olika aspekter att ta hänsyn till i sitt arbete med klienten. Författarna definierar fyra olika sätt för socialarbetaren att hantera olika dilemman. Dessa fyra strategier är följande: att strikt följa organisationens riktlinjer, arbetar inifrån organisationen för en förändring, arbeta utifrån för förändring eller att kringgå problemet (Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008).

Tjänstemän i kommunala organisationer

Sammanfattningsvis visar den tidigare forskningen att tjänstemännen inom kommunala organisationer upplever ett förhållandevis stort handlingsutrymme eftersom deras arbete innefattar maktutövning med utgångspunkt i en relativt diffus ramlagstiftning. Bland annat i Kjørstads (2005) rapport framkommer det att oklara riktlinjer kan leda till att handlingsutrymmet blir större vilket i viss mån kan tolkas som rimligt eftersom otydligheten leder till ett behov av strukturering i arbetet. Många skapar riktlinjer och regler i syfte att säkra rättssäkerhet och undvika en alltför stor variation. Dessutom lyfter den tidigare forskningen att kommunala tjänstemän inte alltid har lätt att förena lagstiftningen med biståndsbedömarens egna organisatoriska regler (Dunér & Nordström, 2005). Kjørstad (2005) visar samtidigt ett resultat där socialsekreterare tenderar att fatta beslut med grund i empati och med ett etiskt förhållningssätt där klienten alltid står i fokus. Således individanpassas besluten. Handlingsutrymme anses vara nödvändigt då socialsekreterare hanterar komplexa situationer. Liknande resultat visar även Jörg, Boeije och Schrijver (2005) som därtill också lyfter att socialsekreterare kan avgöra vad som ska ligga till grund för beslut och således påverka utfallet.

Vilket innebär att rättssäkerheten påverkas negativt. Minas (2001) menar att ärendehandläggningen är en form av rationalisering, där endast de som mest behöver hjälp beviljas bistånd.

Tjänstemän i statliga organisationer

Den tidigare forskningen gällande statligt anställda tjänstemän visar i sin tur att dessa tjänstemän finner det svårt att erbjuda service i en modell för mänskligt samarbete, att vara empatiska och samtidigt ta hänsyn till de byråkratiska ramarna som skapar distans och likabehandling (Hall, 2006). Liknande resultat visar Ståhl (2009) då statligt anställda tjänstemän tenderar att sortera människor i kategorier som inte är representativa för samhället i stort, vilket gör att enskilda individer inte alltid får rätt hjälp. Dock visar Örnefelt (2008) att försäkringskassehandläggare har ett visst handlingsutrymme där de kan styra om de ska fatta beslut utifrån en regelnorm som fokuserar på rättssäkerhet eller en omsorgsnorm som grundar sig i empati.

Bergmark och Minas (2007) visar att organisationens huvudman har en påverkan på tjänstemäns handlingsutrymme och myndighetsutövning. De svenska kommunerna präglas av en stark autonomi där besluten kan individ- och situationsanpassas. Detta är däremot inte fallet i centralstyrda organisationer, då dessa tjänstemän har begränsat handlingsutrymme och få möjligheter till att individanpassa beslut. Detta kan dock ses som mer rättssäkert då enhetlighet i myndighetsutövningen är av vikt (Bergmark & Minas, 2007).

Teoretiska perspektiv

Jag har i detta kapitel presenterat ett sociologiskt perspektiv och teoretiska begrepp med utgångspunkt i Max Weber, Zygmund Bauman, Michael Lipsky och Yeheskel Hasenfeld. Weber (1983) menar att byråkratiska organisationer uppnår rättssäkerhet genom att tjänstemännen fråntas sin empati och endast följer lagstiftning. Detta resulterar dock i begränsat handlingsutrymme med avseende på bl. a individanpassning och kreativitet i beslutsfattandet. Den rationella idealtypiska organisationen utgörs av sex egenskaper; en specialisering av arbetsuppgifter, en klart definierad hierarki av tjänstemän, skrivna dokument som bevaras, regelstyrning, opersonlighet/opartiskhet och av separation mellan ämbete och privatliv. Således är tjänstemännen inom organisationer som präglas av dessa egenskaper endast kuggar i en maskin (Weber, 1983). Bauman (1989) instämmer i detta och drar paralleller till Nazi-Tyskland och menar att byråkrati möjliggjorde Förintelsen genom dess administration och organisation. Den möjliggjordes också då byråkratiseringen skapade en s.k. avhumanisering; ett avstånd mellan aktörerna och konsekvenserna av deras handlande (Bauman, 1989).

Tjänstemän som har daglig kontakt med klienter kallas av Lipsky (1980) för gräsrotsbyråkrater. Han menar att deras komplexa arbetssituation försvårar tillämpningen av lagar, vilket gör att

gräsrotsbyråkraterna i större grad arbetar efter empati, tidigare erfarenhet och god improvisationsförmåga som leder till individanpassning av beslut. De har därigenom ett stort handlingsutrymme som kan påverka rättssäkerheten negativt (Lipsky, 1980). Hasenfeld (1983) menar att människovårdande organisationerna är kontrollerande, fostrande och byråkratiska. Dess tjänstemän bedömer ärenden efter empati och värderingar som har grund i individen eller samhället. De ställs också ofta inför dilemman då de upplever svårighet med att balansera individens behov med regelverket (Hasenfeld, 1983).

Källkritik

Den tidigare forskningen som har presenterats har sina styrkor i att flertalet av dem använde sig av olika metoder av datainsamling, som dokumentanalys, observationer och intervjuer, vilket enligt mig stärker trovärdigheter i resultatet. Ytterligare en styrka är att majoriteten av den tidigare forskningen och den teoretiska referensramen har presenterat och analyserat empiri som forskarna själva samlat in. De är alltså primärkällor, vilket minskar risken för feltolkning. Dock är vissa studier bedrivna i andra länder som har andra samhällsstrukturer och därigenom andra förutsättningar än de i Sverige och således går inte dessa resultat enligt min mening att relatera till svenska förhållanden utan en kritisk reflektion.

Kritik kan även riktas mot mitt val teori då varken Weber (1983) eller Lipsky (1980) har bedrivit någon omfattande forskning, allra minst i Sverige. Också Baumans (1989) kopplingar till Förintelsen kan verka långsökt då fenomen under krigstid kan te sig annorlunda än jämfört med i fred. Men jag anser dock att fördelarna väger tyngre eftersom samtliga är klassiska sociologer med intressanta upptäckter, teorier och begrepp som många vetenskapsmän i alla delar av världen än idag flitigt refererar till i sin forskning och sina studier, argumentationer etc. Byråkratibegreppet använder jag i syfte att ge en övergripande förklaring av de organisationer som de personliga handläggarna och socialsekreterarna arbetar inom, samt av de organisatoriska ramar som reglerar deras myndighetsutövning, med avseende på handlingsutrymme, empati, rättssäkerhet och individanpassning. Likaså redogör Hasenfeld (1983) för relationen mellan organisation, handläggare och klient, vilket också är högst aktuellt i min studie.

3. Metod

3.1 Metodval

Syftet med denna uppsats är att undersöka skillnaderna mellan hur statliga handläggare på Försäkringskassan och hur kommunala socialsekreterare på Socialtjänsten upplever och uppfattar sin yrkesroll och möjligheten till eget handlingsutrymme i arbetet. Kvalitativ metod var således ett givet val eftersom det hade varit svårt att komma åt en sådan information genom kvantitativ metod och enkätundersökningar. Kvalitativ metod ämnar beskriva och förstå ett fenomen (Kvale, 2009), vilket också är mitt mål med uppsatsen. Dessutom var valet av forskningsmetod ett pragmatiskt val då det vid en enkätundersökning hade varit svårt att göra ett slumpmässigt urval eftersom jag inte vet populationen. Vidare tror jag att enkätundersökning hade omöjliggjort en rättvis bild av ämnet eftersom informanterna inte skulle fått möjlighet att dela med sig av personliga tankar och erfarenheter på samma sätt som i en enskild intervju där jag har chans att bl.a. ställa följdfrågor och förtydliga oklarheter. Samtidigt möjliggör det för mig att vara flexibel och gå djupare in i informationen för att förstå hur de tänker och resonerar. Dock är det riskfyllt att använda kvalitativ metod vid analys eftersom forskaren riskerar att dra slutsatser med grund i vad denne själv anser vara av betydelse (Kvale, 2005). Således är det risk för att studien inte blir objektiv och att information missas men detta är något som jag tagit hänsyn till. Jag har därigenom försökt hålla mig så objektiv som möjligt i studien. Kunskapen om metodens nackdelar har lett till att jag kunnat arbeta vidare med metoden för att öka tillförlitligheten.

Mitt syfte är försöka förstå världen ur informanternas perspektiv och utveckla innebörden av deras erfarenheter. Mina intervjuer kan därmed till största delen liknas vid s.k. livsvärldsintervjuer där jag kommer att använda mig av ett hermeneutiskt – tolkande perspektiv (Kvale, 2009).

Hermeneutik

Hermeneutik betyder tolkningskonst (Thomassen 2007) och denna metod har jag valt eftersom jag är mer intresserad av att tolka informanternas utsagor än att fästa vikt vid som faktiskt sägs. Jag har i min användning av perspektivet, genom mina intervjuer, själv skapat den text som jag tillämpat tolkning på. Den hermeneutiska cirkeln innebär att tolkaren ständigt växlar mellan helhet och delar för att skapa ett inre sammanhang, vilket också jag har tillämpat i min tolkning av intervjumaterialet för att få en djupare förståelse för texten och dess mening (Kvale, 2009; Larsson, 2005).

Jag har dvs. först läst igenom alla intervjuer för att få en helhetsuppfattning av materialet och sedan tolkat relevant material utifrån studiens olika teman och satt det i rätt sammanhang. Denna metod har jag även använt vid analysen av empiri, för att bättre kunna förstå materialet. Då det inte finns någon

förutsättningslös tolkning av en text (Thomassen, 2007) har jag således använt min förförståelse, tidigare forskning och teoretiska begrepp för att få fram en helhetsbild av det som undersöks.

Abduktion

I min studie har jag också använt en abduktiv ansats, vilket innebär att jag har använt en kombination mellan induktion (att utgå från empiri) och deduktion (att utgå från teori). Detta betyder således att jag inledningsvis hade idéer om vilka teorier och begrepp jag ville ha till min användning men jag har samtidigt varit öppen för att låta influeras av nya idéer, begrepp och teorier. Jag har dvs. sett på materialet genom teoretiska perspektiv, men även använt empirinära strategier (Larsson, 2005). Att arbeta efter en abduktiv ansats har hjälpt mig att se mönster i informanternas utsagor och hade jag valt andra metoder hade resultatet troligtvis sett annorlunda ut.

3.2 Genomförande

I detta avsnitt i kapitel presenteras hur jag har gått tillväga för att inhämta mitt material. Jag har valt att göra enskilda intervjuer för att komma närmare informanternas tankar och upplevelser. Dessutom har jag djupdykt i gällande lagstiftning och hur handläggarna ska arbeta, för att få fram en mer nyanserad bild.

