

Masteruppsats i offentlig förvaltning VT 2012  
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet  
Märta Sundbeck  
Handledare: Lena Lindgren  
Examinator: Stig Montin

## **Den divergerade tjänstemannen**

En kvalitativ studie av tjänstemannens roll och handlingsutrymme inom socialpolitik utifrån ett flernivåperspektiv

## Abstract

The discussion concerning the so-called *politics-administration-dichotomy* can be traced as far back as to the former American president Woodrow Wilson. Wilson (1887) proclaimed that civil servants of public administration normatively have to be kept isolated from the political arena, in order to contain the hegemonic ideals regarding the representative democratic system. However, the modern public administration in western societies can instead be associated with large and complex systems, where responsible politicians in general are limited to assure that the formulated policies are realized according to political intentions. Hence, what is the general significance of civil servants in the public policy process?

Based on the thoughts presented above, this thesis aims to inquire officials in an entire national hierarchical administrative chain in the social policy area. This in order to investigate if the civil servants who act within different levels are characterised by diverse role types and forms of discretion. If there are distinct variances between bureaucratic levels, this could potentially have substantial consequences on how central and local social policies are perceived and implemented. This specific research-field is well explored, but there are few empirical studies, which compare different public servants within an entire governmental control-chain. The main motive of this study is thus to create a deeper understanding for the characteristics of active bureaucrats, but also to help pinpoint the border between the political sphere and the public administration in a specific policy process.

The thesis is of qualitative nature, and the research design can best be described as a *comparative case study*, which relies on an *abductive* approach. In total 15 public servants from the *Ministry of Health and Social Affairs*, *The National Board of Health and Welfare* and last but not least, a selected *municipal social service-administration*, have been interviewed (semi-structured).

Results indicate that it is in fact possible to identify different role types and forms of discretion related to each specific administrative organisation. At the ministry-level, the bureaucrats tend to anticipate based on the governmental political ambitions. At the mid-level, the officials are mostly inclined to obey and prioritise regulation and law, whilst also valuing the interests of target groups and clients. At the local level, the public servants are in general more ambivalent and their role can be described as a hybrid of the two role types presented above, but with an emphasis on consideration towards community citizens and client groups. Altogether the servants also have accessible discretion, and because of their different characteristics they are involved in and affect the policy process in diverse manners. The main conclusion can however be expressed as the following: the bureaucrats are presently de facto an important part of social policy making to a varying extent, but not fully in a way which contradicts the democratic order.

**Key words:** tjänstemannen, offentlig förvaltning, politik, socialtjänst, roller, handlingsutrymme, inflytande, policyprocess

<b>1. INLEDNING – TJÄNSTEMANNEN OCH POLITIKEN</b>	<b>5</b>
1.1 SOCIALPOLITIK – DET EMPIRISKA FALLET	6
1.2 RELEVANTA BEGREPPSDEFINITIONER	7
1.3 PROBLEMATISERING – DEMOKRATISKA ASPEKTER	9
1.3.1 DEMOKRATISK LEGITIMITET KONTRA EFFEKTIVITET – PÅVERKAR ROLL OCH HANDLINGSUTRYMME	10
1.3.2 SOCIALPOLITIK – EN VERTIKAL STYRKEDJA MED MÖJLIGHET TILL AUTONOMI?	11
1.3.3 SOCIALDEPARTEMENTET	12
1.3.4 SOCIALSTYRELSEN	13
1.3.5 KOMMUNAL SOCIALFÖRVALTNING OCH SOCIALTJÄNST	14
1.3.6 ATT STUDERA EN HEL STYRKEDJA – EN FORSKNINGSLUCKA	16
1.4 SYFTESBESKRIVNING – ATT BRINGA KLARHET I TJÄNSTEMANNAROLLEN	17
1.5 STUDIENS FORTSÄTTA DISPOSITION	18
<b>2. BAKGRUNDSBESKRIVNING - DISKURSEN RÖRANDE TJÄNSTEMANNEN</b>	<b>19</b>
2.1 SKILJELINJEN MELLAN POLITIK OCH FÖRVALTNING	19
2.2 TJÄNSTEMANNAROLLEN – TYPOLOGIER OCH ARKETYPER INOM FORSKNINGEN	20
2.3 TJÄNSTEMANNEN INOM OLIKA NIVÅER – VARIERANDE FÖRUTSÄTTNINGAR	21
2.4 SAMMANFATTNING AV DISKURSEN - TJÄNSTEMANNEN HAR ETT HANDLINGSUTRYMME!	22
2.5 SOCIALPOLITIK SOM POLICYOMRÅDE – EN DEL AV DEN SVENSKA VÄLFÄRDSSTATEN	23
<b>3. TEORETISKT RAMVERK – EN UTGÅNGSPUNKT</b>	<b>24</b>
3.1 ROLLER – VAD ÄR DET?	25
3.2 HANDLINGSUTRYMME – VAD ÄR DET?	27
3.3 TJÄNSTEMANNAROLLEN OCH HANDLINGSUTRYMME – FAKTORER SOM KAN PÅVERKA	29
3.3.1 NÄRMARE GENOMGÅNG AV TÄNKBARA PÅVERKANDE FAKTORER	30
3.4 POLICYPROCESSEN – VAD ÄR DET?	32
3.5 FRÅN TEORI TILL ANALYSMODELL OCH OPERATIONALISERING	34
<b>4. EMPIRIINSAMLING – FORSKNINGSDSIGN OCH METOD</b>	<b>38</b>
4.1 EN KOMPARATIV FALLSTUDIE	38
4.2 SEMISTRUKTURERADE INTERVJUER	40
4.3 URVAL AV FALL	41
4.4 URVAL AV INTERVJUPERSONER	42
4.5 FORSKNINGSKRITERIER - VALIDITET, RELIABILITET OCH REPLIKERBARHET	44
4.6 KODNING OCH TOLKNING AV MATERIALET	45
<b>5. EMPIRISKA TENDENSER – HUR KAN ROLLER OCH HANDLINGSUTRYMME BESKRIVAS?</b>	<b>46</b>
SAMMANFATTADE EMPIRISKA TENDENSER	47
5.1 DELSTUDIE 1 – ROLL OCH HANDLINGSUTRYMME PÅ SOCIALDEPARTEMENTET	48
REGERINGENS FÖRKÄMPAR	48
5.2 DELSTUDIE 2 – ROLL OCH HANDLINGSUTRYMME PÅ SOCIALSTYRELSEN	55
LAGLYDIGA BRUKAREXPENTER	56
5.3 DELSTUDIE 3 – ROLL OCH HANDLINGSUTRYMME INOM DEN KOMMUNALA SOCIALFÖRVALTNINGEN	64
MEDBORGARNAS FÖRKÄMPAR	64
5.4 ANALYS OCH RESULTAT – VILKA ÄR DE PRIMÄRA SKILLNADERNA MED AVSEENDE PÅ ROLL OCH HANDLINGSUTRYMME?	71
5.5 ROLLERNAS OCH HANDLINGSUTRYMMETS INVERKAN PÅ POLICYPROCESSEN	79
5.6 SLUTSATSER – VAD BETYDER RESULTATET?	82
<b>6. SAMMANFATTNING OCH UTVECKLING AV TEORETISKA MODELLER – DEN DIVERGERANDE TJÄNSTEMANNEN</b>	<b>85</b>
<b>7. AVRUNDNING OCH AVSLUTANDE REFLEKTIONER</b>	<b>89</b>
7.1 SLUTDISKUSSION – TJÄNSTEMANNENS CENTRALA ROLL I EN KOMPLEX TID	89

### **Tack...**

Inledningsvis är det på sin plats att ett tack riktas till ett antal personer. Sammantaget kan det konstateras att det ej hade blivit någon masteruppsats utan deras allehanda insatser eller stöd.

Först och främst ett tack till min handledare Lena Lindgren, för dina kritiska och kloka synpunkter samt ditt ständigt skarpa perspektiv. Vidare skall ett tack skänkas till Charlotte Montell och Jesper Magnusson, utan er hade vistelsen i huvudstaden blivit alltför kostsamt för att kunna förverkligas. Uppmärksamhet skall även riktas till alla tjänstemän som har ställt upp på intervju, tack för att ni tog er tid i era fullspäckade arbetsscheman för att svara på diverse frågor angående rollen som ämbetsman i det offentliga. Ett särskilt tack till Ulrika Johansson Jordan, såväl för all din hjälp och ditt stöd under uppsatsförandet, som för hösten 2011. Utan dig hade min praktiktermin inte varit vad den till sist blev. Vidare skall ett tack även överlämnas till min familj och vänner, ni vet vilka ni är.

Till sist vill jag tacka min fantastiska sambo, Jacob. Ett stort tack för att du stöttat, peppat och kommit med massor av värdefull input under denna process. Jag vet inte vad jag hade gjort utan dig!

Märta Sundbeck  
Göteborg, maj 2012

## 1. Inledning – tjänstemannen och politiken

”Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen.” Satsen återfinns i Regeringsformens 1 kap. 6 §, och utgör ett fundament i det svenska representativa demokratiska systemet. Enkelt uttryckt delegerar svenska medborgare den beslutande och exekutiva makten till riksdag respektive regering, vilka sammantaget förvaltar folkets samlade förtroende. Ansvar att identifiera offentliga problem samt att formulera lämpliga politiska lösningar (*policies*) åligger de politiska makthavarna, medan förvaltningen har till uppgift att på olika vis förverkliga dessa (Campbell & Peters 1988:80). Var går då gränsen mellan den offentliga byråkratin och den politiska världen? Denna frågeställning har sedan länge varit föremål för diskussion och analys inom samhällsvetenskapliga discipliner (Erlandsson 2000:1). I sammanhanget kan exempelvis byråkratins fader Max Weber nämnas. Webers (1921) teoretiska och normativa idealbyråkrati gör gällande att en skiljelinje mellan politiken och förvaltningen bör upprätthållas. Detta i syfte begränsa byråkratins politiska inflytande och därmed värna medborgarnas demokratiska intressen. Föreställningen om en totalt isolerad förvaltning anses dock vara förlegad, utifrån såväl normativa som deskriptiva termer. Politik och förvaltning kan istället sägas vara ömsesidigt intervenerande fenomen (Pollitt & Bouckaert 2011:163-168; Högberg 2007:7).

Vilken betydelse har förvaltningens tjänstemän med avseende på politik och policyprocesser<sup>1</sup>? Det har konstaterats att graden av byråkraternas<sup>2</sup> inflytande på politiken, är ofrånkomlig då de förfogar över expertis vilken är nödvändig i syfte att uppnå för samhället önskvärda politiska utfall (Peters & Pierre 2003:1). Med andra ord kan det, utifrån denna effektivitetsaspekt, betraktas som både önskvärt och berättigat att byråkrater besitter viss autonomi på basis av sin profession. Tjänstemännens inverkan över det politiska förfarandet har eskalerat i takt med välfärdsstaternas framväxt i västvärlden. Detta till följd av att den offentliga förvaltningens storlek och komplexitet hämmar politiska makthavares möjligheter att styra och kontrollera (Huber & Shipan 2002:19). I praktiken tilldelas därmed offentliga tjänstemän en viss grad av autonomi och handlingsutrymme i samband med

---

<sup>1</sup> Med policyprocess avses i sammanhanget det förlopp vilket äger rum i samband med förverkligandet av specifika politiska beslut. En relativt vedertagen ansats är att betrakta processen i form av in- och utflöden. Denna modell benämns för systemmodellen och myntades av David Easton (1965) (Vedung 2009:27, 34). En något mer utvecklad version av denna ansats är att dela in processen i ett antal steg. Detta kan enkelt utmålans på följande vis: *problemidentifiering-policyutformande-beslutsfattande-implementering-utvärdering* (Hill & Hupe 2009:115). Med politik avses istället fördelning av auktoritära värden i samhället (Norell 1989). Relationen mellan policyprocessen och politik är ej fullständigt möjlig att separera, utan fenomenen skall ses som avhängiga varandra.