Intervjuerna har ett hypotesprövande syfte då jag söker skillnader mellan två yrkesgrupper. Kvale (2009) skriver att denna form av intervju karaktäriseras av att den är strukturerad och standardiserad så att båda grupperna svarar under samma förutsättningar, för att man sedan ska kunna jämföra utsagorna på ett bra sätt. Detta var något som jag tog hänsyn till, vilket möjliggjorde enhetlighet i det slutliga materialet. Författaren urskiljer ytterligare en form av intervju, nämligen den deskriptiva, som jag använt i syfte att kunna kartlägga centrala aspekter i informanternas livsvärld (Kvale, 2009).

3.2.1 Urval

Jag valde att intervjua två personliga handläggare på Försäkringskassan som huvudsakligen handlägger sjukpenningärenden, samt två socialsekreterare på Socialtjänsten som främst arbetar med ansökningar om ekonomiskt bistånd. Dessa fyra informanter är verksamma i två större städer i Västergötland. Jag kontaktade inledningsvis en bekant till mig som arbetar på Försäkringskassan och bad honom om kontaktuppgifter till en personlig handläggare som stämmer in på mina krav för att sedan själv ta kontakt med denna. Samma tillvägagångssätt hade jag när jag sökte en av socialsekreterarna. När det gäller de övriga informanterna vände jag mig till myndigheternas

respektive växeltelefonist som kopplade mig vidare. Denna metod betraktas som ett bekvämlighetsurval (Larsson, 2005). Men det är också något av ett strategiskt urval då jag valde informanter ut efter vad jag ansåg vara viktigt för studien (Kvale, 2009). Bland annat var de tvungna att vara arbeta i ”rätt” stad och med ”rätt” arbetsuppgifter. Nackdelarna med detta urval är att informanterna kanske inte blir representativa för populationen men dess fördelar är övervägande eftersom jag fått informanter som är relevanta utifrån studiens syfte och frågeställningar.

3.2.2 Enskilda intervjuer

Intervjusituationen är komplex då det är två individer som möts i en asymmetrisk relation där det är intervjuaren som bestämmer samspelets gång. Det är två parter som möter varandra i sin syn på världen. Den kunskap som uppstår är en produkt av detta samspel (Kvale, 2009; Larsson, 2005). Detta är något som jag har varit medveten om och haft i åtanke genom att jag bl.a. försökt tona ned min forskningsroll. Med tanke på att jag har intervjuat professionella, och inte klienter, har relationen ytterligare jämnats ut något eftersom båda parter är på samma ”nivå”; dvs. ingen befinner sig i en utsatt situation.

Jag har använt mig av en strukturerad och detaljerad intervjuguide (se bilaga A) med omsorgsfullt formulerade frågor och alternativa följdfrågor. Frågorna har varit öppna och objektiva, dvs. informanterna har kunnat svara fritt, dock har det inte varit tillräckligt med endast ”ja” eller ”nej”. Intervjufrågorna har tematiserats i fyra olika teman med avseende på mina hypoteser och studiens frågeställningar, i syfte att strukturera upp empirin och göra det mer överblickbart. Dessa teman är: *Handlingsutrymme*, *Individanpassning*, *Empati* och *Rättssäkerhet*. Varje tema har fått lika mycket utrymme under intervjutillfället. Dessa olika teman har dessutom varit genomgående genom hela studien och berörs bl.a. i kapitel två och i studiens syfte, samt kopplats samman med teorierna. Det är ett tillvägagångssätt som man använder sig av i kvalitativa metoder (Kvale, 2009). Frågornas lydelse och ordningsföljd har varit bestämd i förväg och bindande för mig som intervjuare, vilket kännetecknar den standardiserade intervjuguiden (Kvale, 2009). Detta för att underlätta vid analysen som fokuserar på skillnader i utsagorna. Dock är jag medveten om att denna metod kan kritiseras eftersom jag utgått från min förförståelse och hypotes när jag formulerade frågorna, vilket kan leda in intervjupersonerna i en viss riktning när de svarar (Larsson, 2005). Skulle jag däremot valt en öppnare intervjuform och låtit informant tala mer fritt hade jag kanske riskerat att inte få med de teman som studien syftar till att besvara. Styrkan med denna struktur är att den gav samtliga informanter samma utgångspunkt och samma ramar att förhålla sig till, vilket möjliggjorde relevanta jämförelser dem emellan och ökade studiens validitet.

Deltagande har varit frivilligt och intervjutillfällena har varit endast ett till antalet och utförda på i förväg avsatt tid. Intervjuerna tog mellan 50 min och 70 min och samtliga intervjuer hölls på informanternas respektive arbetsplats, vilket jag tyckte var lämpligt eftersom intervjuerna berörde deras arbete. För att öka reliabiliteten använde jag mig av två bandinspelare för att minska risken för ohörbart ljud. Bandinspelare är ett bra redskap vid intervjuer eftersom forskaren då får möjlighet att endast fokusera på intervjusituationen och syftet med undersökningen (Kvale, 2009). Samtycke gavs för bandinspelning och jag följde intervjuguiden mycket noga. Efteråt transkriberade jag alla intervjuer själv, vilket är positivt eftersom reliabiliteten ökar då alla intervjuer blir behandlade på samma sätt (Kvale, 2009). Jag transkriberade ordagrant endast det som var relevant utifrån studiens syfte, det andra som sades valde jag att bortse ifrån.

3.2.3 Litteratursökning

Jag använde mig av olika databaser när jag sökte aktuell litteratur till studien. Inledningsvis sökte jag i Göteborgs universitetsbiblioteks katalog, GUNDA. Jag använde mig även av LIBRIS som har en bredare sökfunktion. Jag utnyttjade även SwePub som är en samlad ingång för svensk vetenskaplig publicering och jag sökte även i olika internationella tidsskrifter. Jag använde ytterligare söktjänsten ”Google Scholar” som hänvisar till vetenskaplig forskning. Utifrån referenser i den litteratur jag använt har jag senare även hittat ytterligare betydelsefull litteratur för min studie. Jag har dessutom använt mig av Försäkringskassans hemsida på Internet och Socialstyrelsen då jag redan inledningsvis visste att de innehåller aktuell och relevant information om de två yrkeskategorierna.

3.3 Resultatredovisning och Analysmetod

Analysen har ständigt varit närvarande under processen då jag ständigt reflekterat kring materialet, vilket är kännetecknande för kvalitativ metod skriver Kvale (2009). Materialet har analyserats utifrån meningskoncentrering av intervjuerna, för att försöka skapa en sammanhängande förståelse av den insamlade empirin och för att få fram det mest väsentliga. Jag har således förkortat och omformulerat långa uttalanden, samt varvat dessa med citat från informanterna, i syfte att ge läsaren en tolkning av det viktigaste utifrån sammanhanget (Kvale, 2009).

Jag har även använt mig av meningskategorisering för att minska informationsinnehållet till mer överblickbara beskrivningar av empiri (Larsson, 2005). Jag har valt att göra detta genom att urskilja fyra teman som knyter an till studiens syfte och vilka även är berörda i den tidigare forskningen. Dessa är; *Handlingsutrymme*, *Individanpassning*, *Empati* och *Rättssäkerhet*.

Den tredje metoden jag använde mig av vid analysen är meningstolkning, vilket innebär att jag har gjort tolkningar av informanternas utsagor med grund i de teorier, begrepp och tidigare forskning som jag valt att använda mig av. Syftet med detta var att ge en djupare förståelse av det insamlade materialet och en textexpansion, som betyder att jag har gått utöver det som de facto sades under intervjuerna för att presentera fler nyanser; för att undersöka ifall något annat ligger bakom utsagorna (Kvale, 2009).

En styrka med min studie är att den bygger på en komparativ forskningsdesign. Jag jämför två olika yrkeskategorier och använder mig av en s.k. ”most similar system”-design som Ragin (1987) beskriver som en metod där forskaren jämför fall som är så lika varandra som möjligt, med undantaget från det fenomen som ska undersökas och som ger olika utfall (Ragin, 1987). I många avseenden är studiens två yrkeskategorier mycket lika. De arbetar i samma region i Sverige och inom samma område; välfärdssektorn. De arbetar i offentliga organisationer som är förenade av det faktum att de är organiserade utifrån politiska beslut och där deras verksamhet har sin bas i lagstiftning. De två grupperna har även likvärdig klientgrupp och beslutar i ekonomiska frågor. De har i uppgift att både stötta och kontrollera klienten och de definierar individens behov och tillgodoser det. Skillnaden är att den ena yrkeskategorin arbetar på statlig nivå medan den andra arbetar på kommunal nivå. De är liknande kategorier med en skillnad och det är av intresse att se ifall det är denna faktor som påverkar utfallet; tjänstemännens upplevelse och uppfattningar om handlingsutrymme, empati, individanpassning och rättssäkerhet. Nackdelarna med denna analysmetod är att fallen och variablerna är valda utifrån min hypotes vilket kan göra att det blir svårt att påvisa andra förklaringar, men fördelarna tycker jag väger tyngre då metoden ger en intensiv analys av ett fåtal fall, vilket är att föredra över ytlig statistik. Jag har därigenom låtit det institutionella förhållandet med avseenden på regelverket vara oberoende variabel medan alla de övriga faktorerna (handlingsutrymme, empati, individanpassning och rättssäkerhet) är beroende variabler, i syfte att synliggöra hur regelverket påverkar tjänstemannen.

3.4 Studiens kvalitetsaspekter

3.4.1 Reliabilitet

Reliabiliteten mäter studiens resultat och dess tillförlitlighet. Studien ska dvs. genomföras korrekt och med lämpliga metoder (Kvale, 2009). För att öka studiens reliabilitet har jag arbetat för att hålla studien opåverkad av olika faktorer, som exempelvis intervjumiljön och min egen forskarroll. Detta har jag bl.a. gjort genom att utforma en strukturerad intervjuguide, vilket gav samtliga informanter samma utgångspunkt, samt att jag försökt bortse från min egna förförståelse. Ytterligare något som

ökar studiens reliabilitet är att intervjuerna bandades, vilket minskar risken att jag skulle ha missat något. I kvantitativ metod säkerställer man reliabiliteten genom att vid förnyad studie med samma metod, syfte och urvalsgrupp uppnå samma resultat. I kvalitativ metod är det dock svårt att tala om reliabilitet på samma sätt eftersom förnyad intervju alltid är en ny situation (Larsson, 2005).

3.4.2 Validitet

Larsson (2005) skriver att begreppet validitet avser giltigheten – mätinstrumentets förmåga att mäta det som den avser att mäta. Författaren menar att forskare i kvalitativa studier med få informanter i större uträkning bör fokusera på att öka validiteten än reliabiliteten, vilket är fallet i min studie. Validiteten avser också hur mycket data forskaren fått fram genom sina intervjuer och kvaliteten på analysen. Således betyder det att validiteten handlar om graden av värdefull kunskap som forskaren lyckats få fram. Intervjufrågorna är därigenom viktiga då också de påverkar validiteten (Larsson, 2005). I min studie är den kvalitativa forskningsintervjun mätinstrumentet. Det handlar om att ställa rätt intervjufrågor till ett relevant urval, vilket jag tycker att jag har uppnått då jag intervjuat tjänstemän som passar in på studiens syfte och kriterier. Jag har därtill nog konstruerat en strukturerad intervjuguide med relevanta frågor utifrån studiens syfte. Intervjufrågorna har täckt olika infallsvinklar och tematiserats i teman som grundar sig på forskningsfrågorna, dvs. i handlingsutrymme, empati, rättssäkerhet och individanpassning (se bilaga A). Intervjuguidens struktur satte ramarna för intervjun, som gjorde att alla informanter fick samma förutsättningar. Detta i sin tur möjliggjorde en rimlig jämförelse mellan de två olika typerna av tjänstemän.

3.4.3 Generaliserbarhet

Generalisering beskrivs av Larsson (2005) som studiens möjlighet att dra generella slutsatser om en större mängd människor. Det som talar för att studiens generaliserbarhet är att den är bedriven i två städer och på fyra myndigheter vilket ger en spridning av resultatet, samt att jag har kopplat empiri till tidigare forskning och funnit att mitt resultat överensstämmer med den tidigare forskningen relativt bra. Min analysdel, där jag har tagit hjälp av tidigare forskning och teorier för att förstå och förklara informanternas utsagor, anser jag vara generaliserbar kunskap.

Arbetsättet på informanternas respektive arbetsplats är dock inte unik i sig, vilket gör att generaliserbarheten ökar, men individernas personliga upplevelser och uppfattningar om sitt arbete är unika och studien får således svårt att göra anspråk på hög generaliserbarhet. Inte desto mindre är det endast fyra informanter, två från respektive yrkeskategori, som jag har intervjuat vilket gör att jag har ett väldigt tunt underlag. Larsson menar att studier med få informanter gör det nästintill omöjligt att generalisera (Larsson, 2005). Trots att det finns aspekter i min studie som tyder på generaliserbarhet

är det ändå det tunna underlaget som överväger. Studiens resultat går alltså inte att generalisera utan den ger bara en bild av hur det *kan* se ut.

3.5 Avgränsningar

Jag har haft kontakt med fyra tjänstemän på två olika myndigheter och med en geografisk spridning genom intervjuer förlagda i två större städer i Västergötland. En från varje yrkeskategori, dvs. en personlig handläggare och en socialsekreterare intervjuades på sina respektive arbetsplatser i en stad, och de andra två intervjuades på sina respektive arbetsplatser i den andra staden. Detta gjordes för att ge en spridning av resultatet och i syfte att minimera risken för påverkan av miljö och lokala arbetsplatskulturer.

Jag begränsade mig till personlig handläggare som huvudsakligen handlägger sjukpenningärenden på Försäkringskassan och till socialsekreterare som utreder ansökningar om ekonomiskt bistånd. Detta gjorde jag med utgångspunkt i att jag anser att det är mycket intressanta yrkesroller, vars arbetsuppgifter och myndighetsutövande roll kan jämföras på ett relativt rimligt vis. De har motsvarande klientgrupp och de båda yrkeskategorierna har ett arbete som innebär att de ska definiera vem som har rätt att erhålla hjälp för att sedan även hjälpa och/eller hänvisa klienten vidare. De har ett arbete som handlar om välbefinnande och välfärd genom ekonomiska tillgångar, samtidigt som de kontrollerar den enskilde genom att ställa krav för rätten till ersättning eller bistånd. Jag har vidare valt att inte ta med aspekter på kön och ålder varken i själva urvalet eller vid analysen och tolkningen av materialet pga. tidsbristen.

Givetvis finns det flera olika faktorer som påverkar handlingsutrymmet, som exempelvis professionsnormer, individuella egenskaper hos tjänstemannen och samhällsnormer, men det är inte något jag har valt att undersöka.

3.6 Etiska överväganden

Forskningsetiska principer har beaktats genom reflektion kring informationen på Codex (2011), som ger vägledning i etiska frågor när man som forskare tar del av personlig information av intervjupersoner. Min utgångspunkt har varit att arbeta för att informanterna inte ska påverkas negativt av min studie på något sätt. Fördelarna är att jag med studien vill ge en nyanserad bild av tjänstemännens upplevelse av myndighetsutövning, vilket är intressant och viktigt, framförallt för tjänstemännen själva.

Intervjupersonerna har informerats om studiens syfte och upplägg, vilket betyder att jag ordnat informerat samtycke. Detta innefattar också att deltagande i studien har varit frivilligt och informanterna har tagit del av att de när som helst kan välja att avbryta sin medverkan (Codex, 2011). För att tillgodose kravet på konfidentialitet (Kvale, 2009) har jag utslutit namn och övriga uppgifter som kan identifiera de intervjuade, samt tydliggjort min tystnadsplikt. Informationen som jag har tagit del av under intervjuerna har bara använts för forskningsändamålet och jag har således uppfyllt det s.k. nyttjandekravet. Kvale (2009) menar även att det är av vikt att uppmärksamma det asymmetriska maktförhållandet i en intervjusituation då det är forskaren som styr situationen och bestämmer vad intervjun ska innehålla (Kvale, 2009). Detta har jag tagit hänsyn till då jag informerat noga om studien och min roll som intervjuare, samt att jag lämnat utrymme för informanterna att ”sväva iväg” i intervjuerna utan att avbryta dem, men utan att ha tagit med det i resultatredovisningen. Jag har även låtit dem bestämma tid för intervjun.

4. Resultat

I detta kapitel presenterar jag min empiri som framkommit genom mina intervjuer. Jag kommer att redogöra för informanternas upplevelse och användning av handlingsutrymme, samt för deras uppfattning om sin myndighetsutövande roll med avseende på empati, individanpassning och rättssäkerhet. Kapitlet avslutas med en kort sammanfattning av resultatet som urskiljer studiens två kategorier av tjänstemän: tjänstemän i statlig organisation kontra tjänstemän i kommunal organisation.

FK1 och FK2 representerar de två personliga handläggarna på Försäkringskassan och SOC1 och SOC2 står för socialsekreterarna på Socialtjänsten.

När jag redovisar citat ur intervjuerna har jag i vissa redigerat språket lite och tagit bort utfyllnadsord som t ex ”alltså”, ”liksom”, ”förstår du”, ”dehär”, ”typ” etc. Detta har gjorts i syfte att tydliggöra utsagorna och koncentrera innehållet. När jag citerar hela meningar ur intervjuerna redovisar jag också vem av informanterna som har sagt detta. När det inom citatmarkeringen förekommer tre punkter efterföljandes dvs. (...) innebär det att informanten också sagt något innan/mellan det som citeras.

4.1 Handlingsutrymme

Att vara tjänsteman innebär att representera organisationen som man arbetar för, samt att arbeta enligt de regler och mål som föreligger (Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008). Men givetvis har tjänstemännen på Försäkringskassan och Socialtjänsten egna tankar om sin yrkesroll och myndighetsutövning.

Lagar och regler lämnar alltid utrymme för tolkning och därigenom även handlingsutrymme (Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008). Men alla informanter upplever sig dock inte ha detta handlingsutrymme. Försäkringskassehandläggarna menar i intervjuerna att det är lagar och regler som i stor utsträckning begränsar deras handlingsutrymme.

FK1 – ”Jag måste ju följa lagen och där har jag inget handlingsutrymme”

FK2 – ”Rent generellt är det ett ganska fyrkantigt regelverk här... och sen har vi vissa ramar att följa som inte ger mycket handlingsutrymme”

Socialsekreterarna i sin tur uppger att de har handlingsutrymme och därigenom även möjlighet att påverka ärendens utfall och bedöma individuellt. De menar att det är handlingsutrymmet som gör att de kan tillämpa olika teorier, perspektiv, metoder etc. som leder till en helhetsbedömning för klienten.

SOC1 – ”Jag kan påverka, det kan man göra... Man kan tänka sig att när man kommer hit att man ska vara väldigt styrd, att det är mycket regler, hårda regler, men jag upplever en ganska stor frihet”.

SOC2 – ”... Det är ett dilemma men i de flesta fall är det bra att lagen är så pass luddig som den är, för det ger handlingsutrymme för en tid åtminstone... Fördelen med att den är luddig är det lämnas utrymme för bedömningar efter personen och dennes situation.”

Socialsekreterarna bekräftar sitt handlingsutrymme men de gör detta med kopplingar till lagen. De menar båda att de måste arbeta rättssäkert och ta hänsyn till Socialtjänstlagen men då denne är en ramlag så har det befogats med lite ”friare tyglar”.

Utsagorna från de statligt anställda handläggarna på Försäkringskassan visar att de upplever ett mycket mer begränsat handlingsutrymme i myndighetsutövningen än socialsekreterarna. De ser lagstiftningen och Försäkringskassans vägledningar som styrande och vägledande i arbetet, vilka inte lämnar något handlingsutrymme. Att försäkringskassehandläggarna upplever sig vara väldigt styrda, med tydliga riktlinjer och arbetsprocedurer och enhetlig dokumentation anses av informanterna som viktigt med hänsyn till rättssäkerheten. De uppger även i intervjuerna att arbetet blivit allt mer administrativt och att de inte har den kontakten med klienterna som de själva önskar. De är medvetna

om att det är svårt att få tag på dem men förklarar det genom den höga arbetsbelastningen som de upplever sig ha.

Försäkringskassehandläggarna upplever sig dock ha ett stort handlingsutrymme gällande arbetsupplägg medan socialsekreterarna sammanfattningsvis upplever sig ha handlingsutrymme gällande beslutsfattande. Dock uppger socialsekreterarna att de i vissa ärenden behöver insamla viss information och även förankra sina beslut med kollegor och chefer. Alla informanter uppger i intervjuerna däremot att de är nöjda med det handlingsutrymme som de har och de önskar varken mer eller mindre. FK1 och FK2 menar att det krävs en tydlig lagstiftning med begränsat handlingsutrymme eftersom det gör arbetet mycket enklare. SOC1 och SOC2 menar i sin tur att det behövs ett stort handlingsutrymme för att de ska kunna individanpassa besluten och ge klienterna rätt hjälp.

SOC2 – ”Om jag får tydligare regler då blir jag bara del av ett system och då försvinner min kreativitet. Om jag bara ska jobba stenhårt efter regler och riktlinjer... då blir jag fråntagen min professionalitet; att kunna göra olika bedömningar.”

4.2 Individanpassning

Att arbeta på Försäkringskassan innebär att arbeta i en mycket byråkratisk organisation där det inte är lätt för utomstående att få grepp om hur den fungerar och vad det är som gäller. Allmänheten och media anses inte vara fullt informerade. Detta är ett återkommande tema i mina intervjuer med de personliga handläggarna på Försäkringskassan.

FK1 – ” Personen kanske inte själv upplever att jag hjälper, eller att den fått stöd i någon form. Det kan ju kanske vara svårt att förmedla... Det är många som inte riktigt vet vad vi arbetar med. Det gäller att förklara...”