<sup>2</sup> *Byråkrat, ämbetsman* och *administratör* kommer i uppsatsen att användas synonymt med begreppet *tjänsteman*.

förverkligandet av politiska beslut. Det föreligger emellertid vissa legitimitetsproblem med en alltför självständig byråkrati, i termer av att detta riskerar att underminera det demokratiska förfarandet då samhällets medborgare ej har möjlighet att utkräva ansvar gentemot tjänstemännen. Det kan dessutom uppstå en intressekonflikt mellan byråkratin och folkvalda politiker, vilket resulterar i att politiska beslut systematiskt motarbetas och modifieras (Ibid. 21). I reella termer innebär detta således att demokratiskt utnämnda makthavares beslut blir fruktlösa, och risken för att ett elitistisk expertstyre uppstår blir kännbar.

Ämbetsmannens roll och handlingsutrymme<sup>3</sup> kan med utgångspunkt från ovanstående ej förringas. Dennes funktion inom det demokratiska systemet är i korta ordalag att beskrivas som i synnerhet viktig. Hur ser tjänstemannens roll ut och hur avspeglas deras inflytande och handlingsutrymme på och inom policyprocesser? Det är med avstamp från ovan resonemang som uppsatsen tar vid, och den skall skärskåda och komparera tjänstemannarollen på tre olika förvaltningsnivåer inom ett specifikt policyområde. Detta eftersom skillnader i rolluppfattning och handlingsutrymme kan ha betydelse med avseende på den politik som formuleras samt hur förslagen realiserar. Byråkraternas roller kan således påverka det offentliga systemet i en viss riktning (Aberbach et al. 1981:2-3).

Det finns en mängd studier vilka undersöker och problematiserar tjänstemannarollen och ämbetsmannens handlingsutrymme (se exempelvis Melbourne 1979; Norell 1989; Lundquist 1998; Bengtsson 2012 med flera). Sällan har dock dennes roll och funktion studerats i en hel nationell styrkedja inom ett specifikt policyområde, det vill säga från departement, till statlig förvaltningsmyndighet och till sist på kommunalnivå. Av denna anledning skall en jämförelse göras av tjänstemän vilka verkar inom *Socialdepartementet*, *Socialstyrelsen* samt inom den *kommunala socialförvaltningen*. Det policyområde som studeras är följaktligen socialpolitik, och mer specifikt de tjänster vilka faller inom ramen för den kommunala socialtjänsten.

### **1.1 Socialpolitik – det empiriska fallet**

Varför kan detta anses vara ett intressant studieområde? Dels kan det i allmänhet betraktas vara av värde att undersöka huruvida byråkrater på olika förvaltningsnivåer kan karakteriseras på diversifierade vis, det vill säga om de kan relateras till olika rolltyper. Detta på grund av att det illustrerar dynamiken inom en vertikal styrkedja vilken är präglad

---

<sup>3</sup> Diskretion kommer av språketetiska skäl, stundtals att användas synonymt med begreppet handlingsutrymme i denna studie.

av såväl reglering och *rule of law*<sup>4</sup> som autonoma tjänstemän. Genom att studera ovanstående, ökar möjligheten att skönja tjänstemännens betydelse för och inom policyprocessen, det vill säga var gränsen mellan politik och förvaltning går. Är skiljelinjen beroende av den nivå inom vilken byråkraten är verksam?

Det socialpolitiska området är i sammanhanget ett intressant studieobjekt, dels på grund av att social verksamhet på många sätt kan förknippas med en distinkt vertikal styrkedja framför allt på grund av en tydlig reglering och särskilda styrformer såsom nationella standardiseringar och en förstärkt tillsyn (Premfors et al. 2003: 127-128; Internet 1)<sup>5</sup>. Dessutom utgör dessa tjänster ett fundament i det svenska välfärdssamhället, och berör därmed en stor andel medborgare. Det är således motiverat att undersöka detta policyområde utifrån såväl vetenskapliga som samhällsrelevanta aspekter.

Uppsatsen kan sägas ha en abduktiv ansats, då analysen av den insamlade empirin är baserad på relevanta teoribildningar, men i studiens avslutande del modifieras dessa och uppbyggnad av nya teoretiska modeller tar vid (Alvesson & Skjöldberg 1994: 41-47). Teorierna vilka fungerar som utgångspunkt för analys kan sägas vara härledda utifrån såväl normativa som empiriska tankegångar, och kan framför allt kategoriseras inom ramen för vad som brukar benämnas som *middle-ranged-theories* (Bryman 2008:6, 9-11). Den bakomliggande intentionen är således att vid analytisk jämförelse av olika förvaltningsnivåer, utveckla teoretiska modeller vilka kan beskriva och möjligen förklara tjänstemännens eventuella inflytande på och inom policyprocessen. Detta kan följaktligen leda till en ökad förståelse för var gränsen mellan politik och förvaltning går, det vill säga vilken reell makt ämbetsmännen har med avseende på politiken och i förlängningen även på demokratiska processer. Nedan presenteras översiktligt för studien grundläggande begreppsdefinitioner, innan en djupdykning inom ämnet tar vid.

## 1.2 Relevanta begreppsdefinitioner

I syfte att för läsaren klargöra uppsatsens fokus samt dess undersökningsområde, skall vissa av studiens mest fundamentala begrepp härmed presenteras översiktligt. Uppsatsens huvudsakliga studieobjekt utgörs av *offentliga tjänstemän*. Här åsyftas i allmänhet personer vilka är anställda inom den offentliga förvaltningen och i teknisk bemärkelse kan samtliga funktioner och befattningar inom statliga, regionala och kommunala organisationer vilka centralt styrs av politiska representanter betecknas som tjänstemän. Inom denna kategori kan

---

<sup>4</sup> Detta begrepp är nära förknippat med Webers idealbyråkrati och kan sägas omfattas av rättssäkerhet, likhet inför lagen och demokratisk legitimitet utifrån bemärkelsen att politiker är den beslutsfattande makten medan tjänstemän står för implementeringen (Hill & Hupe 2009:22-23).

<sup>5</sup> En mer djupgående diskussion i detta ämne följer i uppsatsens problematiserande avsnitt nedan.

med andra ord även personer vilka arbetar på gräsrotsnivå inkluderas, såsom vårdbiträden, fastighetsskötare etcetera (Tahvilzadeh 2011:30). I studien avses dock primärt personer vilka har ett mer administrativt ansvar, det vill säga som tillhandahåller underlag för beslut, verkställer den politiska viljan samt på olika vis genom sin befattning och sina arbetsuppgifter, kan tänkas bistå ledningen med assistens såväl direkt som indirekt (Norell 1989:12).

Ett närliggande begrepp till den offentliga ämbetsmannen är *byråkrati*, vilket i allmänhet är ett laddat koncept förknippade med negativa betingelser såsom tröghet, ineffektivitet och dylikt (Högberg 2007:24). I detta sammanhang åsyftas dock vad Weber benämnde som en neutral, regelstyrd, förutsägbar och tydlig organisationsstruktur med fastlagda rutiner, samt med avstamp från ett avskilt sak- och kompetensområde. De anställda, det vill säga tjänstemännen är knutna till en hierarkisk ordning och skall enbart rekryteras samt tilldelas möjlighet att avancera, på basis av meriter, kunskap och prestationer. Den offentliga byråkratin kännetecknas vidare av en särskild aktivitet, närmare bestämt myndighetsutövning (Weber 1987:58-60). Angränsat till byråkrati är därmed *offentlig förvaltning*. Dessa kan betraktas som två synonyma begrepp (Premfors et al. 2003:93-94). Det är med andra ord inom förvaltningen som ovan nämnda principer återfinns om än i normativ bemärkelse, och det är bland annat inom dessa instanser som politiska beslut realiseras (Norell 1989:12)<sup>6</sup>.

Då uppsatsen bland annat syftar till att bibringa klarhet i relationen mellan förvaltningen och den politiska sfären, är det väsentligt att ringa in vad konceptet *politik* innefattar. En klassisk definition av denna företeelse är Lasswells (1935) vilken lyder: ”*Who gets what, when and how?*”<sup>7</sup>. Politik som fenomen kan ses som en auktoritativ fördelning av (ideologiska) värden, det vill säga en aktivitet som sker i samhället (Norell 1989:12). Utöver värden, är det även möjligt att syfta till styrning av samhället och dess utveckling (Högberg 2007:24).

En *policy* kan i sammanhanget ses som ett specifikt beslut, vilket syftar till att styra och kan sägas utgöra det verktyg som allokerar värden i samhället (Easton 1953:130). Ytterligare en definition av begreppet är ett visst handlande, eller icke-handlande, som syftar till förändring eller bevarande av ett särskilt tillstånd (Hanberger 2001:49). Denna politiska

---

<sup>6</sup> Det skall i detta sammanhang nämnas att det i dagsläget är svårare att dra en distinkt gräns mellan vad som kan betecknas som offentliga och privata verksamheter till följd av förvaltningspolitiska strömningar inspirerade av liberala ideal (Salamon 2002:1- 10). Detta faktum påverkar dock ej denna studie, då det empiriska fallet de facto utgörs av renodlade offentliga organisationer och stämmer således in på ovan presenterade definition av offentlig förvaltning.

<sup>7</sup> Citatet utgör bokens titel.



handlingslinje består generellt av intentioner, mål samt en kombination av olika styrinstrument (Rist 1998:153). Det är följaktligen möjligt att antaga att utformningen av en policy är avhängig beslutsfattarens normativa idé- och värdeföreställning. En policy är således aldrig fullständigt neutral. Med *policyprocess* avses i detta sammanhang det förlopp, där en eller flera policies inom ett specifikt område förverkligas.<sup>8</sup> Inom denna process återfinns med andra ord politiska värden, och det är därav ej möjligt att fullständigt särskilja politik från en policyprocess. Då offentliga tjänstemän är inblandade i detta skeende, kan de i förlängningen sägas vara en del av det politiska systemet. Det är därav intressant att undersöka på vilket sätt de är delaktiga, samt utifrån vilken rolluppfattning och med vilket typ av handlingsutrymme.

### 1.3 Problematisering – demokratiska aspekter

I en artikel från Svenska Dagbladet den 7 mars år 2012 diskuteras den nyligen uppdagade politiska skandalen gällande Sveriges planer att genom ett så kallat bulvanföretag, bygga en vapenfabrik i diktatorlandet Saudiarabien. Artikeln gör bland annat gällande att tjänstemän i alltför hög grad varit involverade i denna skandalomsusade affär och detta beskrivs i termer av att: *”Pådrivande var regeringskansliet och högt uppsatta tjänstemän i försvarsdepartementet”* (SVD 2012-03-07). I en annan artikel publicerad i Dagens Nyheter, riktas istället anklagelserna mot den statliga myndigheten FOI<sup>9</sup>, och enskilda tjänstemän pekas ut även på denna nivå som involverade i detta kontroversiella förlopp (DN 2012-03-10). Hur mycket sanning det i själva verket ligger i dessa påståenden är i dagsläget oklart, och skall ej diskuteras närmare här. Däremot synliggör artiklarna ett för denna studie relevant problem, då det indikeras att tjänstemän kan besitta ett alltför påtagligt inflytande när det kommer till det politiska förfarandet. Det finns således, som tidigare nämnts, vissa demokratiska legitimitetaspekter att ta hänsyn till då gränsen mellan politik och förvaltning diskuteras. Dessa skall inledningsvis dryftas i syfte att klargöra den grundläggande problematiken. Medborgarna kan i samband med de parlamentariska valen genom att gå till urnan och rösta, utkräva ansvar gentemot de styrande instanserna. Förfarandet säkerställer att folkviljan är och förblir den centrala utgångspunkten för samtliga politiska beslut, i enlighet med det representativa demokratiska systemets ideal. Samma kontrollmekanism saknas med avseende på tjänstemännen i den offentliga sektorn, det vill säga demokratiskt ansvarsutkrävande tar ej vid på liknande vis. Det representativa demokratiska systemet förutsätter således att tjänstemän agerar objektivt, neutralt och i enlighet med den politiska

---

<sup>8</sup> En mer utförlig diskussion om policyprocesser följer senare i uppsatsens teoretiska avsnitt.

<sup>9</sup> Den fullständiga benämningen på myndigheten är *Totalförsvarets forskningsinstitut*.

maktens ambitioner och önskemål. Vid en situation av att tjänstemannens handlingsutrymme går stick i stäv med politiska beslutsfattarens intentioner, kan det sägas uppstå en viss demokratisk illegitimitet (Rothstein 2001:67-68, Bergström 2001:177). Detta i termer av att beslut härleds från icke förtroendevalda tjänstemän, snarare än att medborgares värden kanaliseras genom de folkvalda representanterna. Utifrån ovan presenterade definition av byråkrati och förvaltning samt i enlighet med det representativa demokratiska systemet, är det således möjligt att konkludera att det är ej tjänstemännens subjektiva ideologiska värderingar vilka bör återfinnas inom förloppet eller ligga till grund för politiska beslut. Snarare skall policyprocessen präglas av de politiska beslutsfattarnas intentioner och värden. Studien kan följaktligen ses som ett försök att utifrån normativa ideal, undersöka hur den empiriska verkligheten förhåller sig med avseende på ovanstående.

Samtidigt kan en alltför långtgående lojalitet gentemot den politiska ledningen resultera i illegitima och kanske till och med odemokratiska skeenden, såsom i det empiriska exemplet ovan gällande svensk vapenexport till Saudiarabien. Det har därav hävdats att offentliga ämbetsmän normativt sett måste följa vissa etiska riktlinjer i samband med beslutsfattande, och således tilldelas viss diskretion i syfte att göra korrekta moraliska överväganden. Det är följaktligen inte alltid önskvärt att den enskilda tjänstemannen enbart fungerar som ett passivt politiskt redskap utifrån andra väsentliga demokratiska aspekter (Lundquist 1997:148-150). Ovanstående resonemang utgör ett av de vanligaste motiven till att undersöka och problematisera tjänstemannarollen inom offentlig förvaltning, och det kan med andra ord uttryckas som att fenomenen analyseras utifrån ett *demokratiskt perspektiv*. Denna ansats utgör även uppsatsens fundamentala fokus. I nedanstående avsnitt skall dock denna problematik utvecklas och nyanseras, i förhållande till förvaltningspolitiska strömningar samt utifrån ett styrningsperspektiv inom det specifika policyområdet.

### **1.3.1 Demokratisk legitimitet kontra effektivitet – påverkar roll och handlingsutrymme**

En stor och komplex förvaltning, leder per automatik till att politiskt förtroendevalda beslutsfattare tvingas att förlita sig på tjänstemannens kapacitet när det kommer till förverkligandet av policier (Hammond 2006:73). Det är följaktligen näst intill omöjligt för de politiska makthavarna att personligen säkerställa att formulerade beslut förverkligas. Vidare har det sedan 1980-talet hävdats att det ej enbart är relevant att diskutera den offentliga förvaltningens legitimitet i termer av demokratiska processer. Det handlar även om graden av *effektivitet*, det vill säga vilket utfall genomförande instanser lyckas uppnå. Genom förvaltningspolitiska strömningar såsom *New Public Management* vilka

kännetecknas av idéer hämtade från det privata näringslivet, med bland annat ökade inslag av mål- och resultatstyrning, samt mer horisontell och indirekt styrning i form av vad som inom akademien sammantaget benämns som *interaktiv samhällsstyrning* (eng. *Governance*), har målet bland annat varit att uppnå en mer effektiv, och tillika mer legitim förvaltning (Kjaer 2004:24; Salamon 2002:1-18). Utifrån ovanstående är det med andra ord eftersträvansvärt att sakkunniga tjänstemän är involverade i utformningen av politiska beslut, i syfte att säkerställa en viss grad av effektivitet. Med detta sagt, är det följaktligen möjligt att konstatera att det till viss del existerar en inneboende potentiell konflikt inom den rådande samhällsmodellen, då demokratisk och effektivitetsrelaterad legitimitet efterfrågas parallellt. Forskning på området har visat att tjänstemannens roll även påverkas i en negativ riktning av dessa presumtivist motstridiga värden (Lundquist 1998:133-160). Hur förhåller sig tjänstemannen till denna konflikt? Förordar de att vara den politiska ledningens vapendragare eller agerar de framför allt på basis av exempelvis sin kompetens och expertis i syfte att uppnå ett önskvärt utfall? Det är således möjligt att identifiera en risk för ambivalens bland tjänstemän vilka verkar inom den offentliga förvaltningen. Detta i hårdragna hypotetiska termer av att de antingen förordar fullständig följsamhet och lojalitet gentemot politiska makthavare, eller att de förespråkar att enbart agera utifrån sin egen expertis samt att deras sakkunskap tas i anspråk i syfte att uppnå eftersträvansvärda resultat. Ett antagande som i sammanhanget kan göras är att dagens moderna samhällsstyrning kan resultera i en högst mångfacetterad offentlig sektor med heterogena tjänstemän vilka på olika sätt färgar policyprocesser. Legitimitet i termer av effektivitet och demokrati utgör följaktligen den grundläggande och allmänna konflikten i detta sammanhang, då det kan antagas att dessa stundtals skilda motiv kan ha inverkan på och färga tjänstemannens agerande. Nedan redogörs för det specifika fall, det vill säga policyområde vilket ljuset riktas mot i denna studie.

### **1.3.2 Socialpolitik – en vertikal styrkedja med möjlighet till autonomi?**

Primärt är det kommunen som ansvarar för utförandet av sociala tjänster vilka består av *äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, stöd till funktionshindrade* etcetera, och det är sedermera möjligt att lokalisera en tydlig styrkedja från regeringen ner till den lokala nivån. Det är ett vidare ett förhållandevis stort policyområde, och ett relativt omfattande antal offentliga tjänstemän är verksamma inom detta fält (Premfors et al. 2003:127-128).

Nedan redogörs för samtliga nivåer som skall undersökas, och syftet med avsnittet är bland annat att synliggöra tjänstemannens potentiellt dualistiska roll, utifrån bemärkelsen att

de är styrda men ändå kan disponera möjligheten till att utveckla egna roller samt handla relativt fritt.

### **1.3.3 Socialdepartementet**

Det svenska Socialdepartementet utgör en del av den numera statliga och enhetliga myndigheten Regeringskansliet, och skall enligt myndighetsinstruktionen bereda regeringsärenden och stödja regeringen och statsråden i deras respektive verksamhet (Förordning 1996:1515 med instruktion). Enkelt uttryckt skall departementet hjälpa regeringen med förverkligandet av den formulerade politiken. Den opolitiska tjänstemannastaben ägnar sig åt varierande arbetsuppgifter, men ett antal primära åtaganden kan i sammanhanget identifieras. Dels skall tjänstemännen bistå regeringen med assistans i lagstiftningsprocessen, det vill säga bereda och bearbeta politiska förslag samt framställa propositioner. De är vidare involverade i budgetprocessen och styrningen av statliga myndigheter i form av beredning och uppföljning av budgetbeslut, av myndigheters regleringsbrev etcetera (Premfors & Sundström 2007:40-41).

Socialdepartementet vilar på en sektoriell princip, och ansvarar för bland annat hälso- och sjukvårdsfrågor, bostadspolitiska frågor, socialförsäkringssystem samt socialtjänst (Ibid. 44). År 2010 arbetade totalt 264 tjänstemän inom departementet (Regeringskansliets årsbok 2010:91). Bland de icke-politiska tjänstemännen är de flesta anställda handläggare, och dessa innehar vanligtvis titeln departementssekreterare och kansliråd (Premfors & Sundström: 2007:69-70).

De opolitiska ämbetsmännens närmaste ledning utgörs följaktligen av den svenska regeringen och därmed politiska beslutsfattare, och departementet styrs likt andra myndigheter primärt genom instruktion och regleringsbrev. Vidare hålls regelbundna veckovisa avstämningar och möten mellan den politiska ledningen och tjänstemannastaben, i syfte att säkerställa att de politiska ambitionerna realiserar. Den formella och informella styrningen av byråkraterna kan således sägas vara påtaglig (Ibid.136-138). Forskning av tjänstemän på departementsnivå har visat att närheten till politiker på olika sätt kan genomsyra och påverka byråkraternas förhållningssätt och deras syn på sitt arbete (se till exempel Aberbach et al. 1981:237). Samtidigt är den opolitiska staben inom departementet avsevärt större än de politiska representanterna, och det är därmed sannolikt att de kan utöva ett betydande inflytande över beredningsprocesser, framtagande av underlag, etcetera. Utifrån ovanstående är det möjligt att konstatera att tjänstemännen rimligtvis är styrda, påverkade och präglade av närheten till den politiska ledningen. Samtidigt finns det

indikationer på att de till följd av sina arbetsuppgifter och det faktum att de befinner sig i ett numerärt överläge gentemot de folkvalda representanterna, har möjlighet att utveckla flerdimensionella rolluppfattningar och därmed även ha stort inflytande på politiska beslut.

#### **1.3.4 Socialstyrelsen**

Socialstyrelsen är en statlig förvaltningsmyndighet vilken lyder under och styrs av regeringen genom Socialdepartementet. Myndigheten ansvarar bland annat för frågor inom hälsa- och sjukvård, socialtjänst, folkhälsa, smittskydd etcetera. Socialstyrelsen skall ägna sig åt tre uppgifter: (1) generera och sprida kunskap till berörda aktörer; (2) upprätta normerande riktlinjer och regelverk samt (3) utöva tillsyn (Förordning (2007:1202) med instruktion för Socialstyrelsen 1 kap. 3 §). Med andra ord är myndigheten ansvarig för säkerställandet av att samtliga lokala tjänster vilka faller inom ramen för socialtjänsten utförs och bedrivs på ett ändamålsenligt vis, till exempel genom tillsyn, utfärdande av föreskrifter och upprättande av handböcker (Statskontoret 2011:8, 19-20). Socialstyrelsens centrala nivå består av en generaldirektör samt dennes stödenheter, det vill säga ett insynsråd och ett rättsligt råd. Vidare är Socialstyrelsen en så kallad *processorganisation*, vilket innebär att myndighetens struktur är uppbyggd kring dess primära uppgifter snarare än omkring aktuella verksamhetsområden. Totalt återfinns fyra sakavdelningar där samtliga ansvarsområden är integrerade (Ibid.20-21). Regeringen styr Socialstyrelsen genom myndighetens instruktion och regleringsbrev, och myndigheten tilldelas ett förhållandevis omfattande antal regeringsuppdrag. Genom dessa riktade uppdrag ökar regeringens indirekta styrning av tjänsterna på regional och lokal nivå. Vidare regleras Socialstyrelsens verksamhet vilken faller inom ramen för tillsyn framför allt av olika lagar och förordningar såsom Socialtjänstlagen och Hälso- och Sjukvårdslagen (Ibid. 26).