FK2 – ”Det är ofta så att folk tror att Försäkringskassans handläggare är onda människor... Det handlar mycket om att bättre marknadsföra vissa åtgärder... Mycket handlar om att förklara, mycket ilska hos den enskilde grundar sig på att den inte vet.”

De framhåller dock båda två att de endast följer de regler och lagar som finns stadgade och att även om de förstår att enskilda individer kan drabbas hårt av ett avslag så måste de i sin yrkesroll ändå lägga det åt sidan och fatta beslutet.

Samtliga informanter upplever att de hjälper klienterna, antingen genom kontakter eller specifika åtgärder. Försäkringskassehandläggarna vittnar om att de kan känna empati med den enskilde, främst då denne bryter ihop, samt att de ibland hoppas att den enskilde ska begära omprövning av beslut

eftersom det ”inte kändes rätt i magen”. FK2 uppger att han ibland måste avvika från sin egen moral för att kunna tillgodose de organisatoriska riktlinjerna och lagarna. Det egna tyckandet får inte ha någon påverkan på ärendets utfall men ibland följs inte detta. FK1 och FK2 menar att de enligt lag inte får ta hänsyn till människors livssituation i arbetet. FK1 uppger att hon följer detta medan FK2 avslöjar att han ändå gör undantag och prioriterar de försäkrade som står närmast arbetsmarknaden och satsar således hårdare på dem. Informanten menar vidare att han bedömer ärenden olika beroende på klientens ålder och tillämpar åtgärder därefter. FK2 menar bl.a. att det för honom är orimligt att tvinga en äldre man nära pension och utan utbildning att gå på arbetslivsrehabilitering på Arbetsförmedlingen.

Socialsekreterarna menar liksom försäkringskassehandläggarna att de ibland måste fatta beslut som de själva kan ifrågasätta. Men de menar samtidigt att de har möjlighet att göra individanpassade bedömningar och möjlighet att skapa en trygg relation med den enskilde. De menar att de bedömer och beslutar med ett underlag som består av klientens samlade situation, dennes behov och förutsättningar.

SOC1 – ”Jag tänker mycket kring relationer, att bygga upp en värdighet, det är en slags mänsklig ideologi jag har när jag möter människor... Det handlar mycket om att vara flexibel och använda teorier med grund i individen.”

SOC2 – ”Ibland tvingas man ta beslut som man kan känna – är de till hjälp eller till stjälp? Alla har olika förutsättningar och ibland blir vissa beslut i pedagogiskt, uppfostrande syfte... Ibland kan man se mellan fingrarna, ifall man kan behandla den här personen som vem som helst...”

Både socialsekreterarna och försäkringskassehandläggarna menar sammantaget är det ibland måste fatta tuffa beslut, men de ser dem inte som orimliga. Samtliga informanter menar att det är ganska uppenbart när de behöver ge avslag på en ansökan och att de alltid har lagen och kollegorna som stöd.

SOC1 och SOC2 lyfter att reglerna hjälper dem att bedöma och besluta efter individen och dennes behov och att det är mycket olika utfall man kan få med grund i lagen. Samtidigt uppmärksammar de båda att SoL är en ramlag med ”fina värderingar” som ger dem stort handlingsutrymme. Dessa aspekter nämns varken av FK1 eller av FK2, utan de ser lagstiftningen mer som strikt och tydligt, vilket genererar rättssäkerhet.

Ärendena skall handläggas endast med stöd i lagen men det är socialsekreterarna som har delegerats ett handlingsutrymme i arbetet, huvudsakligen när det gäller den individuella bedömningen i varje enskilt ärende.

4.3 Empati

Försäkringskassehandläggarna nämner att en förutsättning för att man ska kunna utöva sitt arbete på ett tillfredsställande sätt är att man lägger de personliga aspekterna åt sidan och endast fokusera på de aspekter som ingår i arbetet och de lagar och regler som man har att rätta sig efter. De båda betonar att det är viktigt att inte ta med sig arbetet hem, genom att aldrig ta med telefonen eller datorn hem. Således gör de en tydlig åtskillnad mellan yrkesliv och privatliv.

Handläggarna hamnar ofta i svårigheter med att erbjuda service människa till människa inom byråkratiska ramar som kräver likabehandling och distans (Hall, 2006). Detta exemplifieras även i mina intervjuer med tjänstemännen.

FK1 – ”Alltså man måste ju bortse ifrån, man får inte ta hänsyn till, men trots allt är man ju ändå en människa och man kan inte bortse ifrån att det här blir ett dilemma för den försäkrade... Jag får inte påverkas i beslutet men det är klart att jag inte kan vara så kall att jag inte påverkas överhuvudtaget.”

SOC1 – ”Det är en dubbel roll, vi ska ju vara kontrollerande men samtidigt visa medkänsla och individuella bedömningar. Den biten med att visa medkänsla, att göra individuella bedömningar, jag upplever att den finns där och att den är väldigt levande. Den kontrollerande rollen försöker jag avdramatisera lite”

Dock finns det en skillnad mellan utsagorna gällande denna fråga. De statligt anställda tjänstemännen konstaterar att det är en svår balansgång och att det är något de är medvetna om, medan de kommunala socialsekreterarna aktivt arbetar för att förenkla balansgången och ser mer till individens behov än till organisationens.

Samtliga informanter känner igen sig i att det kan vara svårt att balansera kravet på flexibilitet och empati med opartiskhet och strikt tillämpa regler. Skillnaden mellan de två yrkeskategorierna är däremot att de statligt anställda tjänstemännen i högre grad uppger att det är lagstiftningen som kommer först, medan de kommunala tjänstemännen i större utsträckning menar att deras handlingsutrymme möjliggör för dem att se mer till individens behov och således vara mer flexibla. Däremot önskar FK2 att han kan vara mer flexibel framförallt med hänsyn till att unga försäkrade behöver mer resurser eftersom de står närmare arbetsmarknaden än äldre försäkrade. Men i myndighetsutövningen för han egentligen inte ta hänsyn till denna aspekt då lagstiftningen bejakar likabehandling och enhetlighet i ärendehandläggningen. Att styrningen upplevs som tydlig och strikt betyder alltså inte att tjänstemannen inte har något handlingsutrymme att själv tolka och bedöma.

När det uppkommer situationer där handläggaren och klienten inte är överens är samtliga informanter eniga om att det i första hand gäller att förklara varför han/hon kommit fram till det här beslutet. De

menar att man ska ta ställning till klientens argument men att det alltid är lagen som går vinnande ur den duellen. Att lagen säger sitt ger försäkringskassehandläggarna trygghet i sin myndighetsutövning och i de situationer där klienten motsätter sig beslutet. FK2 menar att man inte får ta något personligt i arbetet men att det kan vara svårt då bland annat chefer genomför kvalitetsgranskningar och utdelar mycket kritik, samtidigt som klienten tycker att man är för hård och ond. FK2 menar vidare att man som handläggare pressas från två håll och att man hamnar i kläm.

De personliga handläggarnas resonemang visar att det är medvetna om att lagen som reglerar sjukpenning är restriktiv, men att det är positivt eftersom de ändå förvaltar skattebetalarnas pengar. De uppger att mycket handlar om att förklara hur saker och ting fungerar på Försäkringskassan och hur lagen ska tillämpas.

Socialsekreterarna menar dock att de i situationer där handläggaren och klienten inte är överens främst arbetar med att öppna upp för diskussion och dialog. De menar att det är viktigt att lyfta klientens behov.

SOC1 – ”Låta personen berätta och på så sätt reda ut. Det är inte bara att ta in den här personen och göra en utredning utan det är faktiskt en människa man möter. Jag förstår att många tycker att det är jobbigt att komma hit. Jag försöker därför skapa en trevlig atmosfär, att det inte är en typisk myndighet. Det gäller däremot att inte ge dem det psykiska övertaget”

Samtliga informanter har dock en gemensam syn på professionalitet, men de personliga handläggarna på Försäkringskassan betonar starkast vikten av att tydligt visa att man är tjänsteman och redogöra för vilka regler som är aktuella, medan socialsekreterarna skapar utrymme för ett mer personligt möte med relationsbyggande i fokus.

4.4 Rättssäkerhet

När försäkringskassehandläggarna och socialsekreterarna i sitt arbete möter klienter representerar de organisationen som de arbetar för. Samtliga informanter talar om att de måste vara professionella i sin yrkesroll och de refererar till både ett slags yrkeskunnande och att kunna separera arbetet som myndighetsutövare från privatlivet. Samtidigt talar de om vikten av rättssäkerhet och att de så långt som möjligt försöker undvika godtycklighet.

FK2 – ”Regelverket är det vi bygger allt på... Regelverket behövs för att ge en rättssäker bedömning. Sjukskriven ska man bli likadant bedömd, vare sig man bor i Malmö eller Luleå. Vi har ett gigantiskt regelverk... Det här är myndigheten med stort M. Det är viktigt att det blir rätt.”

SOC1 - ”Jag upplever att jag kan ta hänsyn till människors livssituation men vi får ändå inte sitta här helt godtyckligt och tycka att det här är skäl för att bortse från saken, utan jag måste alltid dra det med gruppen... Det måste finnas rättssäkerhet, rättvisa är viktigt.”

En strikt rollfördelning på Försäkringskassan gör att alla anställda vet sin uppgift och fokuserar på den. Informanterna som arbetar på Försäkringskassan vittnar om att det känns tryggt att det finns olika experter och professioner inom organisationen, som t.ex. försäkringsmedicinska rådgivare, försäkringskasseläkare och chefer, eftersom det upplevs öka rättssäkerheten. I slutändan är det ändå handläggarna som fattar besluten.

Paradoxalt nog, samtidigt som alla informanter lyfter vikten av rättsäkerhet, lyfter samtliga tillfällen av godtycklighet. SOC2 uppger att hon önskar att det hade varit likabehandling som gällde, men att olika handläggare är olika hårda, samt att personkemin påverkar ärendets gång. Att olika handläggare gör olika bedömning stärks även av FK2 och SOC1. FK2 menar även att Försäkringskassan beviljar i stort sett alla ansökningar och att de pga. resursbrist ger sjukpenning till de individer som egentligen inte har rätt till sjukpenning. Likaså menar FK1 att de pga. hög arbetsbelastning inte alltid hinner göra det som de borde göra.

FK2 – "... Vi släpper igenom i princip allting... Vi skulle behöva färre ärenden utifrån hur lagen är konstruerad. Om vi ska följa lagen krävs detta... Jag lovar dig om du skulle välja ut slumpvis 100 ärenden i landet och läst exakt vad som står i lagstiftningen då skulle du konstatera att flera av de här borde inte ha rätt till sjukpenning. Det har de konstaterat i vår interna revision också... Många handläggare upplever det som frustrerande och många sjukfall rullar på ändå men vad ska vi göra? Veckorna är 40h långa och vi gör så gott vi kan utifrån de förutsättningar vi har. Det är lite som att skotta snö med en tesked, man kan inte skotta en hel stad."

Mycket av diskussionen handlar om vad tjänstemännen anser sig göra men det är här även av intresse att lyfta vad de kan välja att inte göra. FK2 väljer ibland att inte göra ett avslag eftersom det går fortare att producera ett beviljande.

Försäkringskassehandläggarna lyfter i högre grad än socialsekreterarna vikten av tydliga dokumenteringar och motiveringar.

FK2 – "...mycket handlar om bedömningar som vi gör och det gäller att motivera och bedöma utifrån det medicinska underlaget vi har. Det är det vi får göra, avgöra rätten till ersättning... Nu finns det ju ett antal fast hållpunkter som inte funnits tidigare; rehabiliteringskedjan."

FK1 – "Det är lättare nu när lagen är tydligare, för då vet man precis vad man ska förhålla sig till... Rehabiliteringskedjan gäller ju t ex för en person som är anställd... Vi får bara se till vad den här personen är sjukskrivna för och vilka konsekvenser de här sjukdomsbesvären får i förhållande till arbete."

Försäkringskassan är centralt styrd och många av lagarna reglerar handläggarnas arbete. Detta är dock också fallet för de anställda inom Socialtjänsten, men socialsekreterarna som jag intervjuat berör nästintill inte denna fråga. De uppger i högre grad att det som generellt vägleder dem i arbetet är kollegorna och deras egen erfarenhet. Samtliga informanter lyfter dock sin egen kompetens som

viktig faktor i arbetet och menar att det är den som gör det lättare för dem att vara tydliga och professionella.

4.5 Sammanfattning

De kommunala tjänstemännen

De intervjuade socialsekreterarnas uppger att Socialtjänstlagen är ”diffus” och ”luddig” vilket gör att de kan fatta individuella och situationsanpassade beslut. De är båda nöjda med det handlingsutrymme som de upplever sig ha och en av socialsekreterarna menar även att hon vid beaktningen av lagen främst ser till dess fina värderingar och arbetar efter dessa. De känner båda att de kan påverka enskilda besluts utfall men att de i vissa fall måste dra ärendet med övriga kollegor för att det inte ska bli godtyckligt. Socialsekreterarna i denna studie menar också att de tenderar att fatta beslut mer med hänsyn till individen och dennes behov och förutsättningar än med hänsyn till de organisatoriska ramarna.

Socialsekreterarna värnar om relationen med klienten och har sin egen erfarenhet och värderingar som vägledning i arbetet. De menar att det är ärendenas svårhanterlighet som kräver handlingsutrymme eftersom alla individer är olika och kräver olika ärendehandläggning. De tar dock även stor hänsyn till lagen samtidigt som de visar empati och medmänsklighet för den enskilde och försöker så långt som möjlig främja dennes välfärd, genom bl.a. minska den asymmetriska maktrelationen. De fokuserar mycket på klientens behov och förutsättningar och anpassar arbetet efter detta. Det som främst vägleder dem i arbetet är deras egna kompetensen/erfarenheten och kollegorna.

De ser rättssäkerheten som viktig men den åsidosätts däremot ibland eftersom informanterna menar att olika handläggare gör olika bedömningar. I arbetet är även regelstyrning viktig och det finns en tydlig hierarki och rollfördelning där olika kollegor har olika befogenheter och arbetsuppgifter.

De statliga tjänstemännen

Försäkringskassehandläggarna upplever att de har ett mycket begränsat handlingsutrymme eftersom att lagen och organisationens ramar är mycket snäva. Det är framförallt lagstiftningen som styr dem i deras arbete. De båda informanterna som arbetar på Försäkringskassan menar däremot att de är nöjda med det begränsade handlingsutrymmet som de upplever sig ha, eftersom det möjliggör tydlighet och förutsägbarhet i arbetet.

Informanterna uppger att lagen inte tillåter individanpassning men att de kan känna empati med den enskilde. I beslutsfattandet måste de bortse ifrån empatin. I de fall då de inte är överens med klienten angående ett beslut så menar handläggarna att lagen alltid har sista ordet. Både FK1 och FK2 uppger att de arbetar efter rättssäkerhet och medan FK1 hoppas att så också är fallet i verkligheten, menar FK2 är många som inte har rätt till sjukpenning beviljas ersättningen eftersom de inte har tid att avslå.

De personliga handläggarna upplever svårigheter med att förhålla sig till det faktum att servicen präglas av en mänsklig dimension, inom byråkratiska ramar som skapar distans. Arbetet präglas allt mer av administration och tjänstemännen betonar sin egen professionalitet och vikten av att tydligt bekräfta för klienten att man är tjänsteman och inget annat i mötet med denne. Informanterna framhåller också att det finns risk för godtycklighet då FK2 menar att personkemin kan påverka ärendehandläggningen och FK1 menar att hon inte hinner med allt som hon borde göra.

5. Analys

I analysen kopplas empirin med tidigare forskning och teorier som beskrivits närmare i kapitel två. I det här kapitlet kommer även studiens forskningsfrågor att besvaras.

5.1 Handlingsutrymme och individanpassning

Tidigare forskning visar att många tjänstemän känner sig uppbundna och styrda av sin organisation och dess regler och ramar (Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008). Detta fenomen återfinns även i mina intervjuer där både försäkringskassehandläggarna och socialsekreterarna upplever att lagen begränsar deras handlingsutrymme. Tidigare forskning stadgar också att decentraliseringen inneburit att tjänstemännen på kommunal nivå har givits större handlingsutrymme, genom bland annat minskad detaljstyrning i lagstiftningen (Bergmark & Minas, 2007). Bl.a. har kommunala biståndsbedömare ett stort handlingsutrymme eftersom de upplever Socialtjänstlagen som diffust utformad (Dunér & Nordström, 2005). Även Kjorstads studie från 2005 visar att socialsekreterare upplever SoL som otydlig, vilket har givit dem ökat handlingsutrymme. Liknande resultat återfinns även i mina intervjuer med de två socialsekreterarna vilka också beskriver SoL som ”diffus” och ”luddig”. Detta gör dock att de kan fatta individuella och situationsanpassade beslut.

Socialsekreterarna i denna studie menar att de tenderar att fatta beslut mer med hänsyn till individen

och dennes behov och förutsättningar än med hänsyn till de organisatoriska ramarna. Detta kan förstås genom Kjørstads studie från 2005 som visar att socialsekreterare har ett etiskt förhållningssätt där klienten och dennes behov alltid är första prioritet, vilket ligger till grund för besluten. Men det kan också förstås genom Lipsky (1980) som menar att gräsrotsbyråkrater i högre utsträckning tenderar att utgå från personliga uppfattningar och etiska bedömningar vid beslutsfattandet, för att hantera otydliga riktlinjer. Handlingsutrymmet hos socialsekreterarna kan också förstås med grund i att det möjliggör hanteringen av komplexa situationer, vilket lyfts av Kjørstad (2005) och Jörg, Boeije och Schrijvers (2005). Detta karaktäriserar i sin tur också Lipskys (1980) tes om att gräsrotsbyråkratens dynamiska arbetssituation kräver en omdömesförmåga som är svår att fastställa i regelform. Han menar att den offentliga politiken bedrivs genom gräsrotsbyråkratens arbete, vilket betyder att hans/hennes individuella erfarenheter och överväganden kan påverka ärendets utfall (Lipsky, 1980). Detta kan anses stämma med avseende på SOC1: s utsaga om att det är hon som beslutar om det tillvägagångssätt för hur ärendet ska fortskrida genom att själv välja vilka teorier och metoder som ska tillämpas. Olika strategier används på olika individer och ger olika resultat. Liknande resultat påvisar även Jörg, Boeije och Schrijvers (2005) som i sin studie presenterar ett resultat där kommunala tjänstemän själva avgör vad som ska ligga till grund för beslut, i syfte att påverka utfallet.

Att försäkringskassehandläggarna i hög grad förhåller sig till lagar och regler, samt upplever sig ha mycket begränsat handlingsutrymme pga. detta, överensstämmer med Webers (1983) tes om att den idealtypiska byråkratin ska vara regelstyrd, vilket organiserar och strukturerar organisationen. Weber menar att det enda som styr handläggarna i arbetet är den formella legaliteten i de gällande reglerna och lagarna, vilket leder handläggarna till ett maktövertag (Weber, 1983). Likaså menar Bergmark och Minas (2007) att det är detta som karaktäriseras centraliserade organisationer. Detta återspeglas tydligt i informanternas utsagor bl.a. då när de båda försäkringskassehandläggarna påvisar att de inte kan individanpassa beslut eftersom lagen stadgar att de vid bedömning av ett ärende inte får ta hänsyn till ekonomiska, sociala eller liknande förhållanden i den enskildes situation. Grunden till detta är en likabehandlingsprincip som är högt eftersträvt utifrån regelverket. Den strikta lagstiftningen som begränsar tjänstemännens handlingsutrymme kan också förstås genom att Weber (1983) hävdar att det är just auktoritetsutövning genom kunskap, i form av regler, lagstiftning och erfarenhet, som gör den byråkratiska administrationen särskilt rationellt.

5.2 Empati och rättssäkerhet

Socialarbetare som har organisationen i fokus och målet att följa regler kategoriseras av Svensson, Johnsson och Laanemets (2008) till socialarbetare som arbetar efter organisationsprincipen

”byråkratiidealet”. Författarna menar att organisationsprinciper styr tjänstemännens uppfattningar och handlande. I den här principen har socialarbetaren en tjänstemannaroll och klienten en roll som medborgare. Organisationens mål och handlingar ska vara överblickbara, rättvisa och rimliga (Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008). Detta är något som i stora drag påvisas i försäkringskassehandläggarnas utsagor. De är noga med att förklara sin tjänstemannaroll för klienterna och att det är i enlighet med den och organisationen som de arbetar. De låter sig inte vara empatiska och därigenom beröras av klienternas olika livsöden och de är noga med att bekräfta sin professionalitet. Socialsekreterarna lyfter också liknande aspekter, att de är professionella och att målen är rimliga, men de uppvisar även egenskaper som är i enlighet med en annan organisationsprincip, nämligen filantropiidealet. Den utgörs av en fokus som riktas mot hjälparen och dennes värderationella handlingar, samt mot ett mål som innebär att göra gott och vara empatiska (Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008). Socialsekreterarna uppmärksammar sina egna arbetsmetoder och påpekar flera gånger under intervjuerna att de arbetar empatiskt och med klients bästa i fokus och för att han/hon ska få en bättre tillvaro. Framförallt socialsekreterarna talar om relationens betydelse i mötet med klienten men att det kan vara svårt många gånger då de i sitt arbete måste hålla en professionell distans från denne. De menar också att de ibland måste tona ned sin makt med avseende på deras kontrollerande funktion för att visa empati och skapa trygghet. Dessa utsagor kan förstås genom Baumans (1989) teori som menar att det är närhet som gör oss till individer, vilket humaniserar verksamheten (Bauman, 1989). Men de kan även ses med grund i Lipskys (1980) teori om gräsrotsbyråkrater som bl.a. menar att blandningen av mänsklig kontakt och behovet av beslutsfattningen gör klientrelationen frustrerande, men ändå nödvändig. Han menar att gräsrotsbyråkraten måste balansera å ena sidan empati och flexibilitet och å andra sidan opartiskhet och likabehandling i form av lagtillämpning (Lipsky, 1980), vilket också nämns i den tidigare forskningen (Dunér & Nordström, 2005). Men det är även detta som karaktäriserar människovårdande organisationer som Hasenfeld (1983) lyfter. De ställer tjänstemannen inför dilemman i sin yrkesroll då det kan vara svårt att balansera individens behov med regelverket. Hasenfeld talar också för en nedtoning av makt, men han menar samtidigt att handläggaren måste klargöra sin roll och den professionella relationen, för att kunna utföra sitt arbete på ett korrekt sätt (Hasenfeld, 1983). Detta är också något som Lipsky instämmer i då han menar att klientiseringen är nödvändig för handläggningen (Lipsky, 1980). Hasenfeld menar dvs. att relationen mellan handläggare och klient är viktig i människobehandlade organisationer och att det är viktigt med regelbunden kontakt (Hasenfeld, 1983). Detta är något som försäkringskassehandläggarna upplever sig sakna, då arbetsbelastningen är oerhört hög och det administrativa arbetet tar allt större utrymme. Jag tolkar det som att det redan vid dessa utsagor skapas en motsättning mellan klientens behov och organisationens ramar.