Utifrån ovanstående är myndighetens verksamhet på olika vis präglad av regeringens styrning och kontroll. Samtidigt gör den svenska konstitutionen gällande att myndigheter är självständiga då det kommer till myndighetsutövning, samt att regeringen måste styra de statliga verken kollektivt. Den svenska förvaltningsmodellen är utifrån ovanstående unik, då det råder ministerstyreförbud samt en tudelning mellan regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna (Premfors et al. 2003:50). Svenska myndigheter är därmed utifrån ett internationellt jämförande perspektiv, autonoma relativt den regerande makten. Vidare är Socialstyrelsen en så kallad expertmyndighet, där de verksamma tjänstemännen i hög grad besitter utbildning vilken kan förknippas med hälsa, sjukvård och omsorg, det vill säga läkare, sjuksköterskor socionomer etcetera (Internet 2). Med andra ord återfinns här

byråkrater med en tydlig professionell förankring. Det är utifrån ovanstående intressant att undersöka hur ämbetsmannens roll och handlingsutrymme tar sig i uttryck på denna nivå, då Socialstyrelsen på många sätt är knuten till politiska prioriteringar och ambitioner genom olika riktlinjer. Samtidigt tillåter den svenska förvaltningsmodellen myndigheten att agera självständigt i samband med myndighetsutövning. Vidare är det sannolikt att tjänstemännens expertis gör sig påmind i detta sammanhang och således präglar deras rolluppfattning och tillämpning av handlingsutrymme.

### **1.3.5 Kommunal socialförvaltning och socialtjänst**

I Sverige råder ett långtgående kommunalt självstyre, och företeelsen är konstitutionellt förankrad. I enlighet med detta är kommunen ansvarig för allmänna kommunala angelägenheter inom det lokala området (Regeringsformen 2011:109, 1 kap. 1 §, 14 kap. 2 §, 4 §). Ett exempel på en sådan angelägenhet är socialtjänst, och det stipuleras i Socialtjänstlagen att kommuner besitter det yttersta ansvaret för denna verksamhet (Socialtjänstlagen 2001:452, 2 kap. 1 §). Socialtjänst<sup>10</sup> kan i bred bemärkelse sägas omfatta exempelvis äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, vård av missbrukare, ekonomiskt bistånd etcetera (Lindgren 2006:31). Verksamheten regleras av Socialtjänstlagen, Förvaltningslagen, Kommunallagen, Lagen om särskilda bestämmelser för vård av unga, Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade etcetera (SOU 2008:18:19). Det är med andra ord ett flitigt reglerat område, och kommunen är därmed skyldig att följa och förhålla sig till de olika riktlinjer som finns inom detta fält. Samtidigt är Socialtjänstlagen en ramlagstiftning, vilket enkelt uttryckt innebär att kommunen har möjlighet att utforma omsorgen på det vis som är mest kompatibelt med de kommunala förutsättningarna i enlighet med självstyret och subsidiaritetsprincipen<sup>11</sup> (Elmér et al. 1998:171).

På senare tid, har dock den egna kommunens inflytande över utformningen av socialtjänsten implicit minskat. Socialstyrelsens tillsyn och kontroll av dessa tjänster har skärpts (Statskontoret 2011:8, 19-20). Vidare har vad som vanligtvis benämns för evidensbaserad praktik introducerats inom socialtjänsten, vilket i reella termer innebär att de lokala verksamheternas utformning går i en likartad riktning, med standardiserade metoder och bedömningsinstrument (Socialstyrelsen 1 2011:7). Utöver detta har nationella kvalitetsregister i form av exempelvis Öppna Jämförelser inom äldreomsorgen upprättats. Dessutom betalar regeringen genom Socialstyrelsen ut så kallade prestationsbaserade

---

<sup>10</sup> En mer nyanserad beskrivning av socialtjänst och socialpolitik följer i uppsatsens bakgrundskapitel.

<sup>11</sup> Subsidiaritetsprincipen är en juridisk term och innebär i enkla ordalag att frågor skall hanteras på den nivå där det kan sägas vara mest effektivt (Bäck & Larsson 2007:121).

stimulansbidrag i syfte att förhöja den nationella kvalitén på detta område (Socialstyrelsen 2011:9). Sammantaget kan dessa ovan nämnda åtgärder och insatser sägas leda till en mer enhetligt utformad socialtjänst, och den statliga styrningen av denna kommunala angelägenhet har således i mångt och mycket har intensifierats. Samtidigt fattar även kommunens fullmäktige beslut om särskilda politiska prioriteringar vilka skall prägla socialtjänsten och socialnämnden ansvarar för att dessa uppnås. Tjänstemän på den lokala nivån vilka verkar inom detta område, måste med andra ord förhålla sig till befintliga nationella riktlinjer och den statliga styrningen, parallellt som hänsyn skall tas till lokala politiska prioriteringar. Forskning och studier av kommunala administratörer indikerar att det kan återfinnas ett ömsesidigt beroende mellan den lokala politiska ledningen och verksamma tjänstemän, samtidigt som byråkraterna kan ha ett stort inflytande i utformningen av den lokala politiken (Bengtsson 2012:49; Högberg 2007:192-193; Norell 1989: 252-270). Även på denna nivå, finns det med andra ord en gedigen statlig och kommunal styrning, analogt med att utrymme till autonomi och självständighet råder.

Sammantaget går det att identifiera en tydlig vertikal styrkedja från regeringen ner till kommunen, då det socialpolitiska området i hög grad är juridiskt styrt och reglerat. Detta torde innebära en situation där tjänstemannen på samtliga förvaltningsnivåer har ett marginellt inflytande över sitt eget agerande. Samtidigt är det sannolikt att de verksamma byråkraterna har möjlighet att utveckla olika rolluppfattningar, och forma sitt handlingsutrymme utifrån egna preferenser bland annat till följd av *ramlagar, kommunalt självstyre, en tudelad förvaltning, sakkunskap* samt ett *tjänstemannamässigt numerärt överläge*. Intressant är därför att undersöka hur ämbetsmännen i realiteten förhåller sig till olika värden, det vill säga om de till följd av sina respektive positioner inom styrkedjan prioriterar olika värdedimensioner, såsom rättssäkerhet, politiska prioriteringar eller effektivitet. Tjänstemännen verkar inom samma policyområde, och arbetar utifrån och styrs av samma lagstiftning. Utifrån det som framgår av ovan beskrivning, råder det dock varierande kontextuella och byråkratiska förutsättningar. Det är följaktligen rimligt att antaga att dessa premisser påverkar tjänstemännens roller i olika riktning, och deras möjlighet till inflytande i den politiska processen kan variera.

Det socialpolitiska området utgör dessutom ett fundament inom den svenska generella välfärdsmodellen och faller med andra ord inom ramen för välfärdstjänster som följer medborgaren "från vaggan till graven". Välfärdstjänster inom det socialpolitiska området utgör en relativt stor budgetpost och berör i stort sätt samtliga av samhällets individer under

olika delar av livet (Nilsson 2012:26; Elmér et al. 1998:274). Med avstamp från ovan resonemang kan det betraktas som relevant utifrån såväl ett vetenskapligt som ett samhälleligt perspektiv att studera tjänstemän inom det socialpolitiska området.

### **1.3.6 Att studera en hel styrkedja – en forskningslucka**

Empirisk forskning på området har till viss del konstaterat att det är möjligt att utröna skillnader vad gäller tjänstemännens roller och attityder på olika nivåer inom förvaltningen. Framför allt har departementets byråkrater komparerats med myndighetschefer (se till exempel Melbourne 1979; Aberbach et al. 1981; Ehn 1998) och det har bland annat synliggjorts att departementsråd är mer politiserade relativt tjänstemän inom de underställda förvaltningsmyndigheterna. Sällan har rolluppfattning undersökts på samtliga befintliga förvaltningsnivåer inom ett specifikt policyområde. Av denna anledning är det relevant att rikta ljuset mot hur tjänstemannarollen och tillämpning av handlingsutrymme tar sig i uttryck, då det saknas empirisk kännedom om hur dessa byråkrater eventuellt skiljer sig åt. Dessutom är det fruktbart att isolera undersökningen till ett särskilt policyområde, då även detta kan ha betydelse för en tjänstemans rolluppfattning. Vidare är det i sammanhanget relevant att avgränsa sig till det socialpolitiska området för att få en bild av dynamiken inom den specifika policyprocessen, det vill säga var gränsen mellan politik och förvaltning de facto går i det undersökta fallet.

Forskning på området har kunnat utvisa att tjänstemän vilka verkar inom den offentliga sektorn har en viss grad av handlingsutrymme, men att detta kan variera beroende på position, organisation och policyområde (Hammond 2006:73; Johansson 2011:88; Rothstein 2001:14). Därav är det mer relevant att rikta ljuset gentemot vad som de facto *fyller* detta handlingsutrymme samt vilka faktorer som kan sägas *forma* detta på olika nivåer.

Om det existerar märkbara skillnader mellan de undersökta ämbetsmännen med avseende på roll och handlingsutrymme, kan detta i förlängningen innebära att den offentliga förvaltningens karaktär inom ett specifikt policy- och verksamhetsområde är varierad. Denna variation på respektive nivå kan sedermera innebära att beslut fattade centralt tas emot och förverkligas på olika vis, eller kanske till och med undviks att realiseras på lägre nivåer (se till exempel Lidström 1991:51-52). Olika roller och handlingsutrymme bland tjänstemän i en styrkedja kan således påverka det politiska och demokratiska förfarandet, då policies tas om hand och angrips på skilda sätt. Om roller och handlingsutrymme varierar i förhållande till nivå, kan detta även innebära att gränsen mellan politik och förvaltning blir mer eller mindre tydlig inom en policyprocess. Detta kan med



andra ord innebära att den demokratiska legitimiteten i termer av att ideologiska värderingar normativt sett skall kunna härledas till politiker och inte till verksamma tjänstemän, skiftar beroende på vilken del av styrkedjan som står i fokus.

I det moderna samhällsklimatet betonas i hög grad samverkan över förvaltningens gränser och nivåer (Politt & Bouckaert 2011:23). Detta gränsöverskridande samarbete kan följaktligen hämmas till följd av cementerade och divergerade roller samt handlingsutrymme på olika förvaltningsnivåer. I ett öppet samhälle som det svenska, där medborgare generellt sett hyser ett starkt och stabilt förtroende för offentliga institutioner (Holmberg & Weibull 2011:47), kan det tänkas vara värdefullt med förutsägbara, transparenta och enhetliga processer. Om differenser mellan roller och handlingsutrymme på olika nivåer är alltför påtagliga, kan således denna enhetlighet och transparens eventuellt gå förlorad, vilket på sikt kan uppbringa negativa effekter på förtroendet för offentliga organisationer och system i allmänhet. Sammanfattningsvis kan det konstateras att studien kan motiveras på ett flertal olika vis. Nedan presenteras de frågeställningar vilka ligger till grund för och vägleder studien och dessa formuleras enligt följande:

- 1: *Hur kan tjänstemannens roll och handlingsutrymme beskrivas på Socialdepartementet, Socialstyrelsen och i den kommunala socialförvaltningen?*
- 2: *Vilka skillnader återfinns mellan tjänstemän på Socialdepartementet, Socialstyrelsen och i den kommunala socialförvaltningen med avseende på roll och handlingsutrymme?*
- 3: *På vilket sätt kan tjänstemännens inflytande i policyprocessen beskrivas utifrån deras respektive roll och handlingsutrymme?*

#### **1.4 Syftesbeskrivning – att bringa klarhet i tjänstemannarollen**

Uppsatsen har ett flertal varierande mål. Studiens primära syfte kan beskrivas i termer av *att öka förståelsen för hur tjänstemannens roll och handlingsutrymme tar sig i uttryck på olika styrnivåer inom ett specifikt policyområde. Detta framför allt för att klargöra vilken betydelse de har inom den studerade policyprocessen, det vill säga realiseringen av socialpolitik.* Förhoppningen är även att således bidra till att klargöra var gränsen mellan politik och förvaltning i realiteten går. Studien kan sägas ha en explorativ ansats<sup>12</sup> vilket även avspeglas i syftesbeskrivningen. Detta utifrån bemärkelsen att tjänstemannens roll och handlingsutrymme mig veterligen ej tidigare har studerats inom en fullständig nationell

---

<sup>12</sup> En explorativ ansats betyder att studien bland annat ämnar undersöka ett tidigare teoretiskt sett utforskat område. Ämnet är visserligen ej utforskat, men det har som tidigare nämnts, ej undersökts inom en hel styrkedja. Undersökningen syftar således till att generera nya idéer, hypoteser eller teorier vilka kan ligga till grund för framtida forskning (Esaiasson et.al 2003: 210).