I intervjuerna framhåller försäkringskassehandläggarna att de försvarar sina beslut med hänvisning till lag. Svensson, Johnsson och Laanemets (2008) urskiljer fyra olika strategier för socialarbetare att hantera dilemman. En av de strategierna är just att strikt följa organisationens riktlinjer utan diskussion och endast hänvisa till lagen vid beslutsfattande (Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008). Enligt försäkringskassehandläggarnas utsagor är det lagen som är både taket och golvet för deras verksamhet. Jag upplever det däremot som att handläggarna på Försäkringskassan bemöter denna fråga med att betona sin maktlöshet och jag ser det i relation till Webers (1983) idealtypiska byråkrati som kräver opersonlighet av byråkraten för att organisationen ska fungera på bästa sätt. De är endast tjänstemän som följer de lagar som Riksdagen stiftat. Byråkraten jämförs många gånger med en kugge i en maskin, vilket både Weber (1983) och framförallt Bauman (1989) lyfter. Weber (1983) menar att moraliskt ansvar i idealtypiskt byråkratiska organisationer åsidosätts och att effektivitet blir något högst eftersträvanvärt (Weber, 1983). Men detta försvar av beslut kan också ses som ett sätt för handläggarna att skapa distans, för att kunna klara arbetet. Det kan vara ett sätt för handläggarna att frånskriva sig ansvar som Bauman (1989) lyfter. Han menar bl.a. att den byråkratiska organisationen ibland kan fungera som ett instrument för att eliminera just ansvar. Tjänstemännen tar avstånd från personligt ansvar och hänvisar till organisationen och den lagstiftning de har att rätta sig efter (Bauman, 1989). Jag förstår det som, med grund i Baumans teori, att ju tydligare och ju striktare reglerna är, desto tydligare blir det att göra skillnad på personliga åsikter och organisationens krav. Men, det kan också vara ett sätt att undvika etiska dilemman vilka enligt den tidigare forskningen (Kjorstad, 2005; Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008) är påtagliga både inom statliga och kommunala organisationer.

Samtliga informanter lyfter också att vissa beslut kan vara väldigt tuffa att fatta och de inte alltid "känns rätt i magen", men att de ändå måste fatta det. Detta kan förstås genom Hasenfelds (1983) teori som menar att handläggare inom människobehandlande organisationer många gånger ställs inför svåra dilemman där de inte vet vilka åtgärder som finns att tillhandahålla samtidigt som de vet att de inte har befogenhet att hjälpa den enskilde då han/hon t.ex. inte uppfyller kraven som ställs för att beviljas ersättning eller bistånd. Således hamnar den enskilde utanför organisationens ramar och handläggarna gör avslag fast de personligen skulle föredra ett annat utfall (Hasenfeld, 1983).

Tryggheten i att ha olika professioner och kollegor inom organisationen som stöd i myndighetsutövningen framhålls av samtliga informanter. En av socialsekreterarna menar även att hon saknar befogenhet till att fatta vissa beslut och behöver således dra vissa ärenden högre. Denna tydliga rollfördelning där olika tjänstemän har olika arbetsuppgifter inom organisationen kopplar jag

till Webers (1983) idealtypiska byråkrati som hävdar att en specialisering av arbetsuppgifter och en klart definierad hierarki av tjänstemän är nödvändigt, för att organisationen ska fungera rättssäkert och på bästa sätt (Weber, 1983). De anställda har vissa speciella kompetensområden och arbetet präglas huvudsakligen av regler och lagar som handläggarna måste förhålla sig till.

Samtliga informanter menar att de arbetar med rättssäkerhet som grund men de alla lyfter tillfällen av godtycklighet och där rättssäkerheten brister. Att olika handläggare gör olika bedömning återfinns även i den tidigare forskningen genomförd av Minas (2001). Hon skriver att klienter med samma problem kan få olika hjälp beroende på handläggare och att det har sin grund i socialsekreterarnas stora handlingsutrymme (Minas, 2001). Dock visar Bergmark och Minas (2007) att statligt styrda organisationer i högre grad än kommunalt styrda organisationer borde generera likabehandling eftersom de inte har möjlighet att anpassa beslut efter lokala och till viss del individuella förhållanden. I denna studie framkommer det däremot att framförallt Försäkringskassans handläggare uppfattar att rättssäkerhet inte alltid är ett faktum. FK2 avslöjar att många klienter som inte har rätt till ersättning beviljas sjukpenning ändå, pga. den höga arbetsbelastningen. Med avseende på Webers (1983) idealtypiska byråkrati är detta ett intressant fynd. I teorin borde inte detta problem uppstå men det verkar som att man har stoppat för mycket i maskinen (i detta fall Försäkringskassan) vilket har gjort att den går sönder (rättssäkerhet uppnås inte).

För att ge läsaren en mer tydligare bild av analysen kommer jag avslutningsvis här att besvara studiens forskningsfrågor.

- Finns det någon skillnad mellan statliga försäkringskassehandläggare och kommunala socialsekreterare med avseende på deras upplevelse om och användning av handlingsutrymme?

Med grund i de genomförda intervjuerna med två personliga handläggare på Försäkringskassan och två socialsekreterare på Socialtjänsten visar resultatet att det finns skillnader mellan dessa två typer av tjänstemän i studien. Socialsekreterarna i studien upplever att Socialtjänstlagen pga. dess ramlagsegenskaper, lämnar ett stort handlingsutrymme vilket de aktivt använder sig av i bedömningar och i beslutsfattande genom stort hänsynstagande till klienten och dennes behov och förutsättningar. De personliga handläggarna på Försäkringskassan anser däremot att lagen i stor utsträckning begränsar deras handlingsutrymme vilket medför att de huvudsakligen följer det som står stadgat i lagstiftning, vägledningar och riktlinjer.

Däremot är informanternas upplevelse av handlingsutrymme en tolkningsfråga då olika handläggare har olika syn på vad som är ”stort” respektive ”litet”.

- Finns det någon skillnad mellan statliga försäkringskassehandläggare och kommunala socialsekreterare vad gäller deras uppfattning om rättssäkerhet, individanpassning och empati i myndighetsutövningen?

Informanterna i denna studie visar att deras uppfattningar gällande rättssäkerhet inte skiljer sig åt då både de statliga tjänstemännen och de kommunala tjänstemännen uppfattar att de arbetar med rättssäkerhet i fokus men att så dock inte alltid blir utfallet. De menar att olika handläggare är olika hårda och att den höga arbetsbelastningen gör att de inte hinner med allt som de borde och önskar göra. Intervjuerna med informanterna visar på skillnader mellan de två typerna av tjänstemän, med avseende på uppfattning om individanpassning och empati i myndighetsutövningen.

Socialsekreterarna i studien uppfattar att deras stora handlingsutrymme möjliggör för dem att vara empatiska och att individanpassa beslut och bedömningar. Försäkringskassehandläggarna menar att de måste göra en tydlig markering av att de är statliga tjänstemän och att de inte kan individanpassa beslut eftersom de enligt lag inte får ta hänsyn till klientens situation i form av sociala, ekonomiska eller liknande aspekter, samt att det inte finns utrymme för empati i myndighetsutövningen.

Svaren på de första två forskningsfrågorna väljer jag att sammanfatta och presentera genom tabell tre för att göra det mer överskådligt för läsaren. Tabell tre visar informanternas upplevelse av handlingsutrymme och uppfattning om individanpassning, empati och rättssäkerhet i myndighetsutövningen. Dessa fyra teman har varit genomgående genom hela studien och är även aktuella i intervjuguiden (se bilaga A).

Tabell 3: Utfallet

	FK1	FK2	SOC1	SOC2
Handlingsutrymme	Litet	Litet	Stort	Stort
Individanpassning	Lite	Lite	Mycket	Mycket
Empati	Lite	Lite	Mycket	Mycket
Rättssäkerhet	Bristfällig	Bristfällig	Bristfällig	Bristfällig

- Vilken typ av byråkratisering kan man hitta i respektive organisation?

Denna fråga syftar till att skapa en helhetsbild av hur organisationen hanterar ärenden för att sedan avgöra vilken typ av byråkratisering som är gällande för respektive organisation. Studiens fyra teman (handlingsutrymme, empati, individanpassning och rättssäkerhet) utgår till viss del från Webers (1983) idealtypiska byråkrati och dess sex egenskaper. Dessa sex egenskaper är följande: regelstyrning, opersonlighet, separation mellan ämbete och privatliv, fast arbetsdelning, fast hierarki och skriftliga beslut/dokumentation (Weber, 1983). Det är informanternas svar på studiens fyra aspekter som ligger till grund för tabell fyra. Weber har alltså dels identiska aspekter i sin teori som

jag har i min studie, men dels inte. En stor del av empirin, inklusive studiens fyra aspekter, har analyserats utifrån just dessa sex egenskaper, och denna analys har jag dessutom valt att sammanfatta genom tabell fyra för att förtydliga bilden för läsaren.

Tabell 4: Typ av byråkratiskt system

	FÖRSÄKRINGSKASSAN	SOCIALTJÄNSTEN
Regelstyrning	Stark	Svag
Opersonlighet	Stark	Svag
Separation mellan ämbete och privatliv	Stark	Svag
Fast arbetsdelning	Stark	Stark
Fast hierarki	Stark	Stark
Skriftliga beslut/dokumentation	Stark	Stark

Tabell fyra visar hur informanterna har svarat gällande dessa Weberianska aspekter. Som vi ser, utifrån informanternas utsagor, sammanfaller Försäkringskassan med Webers idealtypiska byråkrati (1983). Socialtjänsten har en del tendenser av idealtypisk byråkrati men den är inte en s.k. renodlad modell. Informanterna är överens om att de är styrda av lagstiftningen men i vilken grad är beroende av vem som är organisationens huvudman – kommunen eller staten. Organisationen är väldigt levande i samtliga informanternas utsagor då det är den som utgör grunden för arbetet. Lagen uppges sätta hinder i de statligt anställdas arbete med klienterna, framförallt genom strikt lagstiftning, medan de kommunalt anställda uppges ha ”friare tyglar” genom den målinriktade ramlagen (SoL) som styr verksamheten.