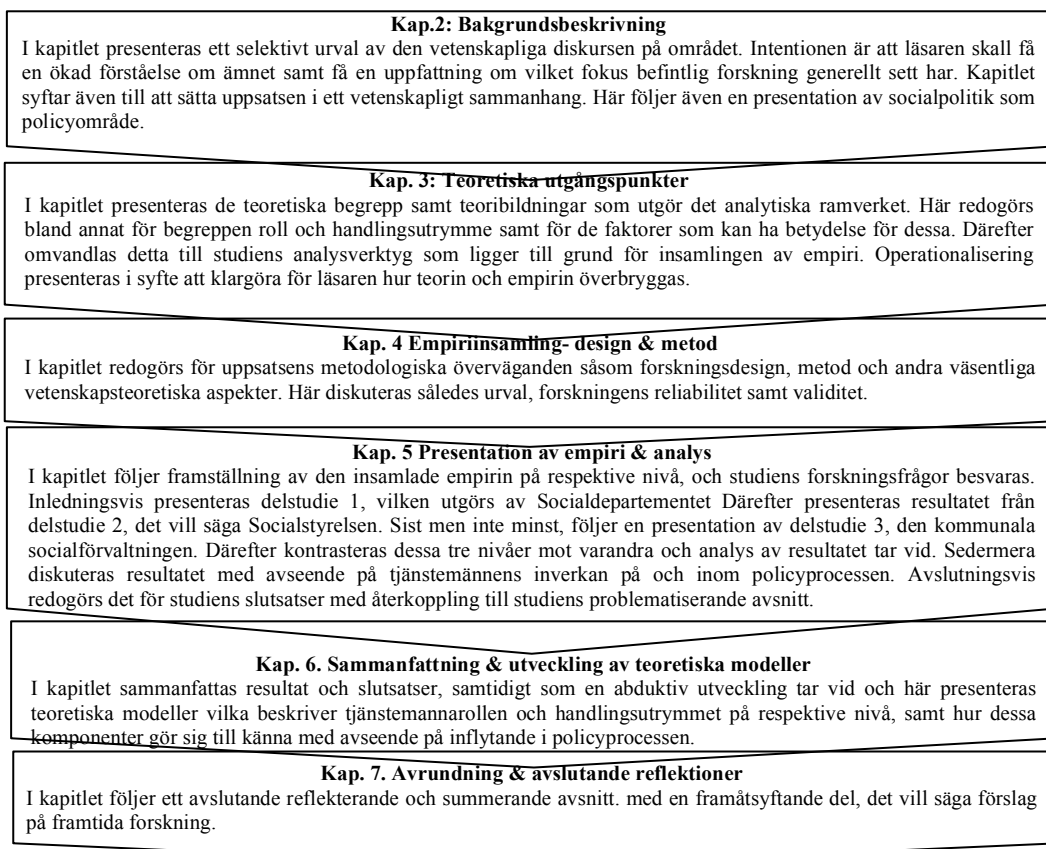
styrkedja. Vidare synliggörs genom att undersöka tjänstemän vilka verkar inom olika förvaltningsnivåer, hur regeringens styrning av det socialpolitiska området tar sig i uttryck i reella termer. Detta kan öka förståelsen för implementering av politiska beslut inom såväl den statliga som den kommunala nivån.

Avslutningsvis skall det även nämnas att uppsatsen delvis syftar till att bidra till den teoretiska diskursen, genom att utveckla teoretiska modeller vilka beskriver och förklarar tjänstemannens roll samt dess handlingsutrymme inom policyprocesser på respektive nivå.

### 1.5 Studiens fortsatta disposition

Det har såhär långt redogjorts för undersökningens problembeskrivning, frågeställningar, dess syfte samt grundläggande begreppsdefinitioner. Nedan presenteras delar av den teoretiska diskursen på området, samt en översiktlig redogörelse av socialpolitik i historisk, och nutida bemärkelse. Därefter följer en presentation och behandling av den teori vilken kommer att nyttjas som utgångspunkt vid analys av den insamlade empirin. Vidare presenteras den för studien valda forskningsdesignen och metodstrategin, och i detta kapitel redogörs det även för relevanta vetenskapsteoretiska aspekter. Sedermera framställs studiens empirisammanställning och resultatet redovisas. Därefter följer ett analytiskt avsnitt där teoriutveckling tar vid, och avslutningsvis presenteras summerande reflektioner samt ett framåtsyftande avsnitt. Studiens fortsatta disposition kan illustreras grafiskt enligt följande:

**Figur 1.1**  
**Studiens**  
**fortsatta**  
**disposition**



## 2. Bakgrundsbeskrivning - diskursen rörande tjänstemannen

Nedan presenteras ett selektivt utdrag av den vetenskapliga diskursen beträffande tjänstemannarollen och ämbetsmannens handlingsutrymme. Med andra ord har ett urval gjorts, och den forskning som presenteras består delvis av klassiker på området. Vidare infogas även studier som till viss del komparerar tjänstemän på olika förvaltningsnivåer, och som behandlar normativa föreställningar om byråkratin och dess aktörer utifrån olika hänseenden. Avsnittet syftar dels till att belysa vad forskningen på området hittills har problematiserat utifrån teoretisk och empirisk bemärkelse, samt till att placera in denna studie i ett vetenskapligt sammanhang. Vidare bör det nämnas att den teori som här presenteras, ej nödvändigtvis används som analytisk utgångspunkt.

### 2.1 Skiljelinjen mellan politik och förvaltning

Var gränsen mellan politik och förvaltning går har sedan länge varit föremål för såväl debatt som forskning inom den samhällsvetenskapliga disciplinen. Diskussionen beträffande den så kallade *politik-förvaltnings-dikotomin* (eng. *politics-administration-dichotomy*) vara eller icke vara i såväl normativ som deskriptiv bemärkelse, har resulterat i ett flertal problematiserande och empiriska studier (se till exempel Demir & Nyhan 2008; Svava 2008; Sager & Rosser 2009). Debatten kan dock härledas enda tillbaka till den amerikanske presidenten Woodrow Wilson och år 1887. Wilson (1887: 212-217) argumenterade för att det bör vara möjligt att identifiera en klar skiljelinje mellan den offentliga förvaltningen och den lagstiftande (policyskapande) instansen, och att byråkratin ej skall betecknas som *politisk*. Samtidigt efterfrågar Wilson självständiga och fria tjänstemän vilka säkerställer att medborgarnas värden, intressen och viljor tillvaratas i enlighet med demokratiska ideal. I Max Webers (1987:83) flitigt refererade modell framställs byråkratin och dess tjänstemän som neutrala verkställare av politiska beslut, vilka är tätt bundna till en hierarkisk ordning samt tydlig och detaljerad lagstiftning. Med avstamp från detta ter det sig ej vara nämnvärt problematiskt att hålla den offentliga administrationen särskild från den politiska sfären. Verkligheten kan dock ej beskrivas i sådana förenklade ordalag, något som Weber själv, och även andra teoretiker och forskare har uppmärksammat åtskilliga gånger (Albrow 1970:112; Campbell & Peters 1988:81-82; Erlandsson 2000:2; Högberg 2007:13). Detta i huvudsak till följd av det rådande samhällets och förvaltningens inneboende komplexitet vilket hämmar ett renodlat hierarkiskt styrningsförfarande. Utifrån denna grundläggande diskussion har ett flertal forskare riktat det empiriska ljuset mer specifikt mot tjänstemannen, med avseende på bland annat roll och handlingsutrymme. Nedan presenteras ett axplock av studier vilka undersöker ämbetsmannaroller inom olika delar av förvaltningen.

## 2.2 Tjänstemannarollen – typologier och arketyper inom forskningen

Forskningsfältet har i hög grad präglats av att söka identifiera och konstruera olika idealtypiska tjänstemannaroller, det vill säga arketyper. Ett relativt tidigt exempel på ett sådant försök är Reissmans studie: ”*A Study of Role Conceptions in Bureaucracy*” (1949), där fyra rolluppfattningar bland tjänstemän inom den offentliga sektorn uttränas<sup>13</sup> (Melbourne 1971:15-16). Ytterligare exempel är Downs (1967)<sup>14</sup> klassiska verk ”*Inside Bureaucracy*”. Här lokaliserar varierande rolltyper med olika karakteristika, primärt på basis av egenintresse och nytto-maximering. Resonemangen utgår med andra ord från mer nationalekonomiskt präglade tankegångar vilka kan förknippas med rationellt beteende och individuell nytta (Downs 1967:92-111). Ovan presenterade studier har en mer teoretiskt argumenterande karaktär, och det är därav svårt att dra några distinkta slutsatser om vilken roll tjänstemannen i offentlig förvaltning de facto har.

År 1981 publicerades av Aberbach, Putnam och Rockman ytterligare ett betydande verk, nämligen *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*. Studien baserades på systematiskt insamlad internationell kvalitativ och kvantitativ data och kan således sägas vara revolutionerade i detta avseende (Lee & Raadschelders 2008:419). I boken illustreras ett antal rolltypologier (eng. *images*) vilka beskriver tjänstemannarollen<sup>15</sup> samt hur denna har utvecklats successivt från Webers neutrala genomförare av politik till den mer politiserade och självständiga byråkraten vilken på intet vis kan separeras från politiska beslutsfattare. Det talas till och med om en renodlad *hybrid* mellan politiker och tjänstemän som visserligen är svår att belägga empirisk (Aberbach et al. 1981:20-21). Forskarna konkluderar ändå att byråkraterna i västvärlden, med vissa undantag, har kommit att bli mer politiserade i förhållande till Webers traditionella tjänstemannaideal (Ibid. 238-239). Denna forskning kan sägas ha bidragit till synergieffekter och andra teoretiker som har undersökt huruvida offentliga tjänstemän kan sägas vara politiserade eller ej (se bland andra Svava 2006; Page & Jenkins 2005; Alesina & Tabellini 2007; Christensen 1991). Likaså finns det ett flertal liknande empiriska studier vilka har undersökt fenomenet i en svensk kontext, och som har utvecklat diversifierade rolltyper (se exempelvis Melbourne 1979; Norell 1989; Ehn 1998; Högberg 2007). En av de svenska mest inflytelserika forskarna inom detta område är Lundquist (1998:51-63, 105-132), som konstaterar att tjänstemannen i

---

<sup>13</sup> Dessa rolltypologier benämns som *den funktionelle*, *den specialiserade*, *den serviceorienterade* samt *den jobborienterade byråkraten* (Melbourne 1979:15-16).

<sup>14</sup> Downs (1967:92-111) myntade tjänstemannatyper är: (1) *climbers*; (2) *conservers*; (3) *zealots*; (4) *advocates* samt (5) *statesmen*.

<sup>15</sup> I studien undersöks högre tjänstemän (departementsbyråkrater, personer vilka tjänstgör inom myndighetsstyrelser samt verkschefer) i kontrast till parlamentariska politiker (Aberbach et al. 1981:26).

offentlig förvaltning har en svår och utmanande uppgift då hon är skyldig att agera *demokratins väktare*, utifrån vad som benämns för *offentligt etos*<sup>16</sup>. Ämbetsmannen måste parallellt efterleva lagstiftning, hysa och visa lojalitet gentemot överordnade samt värna om medborgares intressen. Utifrån dessa stundtals motstridiga relationer har ett antal tjänstemannatypologier myntats, vilka kan appliceras på förvaltningens företrädare i olika sammanhang<sup>17</sup>. Sedermera problematiseras den traditionella ämbetsmannarollen utifrån de ekonomiska effektivitetsvärden vilka på senare tid har kommit att känneteckna och prägla den svenska offentliga förvaltningen<sup>18</sup>. Lundquist konkluderar att det i dagsläget är svårare för byråkrater att förhålla sig till samhällets offentliga etos, till följd av dessa dimensioner (Ibid. 133-160).

Sammanfattningsvis har ett flertal rollrelaterade arketyper myntats inom forskningen, men ingen av dem riktar sig till någon distinkt nivå inom förvaltningen. De flesta utgår dessutom från Webers normativa idealbyråkrat och vidareutvecklar andra modeller vilka mer eller mindre är kompatibla med verkligheten. På ett flertal vis är dessutom forskningens resultat likartade. Detta då det till exempel klargörs att tjänstemannen är känslig i förhållande till den omgivande kontexten, det vill säga med avseende på politisk kultur, institutionella faktorer, förvaltningspolitiska strömningar etcetera (Melbourne 1979:171-172; Aberbach et al. 1981:238-239; Norell 1989:254; Ehn 1998:182-183).

### **2.3 Tjänstemannen inom olika nivåer – varierande förutsättningar**

Forskning har visat att den roll och det handlingsutrymme en tjänsteman kan förknippas med, är avhängigt var någonstans i styrkedjan denna befinner sig, i vilken organisation byråkraten är verksam samt vilken typ av uppgifter ämbetsmannen ägnar sig åt (Tahvilzadeh 2011:30; Johansson 2011:88). Att arbeta inom regeringskansliet kan således skilja sig från att vara stationerad på en annan statlig myndighet, eller att vara verksam i en kommunal förvaltning. Till exempel har det på olika sätt klarlagts att närheten till politiker kan resultera i att tjänstemän agerar mer i enlighet med beslutsfattarens intentioner, det vill säga de *anteciperar*<sup>19</sup> förhållande till politiska makthavare (Bengtsson 2012:195-196).

Lipskys klassiska forskning och teori angående tjänstemän som verkar i direkt kontakt

---

<sup>16</sup> Detta något svårfångade begrepp kan förenklat definieras som samhällets gemensamma bästa (Lundquist 1998:53-58)

<sup>17</sup> Dessa arketyper utgörs av (1) *ämbetsmannen*, vilken betonar laglydnad och objektivitet; (2) *politruken* ser sig som ledningens företrädare och som ett instrument för verkställande av politiska beslut; (3) *teknokraten* vilken förordar att agera på basis av sin professionella kunskap och expertis samt; (4) *medlaren* som strävar efter att beakta samtliga relevanta intressen inom policyprocessen (Lundquist 1998:107-108).

<sup>18</sup> Här åsyftas primärt den näst intill hegemoniska förvaltningspolitiska strömningen kallad New Public Management.

<sup>19</sup> En närmare redogörelse över begreppets betydelse följer i ett av uppsatsens senare avsnitt.

med brukare är relevant att lyfta fram i detta sammanhang. Begreppet *gräsrotsbyråkrat* åsyftar den verkställande tjänsteman vilken befinner sig längst ner i det implementerande ledet och är således den aktör som möter medborgarna, och som till följd av detta har ett betydande handlingsutrymme (Lipsky 2010:3,16-18). Med avstamp från denna banbrytande teori, har en mängd forskning nyttjat denna typ av tjänsteman som studieobjekt inom olika policyområden (se till exempel Vinzant & Crothers 1998; Keiser 2001; May & Winter 2009; Hill 2003). Andra forskare har poängterat att konceptet gräsrotsbyråkrat bör utvidgas och tillämpas som en benämning på samtliga byråkrater vilka opererar gentemot medborgare på verksamhetsnivå. Detta då den snäva preciseringen hämmar breda analysmöjligheter (Johansson 2011:91-94) Aspekten är relevant med avseende på denna studiens teoretiska ramverk, och därav återkommer dessa tankegångar senare i uppsatsen.

Vidare finns det ett flertal exempel på forskning som utvecklar resonemang kring implementering av politik på decentraliserade nivåer, det vill säga vilken betydelse tjänstemän inom lägre instanser har för realiseringen av centralt formulerad politik (se till exempel Lidström 1991:50-51). En uppseendeväckande klassiker på detta område är Pressmans och Wildavskys (1974) studie *"Implementation"* om det misslyckade försöket att framgångsrikt bedriva krig mot fattigdomen i USA på 1960-talet. Denna forskning synliggör de svårigheter vilka kan förknippas med att genomföra politiska beslut i enlighet med politikernas ursprungliga intentioner, och framför allt i decentraliserade system (Sannerstedt 1997:16). Omvänt har det empiriskt belagts att tjänstemän kan fungera som en katalysator vid realisering av lokala politiska beslut, och dennes personliga engagemang kan ha betydelse med avseende på framsteg och utveckling inom vissa policyområden (Bartholdsson 2009:185).

#### **2.4 Sammanfattning av diskursen - tjänstemannen har ett handlingsutrymme!**

Med hjälp av ovan presentation av delar av den vetenskapliga diskursen inom området är det möjligt belägga ett av studiens grundläggande antaganden, och tillika en av undersökningens analytiska utgångspunkter, det vill säga att den offentliga tjänstemannen de facto besitter ett visst mått av handlingsutrymme. Antagandet har även gjorts av andra forskare inom samma fält (exempelvis Rothstein 2003; Pressman & Wildavsky 1974; Lundquist 1998; Melbourne 1979; Bengtsson 2012) vilket styrker dess trovärdighet. Det som dock konstateras inom forskningen är att det måste finnas en benägenhet hos den enskilde byråkraten att vilja ta det tillgängliga handlingsutrymmet i anspråk (Bartholdsson 2009:60). Ovan presentation, syftar därtill att belysa att tjänstemannarollen kan ta sig i olika uttryck, och det tillgängliga

handlingsutrymmet kan tillämpas på olika vis, att det kan vara av olika karaktär och sprunget utifrån varierande faktorer. Nedan redogörs för det politikområde som skall undersökas närmare i denna uppsats i syfte att ringa in värdefulla och kontextuella beståndsdelar, vilka kan vara nödvändiga att belysa i syfte att bland annat stärka forskningens externa validitet<sup>20</sup>.

## **2.5 Socialpolitik som policyområde – en del av den svenska välfärdsstaten**

Under 1900-talet växte sig välfärdsstaten stor i Sverige, bland annat till följd av den socialdemokratiska rörelsens framfart (Lidström 1991:8-9). Den svenska välfärdsstaten kategoriseras i regel som en *socialdemokratisk välfärdsmodell*. Denna karakteriseras av en relativt omfattande omfördelning av inkomster, en frikostig välfärd till hela befolkningen samt en hög grad av *dekommodifiering* respektive låg grad av *stratifiering*<sup>21</sup>. Utfallet av detta system blir således att statens medborgare gemensamt finansierar välfärden efter egen förmåga, och alla individer har rätt att ta del av dessa tjänster efter behov (Esping-Andersen 1990:27-28). I samband med den svenska välfärdsstatens framväxt ökade även mängden offentligt anställda, samtidigt som antalet förtroendevalda successivt minskade (Bartholdsson 2009:51). Detta innebär att välfärdsproduktionen i mångt och mycket bidrog till upprättandet av en stor och relativt komplex förvaltning, samt ett utökat behov av sakkunniga administratörer. Den offentliga sektorn kom därmed att få en betydande roll inom det politiska systemet och framför allt med avseende på välfärdstjänster.

Nära förknippat med konceptet välfärdsstat är socialpolitik. Detta policyområde faller inom ramen för välfärdsstatens uppgifter, och syftar med andra ord till att beskriva att det åligger det statliga etablissemang att genom direkta eller indirekta åtgärder, säkerställa att landets medborgare uppnår en skälig levnadsnivå. Det kan med andra ord röra sig om tryggnadsvård- och hälsoinsatser, miljöförbättring, arbetsskydd, äldreomsorg etcetera (Elmér et al. 1998:11, 25). Socialpolitik används stundtals synonymt med begreppet välfärdspolitik (se Rothstein 2006:26-27), vilket indikerar att detta policyområde är en grundstomme inom det samhällsliga systemet.

Fenomenet socialpolitik härstammar framför allt från de tankegångar vilka eskalerade i samband med den industriella revolutionen framfart i västvärlden på 1700- och 1800-talet. I Sverige har det sedan länge funnits en tradition att genom vissa samhällsliga institutioner bistå svaga och utsatta människor med stöd och hjälp, och de första

---

<sup>20</sup> En mer djupgående diskussion om detta vetenskapliga begrepp följer i uppsatsen metodavsnitt.

<sup>21</sup> Dekommodifiering syftar till att beskriva hur beroende samhällets medborgare är av inkomster genom anställning, och stratifiering syftar till att ringa in klasskillnader i samhället (Esping-Anderssen 1991:27-28).

fattigvårdsförordningarna upprättades redan på 1800-talet (Elmér et al. 1998:270-271). Det kan stundtals vara svårt att dra en distinkt gräns mellan socialpolitik och andra områden såsom ekonomisk- och näringspolitik, men enkelt uttryckt kan det förstnämnda policyområdet sägas enbart syfta till att garantera medborgarnas konsumtionsbehov vad gäller varor och tjänster. Sammantaget sker detta genom att staten på ett eller annat sätt bekostar eller reglerar den allmänna konsumtionen (omfördelar) (Ibid. 25).

Den kommunala socialtjänsten faller inom det socialpolitiska området och regleras i huvudsak genom socialtjänstlagen, i vilken det i portalparagrafen stipuleras att de övergripande målen för verksamheten är: ”Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska- och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor samt aktiva deltagande i samhällslivet” (SOL:2001:453 1 kap. 1 §; Lindgren 2007:31-32).

Dessa välfärdstjänster utgör utifrån ett internationellt perspektiv en stor utgiftspost i Sverige. Socialtjänsten kan även sägas vara ett av de största kommunala verksamhetsområdena. Även den statliga förvaltningen har betydelse inom detta område, inte minst genom Socialstyrelsen. Sammantaget kan det konstateras att antalet tjänstemän vilka är verksamma inom detta fält är förhållandevis omfattande (Premfors 2003:99-100, 127-128). Regeringens övergripande mål och prioriteringar inom socialpolitiken kan i dagsläget generellt uttryckas i termer av att stärka socialt utsatta personers delaktighet och självbestämmande samt att öka skyddet för utsatta barn. Vidare förordas en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten med målet att förhöja verksamheternas allmänna kvalitet (Internet 3).

### **3. Teoretiskt ramverk – en utgångspunkt**

Studien kan sägas utgå ifrån en abduktiv ansats. Detta utifrån bemärkelsen att en teoretisk referensram konstrueras på basis av befintliga begrepp och teoribildningar (Alvesson & Skjöldberg 1994:41-47). I samband med analys av den insamlade empirin, kommer identifierade tendenser på respektive nivå att sammanställas och utgöra uppsatsens teoriförädlade del, det vill säga den vidareutveckling och förnyelse av teoretiska modeller vilka beskriver tjänstemannens roll och handlingsutrymme inom de olika styrvivåerna, samt vilket inflytande de har på policyprocesser. I detta avsnitt kommer därav relevanta begreppsdefinitioner och teoretiska utgångspunkter att presenteras. Inledningsvis diskuteras och preciseras konceptet *roll*, vilket följs av en diskussion beträffande *handlingsutrymme*.