Socialekreterarna i denna studie visar i större utsträckning än försäkringskassehandläggarna tendenser till gräsrotsbyråkrater. Framförallt då försäkringskassehandläggarnas upplevelse av handlingsutrymme inte har den omfattning som gräsrotsperspektivet gör anspråk på. De personliga handläggarna på Försäkringskassan har tydliga och strikta riktlinjer och lagstiftning för hur de ska agera i varje enskilt ärende. Lipskys teori (1980) menar att gräsrotsbyråkraten har mer utrymme att själv bedöma konsekvenserna av ett utfall, vilket inte är fallet för försäkringskassehandläggarna men är mer så för socialekreterarna. Försäkringskassehandläggarna i denna studie arbetar mer rationalistiskt då de utför det som myndighetens huvudman har i syfte. De följer således styrningen. Lipsky (1980) menar dock att det är gräsrotsbyråkraterna som *skapar* politiken, vilket är fallet för socialekreterarna som har möjlighet att anpassa beslut efter lokala förhållanden och individuella behov. Socialtjänstlagen anger inte vad som är ”skäligt” eller vilka slags behov som ger rätt till bistånd. Det är upp till handläggaren att bedöma med hänsyn till den enskildes livssituation.

Försäkringskassehandläggarna i denna studie utformar alltså inte den offentliga politiken utan de endast *genomför* den.

Däremot är varken organisationerna eller tjänstemännen en renodlad form av varken den ena eller den andra, utan det finns olika inslag inbäddade i myndighetsutövningen. Bland annat har studiens försäkringskassehandläggare gräsrotsbyråkratiska drag, i form av arbetets mänskliga dimension som kräver att handläggarna beaktar människan och reagerar på denne (Lipsky, 1980). Likaså uppvisar även socialsekreterarna idealtypiskt byråkratiska aspekter där rättssäkerhet och regelstyrningen är viktig. Dessutom finns det en tydlig hierarki och rollfördelning (Weber, 1983) där olika kollegor har olika befogenheter och arbetsuppgifter (se åter tabell fyra).

6. Avslutande diskussion

Utgångspunkten för den här studien har varit att undersöka skillnader mellan statliga och kommunala socialarbetare och att de eventuella skillnaderna bäst kan förstås ur ett sociologiskt perspektiv som sätter tjänstemännen i fokus. Mitt val av teorier har ställt olika klassiska sociologer i möte med varandra för att kunna tolka informanternas utsagor på ett sätt som är i relation med studiens syfte. Studiens tre forskningsfrågor har blivit besvarade i kapitel fyra och fem, samt gjorts mer överskådliga genom tabell tre och tabell fyra. Mina resultat tycks dessutom sammantaget stämma bra överens med den tidigare forskningen, med avseende på deras upplevelse och användning av handlingsutrymme, samt gällande deras uppfattning om empati, individanpassning och rättssäkerhet i myndighetsutövningen. Jag önskar dock att jag hade kunnat intervjua fler tjänstemän till studien men utifrån studiens syfte och mina förutsättningar anser jag att de tjänstemän som har svarat också har givit tillräckligt med data som behövdes för att genomföra en analys och framställa ett resultat. Dock är det viktigt att vara medveten om vad jag kan uttala mig om och vad jag inte kan uttala mig om utifrån min insamlade empiri. Min studie ger bara en bild av "hur det kan vara" och för att kunna generalisera krävs ett större urval. När det gäller min egen förförståelse kring ämnet, uppkommer vissa funderingar som bör tas i åtanke. Jag hade inledningsvis vissa hypoteser gällande statliga respektive kommunala tjänstemän och jag kan fråga mig huruvida detta har påverkat arbetet med uppsatsen. Ett svar är svårt att få men jag har försökt att hålla mig objektiv och det är således upp till läsaren av avgöra om jag har lyckats. Frågan är dock om man helt kan komma ifrån sin förförståelse och ställa sig "utanför" det man studerar, utan att påverkas av sina egna erfarenheter och uppfattningar.

Styrkan med min studie är att jag förklarar och jämför två olika typer av tjänstemän och två olika typer av organisation. Den tidigare forskningen har framförallt fokuserat på endast en yrkesgrupp och dennes upplevelser och uppfattningar om ett visst ämne. Men min studie skapar en bild av skillnaderna mellan tjänstemännen i statlig organisation respektive kommunal organisation, samt en bild av om organisationerna är Weberianska eller Lipskyanska.

Studiens resultat visar att framförallt försäkringskassehandläggarna är mycket styrda av lagen i sitt arbete, men är detta endast positivt? Informanterna uppger själva att de inte önskar mer handlingsutrymme vid beslutsfattning eftersom nuvarande lagstiftning hjälper dem att vara tydliga och att handla rättssäkert. Arbetet tycks gå mot det som Weber framställer som en opersonlig organisation och mot det som Bauman framställer som avhumanisering (Weber, 1983; Bauman, 1989). Detta gynnar varken klienten eller den professionella enligt min mening. Socialsekreterarna, försäkringskassehandläggarna och klienterna är unika individer vars individuella egenskaper inte går att frånskriva utan konflikt. Men att handla rättssäkert är inte detsamma som att arbeta efter likabehandling. Att FK2 gör en åtskillnad i ärendehandläggningen gällande ålder är ett exempel på hur likabehandlingen kan bli åsidosatt. Enligt denna princip ska alla klienter ha samma rättigheter och möjligheter, men denna studie visar att så inte alltid är fallet i verkligheten. Ändock kan det betyda att FK2 arbetar rättssäkert eftersom han följer stadgade lagar och riktlinjer. Att behandla klienter bra kontra att behandla rättvist är således två olika frågor.

6.1 Stämde hypoteserna?

Min hypotes var att personliga handläggare på Försäkringskassan, pga. organisationens detaljstyrning borde arbeta som lojala myndighetsutövare med litet handlingsutrymme, med ingen empati och med avsaknad av flexibilitet, men dock rättssäkert. Hypotesen var vidare att Försäkringskassan förväntas vara en idealtypisk byråkratisk organisation medan Socialtjänsten enligt min hypotes, borde vara en mjukare variant av detta. Vidare var hypotesen att socialsekreterarna pga. av deras ramlagsstyrning borde inneha ett stort handlingsutrymme som lämnar utrymme för empatisk och individanpassad myndighetsutövning vilket i sin tur borde påverka rättssäkerheten negativt. Sammanfattningsvis visar studien att mina hypoteser i stora drag stämmer. Socialsekreterarna i denna studie upplever sig ha större handlingsutrymme än försäkringskassehandläggarna vilket gör att de har utrymme till att vara empatiska i myndighetsutövningen, samt individanpassa beslut med hänsyn till klientens bästa. Detta medför att de är mer medmänniskor än lojala myndighetsutövare i sitt arbete då de själva skapar den offentliga politiken, medan försäkringskassehandläggarna pga. deras tydligt reglerade arbete, är utförare och lojala tjänstemän. Socialtjänsten är en byråkrati men dess

socialsekreterare gör i större utsträckning anspråk på gräsrotsbyråkratiperspektivet än följer Webers (1983) idealbyråkratiska ståndpunkter. Försäkringskassehandläggarna i denna studie gör dock i stort anspråk på de sex egenskaperna som Weber menar utmärker byråkrati och som också betecknas som "idealtypisk" (Weber, 1983).

Det som inte stämde och som är studiens kanske mest intressanta fynd, är bristen på rättssäkerhet i både Socialtjänstens och framförallt i Försäkringskassans verksamhet. Jag tror att det då ekonomin är pressad men då kontrollerna av ärenden inte leder till någon åtgärd och det samtidigt finns flera outredda ärenden på hög, lätt kan bli att man som handläggare "nöjer sig" med det minsta som krävs av en. Detta drabbar naturligtvis kvaliteten och rättssäkerheten negativt. Min uppfattning och min erfarenhet är att chefer i statliga myndigheter i stor utsträckning är ute efter att "räkna pinnar" och effektivitet. Processen, hur handläggarna kommer fram till ett beslut, är mindre väsentligt. Arbetsbelastningen, som enligt informanten på Försäkringskassan påverkar ärendens utfall, går i perioder. Det verkar rimligt att tro att handläggarna avslår fler ansökningar under de perioder där arbetsbelastningen är låg, medan fler ansökningar beviljas under perioder där arbetsbelastningen är hög. Således blir det i slutändan slumpen som i viss mån avgör utfallet.

Men att fatta beslut efter lokala förutsättningar och efter flexibilitet, som socialsekreterarna gör, leder inte till att enhetlighet och likabehandling uppnås. Hur rättssäker är egentligen den svenska myndighetsutövningen gällande socialförsäkringen? Detta är någonting som jag tycker vore intressant att forska vidare kring, förslagsvis genom dokumentanalys och jämförelser mellan lag och beslut. Detta skulle kunna kombineras med en kvantitativ studie eller med en större kvalitativ studie med fler informanter för att bättre kunna generalisera de två yrkeskategorierna och organisationerna. Om så blir fallet, ser jag även hur denna studie kan komma till användning för fortsatt forskning inom området.

6.2 Att arbeta som tjänsteman

Informanterna i studien resonerar kring sin egen professionalitet och framförallt för försäkringskassehandläggarna innebar det att bortse ifrån sitt marginella handlingsutrymme, vilket är förvånande. Min uppfattning är att tjänstemäns handlingsutrymme inte missgynnar klienten, men att det givetvis ser olika ut från handläggare till handläggare och från myndighet till myndighet. Samtliga informanter menar att om de låter sig beröras av klienterna finns det risk för godtycke. Jag menar däremot att handlingsutrymme, i form av bl.a. ifrågasättande av praxis/riktlinjer/vägledningar kan gynna klienten och öka rättssäkerheten eftersom ett kritiskt förhållningssätt hos tjänstemännen kan innebära att lagen tillämpas så som Riksdagen ämnar att den ska tillämpas. Nackdelen skulle dock

kunna bli att ärendehandläggningen inte blir lika effektiv men det kanske får vara priset för att varje klient ska få samma rättigheter och möjligheter till ett bra liv.

Innan jag påbörjade min studie hade jag en förförståelse om att socialarbetare ibland bedömer den enskildes rätt till ersättning/bistånd efter regler som inte alltid står i enlighet med deras egna personliga värderingar och engagemang. Detta är också något som Hasenfeld (1983) och den tidigare forskningen (Kjorstad, 2005; Dunér & Nordström, 2005) lyfter då de menar att socialarbetare ofta ställs inför dilemman i sin yrkesroll då de upplever svårighet med att balansera individens behov med regelverket. Detta är i stora drag också denna studies resultat. Att arbeta med unika människor och själv vara en unik människa gör det professionella mötet komplext. Tjänstemännen i denna studie representerar de organisationer som de arbetar inom. De ska sätta individen i fokus men ändå hålla sig inom de organisatoriska och ekonomiska ramarna. Men, denna studie visar att tjänstemännen inte helt problemfritt kan bortse ifrån individen de har framför sig och likaså har de svårt att som myndighetsutövare sitta helt oberörda och enbart fokusera på utredningen som de har framför sig. Den mänskliga dimensionen är ständigt närvarande och kan göra att ärendet får ett utfall som inte har sin grund i en likabehandlingsprincip. Framförallt Försäkringskassan får kritik för att ärendehandläggningen tar för lång tid och för att myndigheten inte håller budgeten. Således ställs dessa statliga tjänstmän inför krav från ledningen på ökad effektivitet. Det kan dock vara svårt att vara effektiv och samtidigt individualisera beslut, vilket nämns i samtliga informanternas utsagor. Som klient har man vissa rättigheter i mötet med Försäkringskassan och Socialtjänsten men man har knappast någon makt. Den professionella relationen med klienten är mycket asymmetrisk, vilket kan vara svårt för klienten då han/hon redan inledningsvis befinner sig i en utsatt och oönskad situation. Ekonomiskt bistånd är oftast sista utvägen för många människor och flertalet av dem som ansöker har oftast inget annat alternativ. Att som handläggare avslå ansökningar om ekonomiskt bistånd eller sjukpenning kan vara problematiskt utifrån tjänstemannens egen personlighet, då denne har medvetenhet om att han/hon sätter klienten i en svår situation med avseende på att klientens ekonomi kommer att drabbas hårt. Samhället och människan är komplexa och det är således viktigt att belysa delarna för att kunna förstå helheten.

7. Referenser

7.1 Litteratur

- Ahrne, G (1989): ”Byråkratin och statens inre gränser”. Rabén och Sjögren, Stockholm
- Bauman, Z (1989): ”Auschwitz och det moderna samhället”. Göteborg: Daidalos
- Bergmark, Å., Minas, R (2007): ”Decentraliserad välfärd eller medborgerliga rättigheter?”. I Socialvetenskaplig Tidskrift nr 2-4, s. 220 -241.
- Clevesköld, L., Lundgren, L., Thunved, A (2010): ”Handläggning inom Socialtjänsten”. Nordstedt.
- Dunér, A., Nordström, M (2003): ”Dilemman i biståndsbedömarnas yrkesutövning” FoU Rapport 1:2003.
- Hall, S (2006): ”Det offentliga mötet – om etik, tilltro och bemötande på Försäkringskassan”. Bokbox Förlag, Malmö.
- Hasenfeld, Y (1983): ”Human services organizations”. Prentice-Hall, Inc (Englewood Cliffs, NJ)
- Jörg, F., Boeije, R. H., Huijsma, R., de Weert, G. H., & Schrijvers, A. J. P. (2005): ”Professionals assessing client's needs and eligibility for electric scooters in the Netherlands: both gatekeepers and clients' advocates.” I British Journal of Social Work, 35, 823-842.
- Kjorstad, M. (2005): ”Between professional ethics and bureaucratic rationality: the challenging ethical position of social workers who are faced with implementing a workfare policy”. I European Journal of Social Work 8:4, sid 381 – 398.
- Kvale, Steinar (2009): *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur
- Larsson, Sam (2005): ”Kvalitativ metod”. I Larsson, Sam/Lilja, John/Mannheimer, Katarina (red) (2005): *Forskningsmetoder i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindelöf, M., Rönnbäck, E (2007): ”Biståndshandläggning och handlingsutrymme - från ansökan till beslut i äldreomsorgen”. Studentlitteratur
- Lipsky, M (1980): ”Street-level bureaucracy”. New York: Russel Sage Fundation
- Lundquist, L (2010): *Demokratins väktare*. Studentlitteratur. Lund.
- Lundquist, L (2010): ”Etik i offentlig förvaltning”. I Rothstein, B (red): ”Politik som organisation”, 2010. SNS Förlag, Stockholm
- Minas, R (2001): ”Att skilja agnarna från vetet”. I Socialvetenskaplig Tidskrift nr 3, s. 201-219.
- Ragin, C (1987): ”The comparative methods Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies”. Berkeley/Los Angeles/London: University of California
- Rothstein, B (2010): ”Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet”. I Rothstein, B (red): ”Politik som organisation”, 2010. SNS Förlag, Stockholm

Rothstein, B (2010): ”Den svenska statsförvaltningens omvandling från försumpning till legitimitet”. I Rothstein, B (red): ”Politik som organisation”, 2010. SNS Förlag, Stockholm

Socialstyrelsen (2003): ”*Ekonomiskt bistånd – stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten*”. Socialstyrelsen.

Tillgänglig på Internet: <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2003/2003-101-2>

Stensöta, H (2010): ”Genus och etik i förvaltningens processer”. I Rothstein, B (red): ”Politik som organisation”, 2010. SNS Förlag, Stockholm

Ståhl, C (2009): *Samverkan kring återgång till arbete – vart är arbetsgivarna?* Socialmedicinsk Tidsskrift. Vol86, Nr3.

Svensson, K., Johnsson, E., Laanemets, L (2008): ”*Handlingsutrymme – utmaningar i socialt arbete*”. Natur och Kultur, Stockholm.

Thomassen, Magdalene (2007): *Vetenskap, kunskap och praxis: introduktion till vetenskapsfilosofi*. Malmö: Gleerups

Weber, M (1983): ”*Ekonomi och samhälle – förståelsesociologins grunder vol.1*”.Uppsala: Argos

7.2 Elektroniska källor

Codex 2011: ”*Humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning*”. www.codex.vr.se

Besökt: 2011-03-27

Försäkringskassan 2010a: ”*Lagar och regler*”. www.forsakringskassan.se Besökt: 2011-03-15

Försäkringskassan 2010b: ”*Om Försäkringskassan*”. www.forsakringskassan.se Besök: 2011-03-15

Försäkringskassan 2010c: ”*Sjuk längre än 14dagar*”. www.forsakringskassan.se Besök: 2011-03-15

Försäkringskassan 2010d: ”*Om sjukpenning*”. www.forsakringskassan.se Besök: 2011-03-15

Försäkringskassan 2010e: ”*Hur bedöms min arbetsförmåga?*” www.forsakringskassan.se

Besök: 2011-03-15

Nationalencyklopedin 2011, sökord: myndighetsutövning. www.ne.se Besökt: 2011-03-21

SFS 1962:381 ”*Lagen om allmän försäkring*” www.lagrummet.se Besökt: 2011-04-11

SFS 2001:453 ”*Socialtjänstlagen*” www.lagrummet.se Besökt: 2011-04-11

Örnfelt, N (2008): ”*Den jämställda myndighetsutövningen? - Om Försäkringskassans handläggares syn på regelverket, Försäkringskassan och den försäkrade*”. Magisteruppsats Statsvetenskapliga Institutionen, Göteborgs Universitet.

Länk: http://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/17867/1/gupea_2077_17867_1.pdf

8. Bilagor

8.1 Bilaga A - Intervjuguide

INLEDNING

Jag heter Emina och läser till socionom på Göteborgs Universitet. Jag är inne på min 6:e termin och gör för tillfället min C-uppsats som berör tjänstemäns handlingsutrymme i statlig respektive kommunal myndighet. Jag har valt att intervjua två socialsekreterare som handläggare ekonomiskt bistånd i två olika kommuner, samt två personliga handläggare på Försäkringskassan som huvudsakligen handläggare sjukpenningärenden i två olika kommuner.

Intervjun är uppdelad i fyra teman som kommer att beröras och om det är okej med Er så vill jag gärna spela in intervjun på band. (Okej?) Materialet kommer enbart att användas till studiens syfte och raderas efteråt. Ni kommer även att vara helt anonyma och Ni kan välja att dra er ur om ni önskar detta, eller välja att avstå från att svara på vissa frågor; detta är helt frivilligt.

Syftet med min studie är att undersöka hur socialarbetare i statlig respektive kommunal myndighet förhåller sig till sin yrkesroll och hur Ni ser på möjligheten till eget handlingsutrymme i ärendehandläggningen. En jämförelse kommer att göras mellan de två yrkesgrupperna, i syfte att synliggöra dess skillnader.

BAKGRUND

- Vilka ärendeslag arbetar du med idag?
- Skulle du kunna beskriva dina arbetsuppgifter?
- Hur länge har du arbetat med dina nuvarande arbetsuppgifter?
- Har du någon utbildning inom yrkesområdet och i så fall vilken?

TEMA 1 – HANDLINGSUTRYMME

- Upplever du att du har ett handlingsutrymme att själv påverka och tolka de beslut som ska fattas i enskilda ärenden?
Om ja: Hur använder du dig av detta handlingsutrymme?
Om nej: Har du någon uppfattning om vad det är som hindrar ett handlingsutrymme? (T ex organisationen, regelverket, professionen etc.)
- Anser du själv att ditt handlingsutrymme är lagom? Eller är det för litet eller kanske för stort? Vilka konsekvenser har detta i så fall?

TEMA 2 – INDIVIDANANPASSNING

- Vad är det generellt sett som vägleder dig i din roll som handläggare? (T ex regler, lokalt utarbetade riktlinjer, individens behov etc.)
- Upplever du att du hjälper människor?
Om ja: Hur gör du konkret?
Om nej: Vad hindrar dig från att göra det?
- Upplever du att du kan ta hänsyn till människornas livssituation i dina beslut?
- Upplever du att de besluten som du fattar /behöver fatta ibland är orimliga?

TEMA 3 – EMPATI

- Hur hanterar du ärenden där du och den enskilde inte är överens?
- I litteraturen lyfts ofta balansgången mellan och svårigheten med att som tjänsteman visa empati och flexibilitet och samtidigt vara opartisk och strikt tillämpa regler. Är detta något som du själv känner igen dig i? Utveckla.

TEMA 4 – RÄTTSSÄKERHET

- Hur ser du på regelverket som du arbetar efter på Socialtjänsten/Försäkringskassan?
(Tydlig eller diffus lagstiftning/praxis/riktlinjer?)
- Hur skulle du kunna beskriva din användning av regelverket?
(Har du frångått regelverket någon gång?)
- Finns det ärenden där regelverket inte är tillämbart? Exempel?
Om ja: Hur hanterar du de ärenden där regelverket inte är tillämbart på en åtgärd eller ett beslut som du anser vara berättigat?
- Tror du att alla handläggare/socialsekreterare i din organisation skulle fatta samma beslut i samma situation? Spelar handläggarens/socialsekreterarens person roll för besluten?
- Känner du att alla klienter som kommer till dig har samma chans att få hjälp? Kan det förekomma att man gör skillnad på olika persongrupper?

AVSLUT

- Finns det ytterligare någonting som du vill lyfta fram som du anser vara viktigt, men inte blivit tillfrågad om?

Tack för att du har ställt upp och om det är något Du undrar över är Du välkommen att kontakta mig via telefon eller e-mail.