Intentionen är även att illustrera hur dessa två begrepp kan relateras till varandra. Vidare redogörs för de teoribildningar vilka ligger till grund för studiens analysverktyg.

### 3.1 Roller – vad är det?

Att studera roller inom politiken och förvaltningen är som tidigare nämnts inget nytt fenomen, och det finns en mängd forskning inom samhällsvetenskapen där rolluppfattning står i centrum. Rollrelaterade studier är nära förknippat med, och även hämtat från den socialpsykologiska skolan. Rollbegreppet har stundtals kritiserats för att vara alltför diffust, mångfacetterat och därmed fruktlöst (Ehn 1998:98). Försök till att definiera begreppet har dock gjorts, bland annat av Melbourne som menar att roller kan ses som interaktioner mellan individer vilka upprepas med ett regelbundet mönster, under en viss tidsperiod. Konceptet kan även relateras till *förväntningar om attityder* och *beteenden* och fenomenet kan betraktas som ett val som görs i förhållande till omgivningens krav och påtryckningar (Melbourne 1979:16-17). Utifrån ovan definition kan roller, till viss del sägas vara förhållandevis statiska, och påverkas av den rådande kontexten såväl inom som utanför organisationens väggar. Fenomenet kan därav anses vara nära besläktat med institutionella idéer, vilka gör gällande att aktörer tenderar att agera inom ramen för rådande normer och vedertagna värden. March och Olsen (1996:8) talar i termer av aktörens *kontextuella identitet*, det vill säga att (politiska) aktörer agerar i enlighet med vad som kan anses lämpligt under givna institutionella förutsättningar. Detta fenomen benämns för lämplighetslogik (eng. *logic of appropriateness*) och ringar således även, enligt min mening, in rollkonceptet. Till exempel Haldén (1997:12) diskuterar enbart utifrån *identitet*, och begreppet inbegriper ett visst handlande inom en specifik kontext. *Social identitet* innebär att en aktör identifierar sig själv genom en särskild social tillhörighet, och agerar därefter (Davis & Marin 2009:502-503). Ett liknande resonemang kan föras med avseende på rolluppfattning. Med andra ord blir rollen framför allt kännbar i relation till utomstående. I detta fall kan det således konstateras att rollen och tillika identiteten, återfinns i det faktum att tjänstemannen inom sin profession identifierar sig med andra personer i liknande positioner och situationer. Utifrån detta skapas följaktligen en gruppstillhörighet som vilar på gemensamma värdegrunder.

Vidare går det enligt teoretiker och forskare att skilja mellan en specifik aktörs ”positionsroll” och ”preferensroll”, nämligen den formella- kontra den informella ordningen (Searing 1991:1249). Enkelt uttryckt kan det förstnämnda relateras till den formella position och titel tjänstemannen har, medan det sistnämnda i högre utsträckning kan förknippas med vederbörandes rolluppfattning, det vill säga *endogena* och *exogena förväntningar* på

attityder och beteenden (Ehn 1998:99). Teoretiker har även hävdats att rollbegreppet består av ett dualistiskt förhållningssätt, det vill säga att individen och samhället formas av och påverkar varandra ömsesidigt (Urry 1970:352). Resonemanget är kompatibelt med Christensens (1991:304-305) hållning, då forskaren menar att tjänstemannarollen består av såväl omgivande som interna politiska, professionella och byråkratiska normer. Det har noterats att den mest optimala ansatsen då aktörers roller studeras, är att ta hänsyn till och utgå från aktörens egna perspektiv, där institutionella restriktioner och subjektiva preferenser framför allt återspeglas. Detta till skillnad från att studera objektiva och observerbara förhållanden (Searing 1991:1248).

Lundquist (1998:106) betonar som tidigare nämnts, i huvudsak *relationer* vid utformning av rolltypologier för ämbetsmannen. Sammanfattningsvis identifieras tre för tjänstemannen centrala förbindelser. Dessa utgörs av *lydnad* till lagstiftning, *lojalitet* till överordnade samt *hänsyn* till samhällets medborgare. Lundquist hävdar att förhållningssättet gentemot dessa relationer stundtals kan hamna i konflikt med varandra, och byråkraten tvingas således att på olika vis prioritera. Hur tjänstemannen väljer att förhålla sig till dessa olika förväntningar påverkar dennes roll (uppfattning) (Ibid.106-109). Det är möjligt att i detta sammanhang hävda, att ovan beskrivna relationer kan härledas till aktörens subjektiva värden och preferenser. Enkelt uttryck speglar detta val aktörens syn på hur en tjänsteman bör och väljer att agera. Vidare kongruerar Lundquists resonemang med Melbournes definition, vilken enkelt uttryckt innebär att rolluppfattning kan ses som ett resultat av ett *val* mellan olika förväntningar och krav som individen gör (Melbourne 1979:16-17). Andra forskare har belyst liknande aspekter av rollfunktionen, exempelvis genom att benämna fenomenet som aktörsskapande. När individen väljer att iklä sig en viss roll, kan denna agera på ett rationellt vis (Ehn 1998:96-97).

Hur skall då rollbegreppet definieras i denna studie? Genomgående för samtliga presenterade teoretiska tankegångar är att förväntningar på ett eller annat sätt betonas, såväl från den egna individen som från den omgivande kontexten. Detta tas i beaktande och förväntningar ligger därför till grund för rollbegreppet. Ehn väljer att definiera roller som *”attityder och beteenden strukturerade kring rättigheter, skyldigheter och arbetsuppgifter som förbinds med en specifik samhällslig position. En persons roll bestäms av de förväntningar på hans eller hennes attityder som finns i personens omgivning samt av dennes egen föreställning om de krav på attityder som positionen ställer”* (Ibid. 101). Fördelen med denna precisering är att den både tar hänsyn till formella strukturer och mer subjektiva attityder, samt ringar in värdet av förväntningar och lämpligt beteende det vill

säga den kontextuella identiteten. Av denna anledning kommer studien att utgå från denna definition, trots att ljuset ej kommer att riktas gentemot tjänstemännens faktiska beteende, utan snarare gentemot dennes attityder och uppfattning om handlande. Lundquists (1998) relationsbetonade rolltypologi är närliggande denna hållning, men betonar explicit *lydnad*, *lojalitet* samt *hänsyn*. Då dessa väl ringar in och nyanserar tjänstemannens grundläggande funktion kommer även dessa tre aspekter att infogas i analysmodellen.

### **3.2 Handlingsutrymme – vad är det?**

Vad är då handlingsutrymme och hur kan detta fenomen preciseras, samt relateras till ovan beskrivna rollbegrepp? Konceptet handlingsutrymme har nyttjats och definierats på ett flertal olika vis, och har varierande betydelser beroende på vilken kontext som analyseras. Begreppet har stundtals relaterats till och likställts med *autonomi*, vilket etymologiskt kan härledas till grekiskans benämning för självstyre. Autonomi består av två dimensioner, dels ett utvecklat och aktivt medvetande samt frihet från externa begränsningar och påtryckningar (Lindley 1986:5-6). Handlingsutrymme betraktas på ett liknande vis, och kräver att aktören handlar utifrån en viss grad av medvetande. En synonym till begreppet är handlingsfrihet, vilket i högre utsträckning ringar in den andra av dessa dimensioner. Aktören är med andra ord fri att handla medvetet och självständigt. Distinktionen mellan autonomi och handlingsutrymme återfinns i det faktum att de kan härledas till olika traditioner och vetenskapliga förhållningssätt. Det förstnämnda kan i högre utsträckning relateras till aktörers inflytande inom ett politiskt makroperspektiv, medan det senare är mer applicerbart då ett specifikt policyområde diskuteras (Lidström 1991:30). Av denna anledning används konsekvent begreppet handlingsutrymme i denna text.

Diskretion har åtskilliga gånger relaterats till strukturer och makt, vilket placerar konceptet på en metateoretisk nivå (Rothstein 1988:28). Problematiken i sammanhanget utgörs av att strukturella omständigheter således påverkar individens medvetande, samt underminerar och hämmar detsamma. Handlingsutrymme kan således sägas vara ett sårbart koncept beroende på huruvida den strukturella ansatsen accepteras eller ej. En lösning på detta problem lanseras av Lundquist (1987:51) som hävdar att såväl aktörsrelaterade som strukturella faktorer påverkar graden av självständigt handlande, och utvecklar en teoretisk modell i syfte att förklara denna dynamik. Enkelt uttryckt gör denna teoribildning gällande att de omgivande strukturerna kan vara såväl tillåtande som hämmande, vilket även påverkar graden av aktörens handlingsutrymme. Kontentan är att vederbörande till en viss gräns disponerar över möjligheten att påverka den omgivande ordningen (Lidström 1991:22-23).

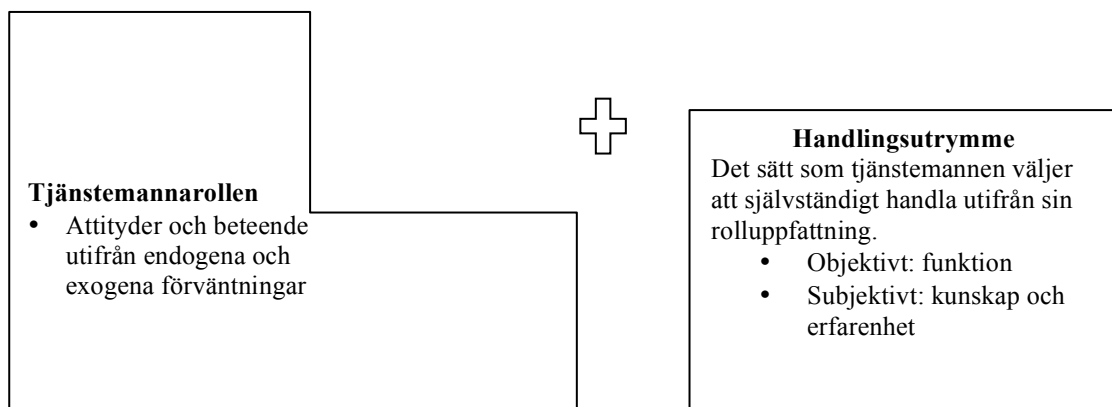
Hänsyn måste följaktligen tas till att handlingsutrymme ej kan ses som ett fullständigt obundet koncept, utan det är till viss del avhängigt den rådande kontexten. Aktörens diskretion är således ej ett resultat enbart sprunget utifrån individens medvetande, utan påverkas även av den kringgärdande strukturella ordningen och dess förutsättningar. Denna slutsats är väsentlig för studien, då tjänstemannens roll kan sägas utgöra den omgivande strukturella och kontextuella ordningen i detta sammanhang, vilken påverkar handlingsutrymmets natur.

Graden av handlingsutrymme kan sägas vara avhängigt ett flertal olika faktorer. Mer konkret har aktörens position, funktion, graden av detaljstyrning samt arbetsuppgifternas karaktär betydelse (Johansson 2011:88). Vedertaget är även att diskretion består av en kombination mellan objektiva och subjektiva inslag. Den förstnämnda komponenten kan beskrivas genom den funktion som handlingsutrymmet fyller, till exempel det som ligger inom ramen för mål- och resultatstyrning. Den subjektiva komponenten kan till exempel sägas bestå av erfarenheter och kunskap som tjänstemannen nyttjar och tillämpar i sitt arbete (Cinque 2008:42).

Vidare gör forskning på området gällande att det är möjligt att identifiera olika former av handlingsutrymme med varierande karaktär och referenspunkter. Bland dessa återfinns bland annat juridiskt, institutionellt, organisationsteoretiskt, systemteoretiskt etcetera, och dessa har olika utgångspunkter och referensramar. Ett gemensamt drag inom samtliga nämnda teoretiska perspektiv, är att de betraktar handlingsutrymme som *diskrepansen mellan föreskrifter och faktisk handling* (Ibid. 44 - 61). Denna precisering kan fungera som en utgångspunkt, men den är i behov av modifikation. Om en aktör väljer aktivt att agera i enlighet med eller att distinkt efterleva befintliga föreskrifter eller riktlinjer, anser jag att även detta kan ses som en användning av det tillgängliga handlingsutrymmet. Av denna anledning är ovan definition något ofullständig, och en mer fördelaktig hållning är att istället betrakta handlingsutrymme i likartade termer som rolluppfattning, det vill säga som det *aktiva val* som aktören gör. Detta ligger i linje med andra teoretiker som hävdar att handlingsutrymme kan relateras till aktörens självständiga beslut (Davis 1964:4; Cinque 2008:42; Vinzant & Crothers 1998:37). Med andra ord kan detta istället formuleras som möjligheten till att välja att handla i enlighet med eller bortom befintliga föreskrifter. Handlingsutrymme betraktas därav i detta sammanhang som *det sätt som tjänstemannen väljer att självständigt handla utifrån sin rolluppfattning*. Definitionen kan även relateras till Högbergs (2007) användning av maktbegreppet. I en studie av kommunala chefstjänstemäns politiska roll och inflytande, undersöks huruvida högt uppsatta byråkrater i svenska

kommuner besitter *maktresurser*. Det sistnämnda åsyftar huruvida tjänstemännen förfogar över ”makt att” påverka den politiska riktningen, snarare än att de ”makt över” av detsamma. Genom att identifiera och fastställa dessa aktörers maktresurser, är det möjligt att konkludera huruvida det finns tendenser bland dessa tjänstemän att göra anspråk på att påverka politiska processer. Maktresurserna utgörs av *centralitet, kontroll över kritiska resurser* samt *närhet till den exekutiva makten* (Högberg 2007:177-178). Dessa koncept kan följaktligen infogas även i detta sammanhang, och även kopplas samman med rollbegreppet, det vill säga aktörens subjektiva attityder vilka är anknutna till personens formella position och arbetsuppgifter, samt attityder utifrån endogena och exogena förväntningar. Utifrån ovanstående är det möjligt att antaga att det är då byråkraten får möjlighet att utöva handlingsutrymme, som den specifika rollen framför allt gör sig till känna och tvärt om. Med andra ord kan handlingsutrymmet sägas ingå i rollbegreppet, det vill säga det tillämpas då tjänstemän svarar upp mot omgivningens och tillika sina egna förväntningar. Handlingsutrymme och rolluppfattning kan därmed ses som två avhängiga och intervenerande begrepp, och ansatsen för denna studie är därav att tjänstemannens roll påverkar och avspeglar handlingsutrymmets karaktär, och även det omvända. Likaså Christensen (1991:303-304) relaterar dessa teoretiska begrepp till varandra, och hävdar att den roll som byråkraten åtar sig, bland annat kännetecknas av hur vederbörande väljer att fylla sitt handlingsutrymme. Detta faktum styrker således ovan presenterade teoretiska resonemang. Relationen mellan dessa två fenomen illustreras grafiskt i figuren nedan.

**Figur 3.1. Relationen mellan tjänstemannens roll och handlingsutrymme**



### 3.3 Tjänstemannarollen och handlingsutrymme – faktorer som kan påverka

Vilka faktorer kan eventuellt påverka tjänstemannarollen och byråkratens handlingsutrymme, och därmed även roll? Forskning visar att tjänstemän utvecklar och tillämpar olika strategier i samband med arbetsprocesser, det vill säga de använder sig av

handlingsutrymme på olika sätt vid beslutsfattande. I en studie inspirerad av Lipskys (1980) tankegångar genomförd av Vinzant och Crothers (1998), identifieras ett antal faktorer vilka påverkar och formar närbyråkraters handlingsutrymme. Dessa utgörs bland annat av *föreskrifter, arbetsledningen, intressenter, medborgares förväntningar, massmedia och domstolar* (Vinzant & Crothers 1998:11). Faktorerna kan även relateras till teorier beträffande strukturella begränsningar på handlingsutrymmet (till exempel Lundquist 1987) då de ringar in externa beståndsdelar som antingen uppmuntrar alternativt hämmar byråkraterns diskretion. Trots att teoribildningen ursprungligen och i huvudsak är tänkt att appliceras på gräsrotsbyråkrater, anser jag att dessa variabler är tillräckligt allmängiltiga för att kunna tillämpas även vid analys av övriga nivåer inom förvaltningen. I enlighet med Johanssons (2011:91-94) resonemang, kan begreppet gräsrotsbyråkrat dessutom utvidgas och appliceras på andra tjänstemän vilka ej verkar i direktkontakt med specifika brukargrupper. Det förekommer generellt sett inom de undersökta instanserna kontakter mellan olika grupper, intresseorganisationer, myndigheter och brukare. Detta gör att samtliga undersökta organisationer på olika sätt, implicit och explicit påverkar och berörs av verksamhetsnivåerna.

### **3.3.1 Närmare genomgång av tänkbara påverkande faktorer**

Vad gäller föreskrifter, riktlinjer, lagstiftning etcetera, är dessa relevanta då de primärt styr tjänstemännens arbete, och desto mindre preciserade de kan sägas vara desto större möjligheter har den enskilda byråkraten att handla fritt och autonomt. Det har dock belagts att tjänstemän kan kringgå specifika riktlinjer och ändå självständigt utveckla rutiner och praxis, vilka ej fullkomligt överensstämmer med bestämmelserna. Detta är framför allt påtagligt när det finns flera förvaltningsnivåer (Cinque 2008:66). Faktumet aktualiserar den ovan presenterade definitionen av handlingsutrymme, vilken gör gällande att diskretion kan sägas uppstå trots att direktiv efterlevs. Föreskrifterna som påverkande faktor kan även relateras till Lundquists (1998) myntade relationsroll, som bland annat gör gällande att lydnad till lagstiftning är en central komponent med avseende på tjänstemannens rolluppfattning.

Såväl Organisationsstruktur- som kultur är enligt teorin avgörande för handlingsutrymmets utformning. Detta då arbetsvillkor, interna rutiner och mål fastställs inom den egna organisationen. Organisationens kultur, det vill säga normer, värderingar och identitet kan också ha inverkan på hur tjänstemännen utvecklar arbetsprocesser (Vinzant & Crothers 1998:12-13). Vidare är omgivningen i form av kollegor och medarbetare väsentligt

för handlingsutrymmets karaktär. Detta faktum kan också relateras till organisationskultur, då medarbetare kan fungera som en medlare av gemensamma värden. De kan således betraktas som en slags kontrollmekanism, vilken säkerställer att formella eller informella regler följs. Vidare kan interaktionen sinsemellan arbetskamraterna leda till att beslut fattas i samråd och enighet mellan flera aktörer, som således påverkar deras handlingsutrymme ömsesidigt (Ibid.13-14). Fenomenet kan vidare kopplas till rollbegreppet och den sociala identiteten vilken diskuteras ovan, då relationen mellan kollegor kan stärka grupptillhörigheten.

Likaså kan en organisations ledning ha betydelse i sammanhanget, då den fungerar både som styrande och kontrollerande. Chefer och högre förvaltningsnivåer kan påverka tjänstemannen genom att styra och genom att motivera (Ibid.16-17). Vidare skall det tilläggas att ledning även kan ha inflytande på hur den interna organisationskulturen tar sig i uttryck. Denna faktor kan vidare relateras till forskning vilken gör gällande att byråkrater vilka arbetar i nära relation med politiker, tenderar att bli mer politiserade (se förslagsvis Aberbach et al. 1981; Melbourne 1979; Svara 2006).

Även myndigheter på olika förvaltningsnivåer kan inverka på hur tjänstemän inom en viss organisation agerar, detta till trots den utpräglade autonomi som generellt sett kännetecknas det svenska myndighetsväsendet. Om en viss policy skall förverkligas i olika steg på olika styrnivåer, ökar sannolikheten för att en myndighet påverkar en annans arbetsprocesser och rutiner (Cinque 2008:68-69; Vinzant & Crothers 1998:16).

Vidare kan även berörda intressenter, det vill säga de grupper som är direkt påverkade av myndighetens handlande, forma roll och diskretion. Denna faktor är framför allt relevant då närbyråkrater studeras. Detta då det kan krävas tolkning eller anpassning då implementering av politiska beslut skall göras på denna nivå (Vinzant & Crothers 1998:13-15). En väsentlig och närliggande kategori som kan ha inverkan på tjänstemannens diskretion är medborgarnas subjektiva förväntningar. Det har kartlagts empiriskt att denna faktor påverkar hur tjänstemän väljer att hantera vissa frågor, trots att det finns svårigheter i att fastställa vad enskilda medborgare efterfrågar. Vanligtvis tvingas därmed byråkraten att spekulera kring vilka förväntningar medborgarna har, och de tenderar att tillgodose de som är lätta att tillfredsställa (Cinque 2008:70). Att visa hänsyn gentemot medborgare ligger även i linje med Lundquists (1998) resonemang som betonar att detta är en av tre relationer som måste prioriteras.

Kontexten är enligt teorin ytterligare en faktor som har inverkan på hur ämbetsmannens handlingsutrymme tar sig i uttryck, och är i sammanhanget ett relativt komplext begrepp.

Här ingår bland annat tjänstemannens kunskaper och erfarenheter, samt övriga variabler som har betydelse för byråkratens individuella förutsättningar (Vinzant & Crothers 1998:16). Att bakgrund och utbildning kan ha betydelse för hur tjänstemannen agerar är vedertaget, och har diskuterats inom flertalet studier. Exempelvis konstaterar Christensen (1991:309) att tjänstemän med mer samhällsvetenskapligt orienterade utbildningar i större utsträckning har lättare att anpassa sig efter politikens önskemål, relativt tjänstemän med mer naturvetenskapligt orienterade kunskaper.

Media kan även ha en betydande roll i detta sammanhang. Som en granskande och kontrollerande makt kan press, radio och tv utöva påtryckningar och därmed ha inflytande på vilka beslut som skall fattas (Vinzant & Crothers 1998:15-16). Även denna faktor kan relateras till att visa hänsyn till samhällets medborgare, då media kan sägas fungera som en säkrande kontrollinstans vilken förmedlar den allmänna opinionens uppfattningar och önskemål.

Den sista faktorn vilken kan sägas ha effekt på rolluppfattning och tjänstemannens diskretion är enligt teorin domstolar. Primärt besitter domstolsväsendet en kontrollerande funktion av den offentliga förvaltningens tillvägagångssätt och innehållet i olika beslut. Denna instans har även befogenhet att korrigera och komplettera olika ledningsbeslut, vilket i praktiken kan innebära att mål för olika beslut formuleras och definieras. Utöver detta har domstolarna en möjlighet att genom tolkning av lagstiftning lägga grunden för en framtida praxis vad gäller hantering av vissa frågor och ärenden (Cinque 2008:72; Vinzant & Crothers 1998:15).

Sammantaget utgör ovan presenterade faktorer den teoribildning som förklarar tjänstemannens handlingsutrymme samt avspeglar rolluppfattning, och denna kommer även att fungera som en del av den teoretiska utgångspunkten för denna undersökning, bland annat i kombination med Lundquists (1998) rollteori vilken betonar lojalitet, hänsyn och lydnad. Det har tidigare poängterats att det är problematiskt att utgå från att tjänstemannarollen är fullständigt entydig (Melbourne 1979:77). Det är således mer värdefullt att söka skönja tendenser, och därav utgör de presenterade begreppen och teorin en lämplig abduktiv avsats, med avseende på sin vida och heltäckande karaktär.

### **3.4 Policyprocessen – vad är det?**

Policyprocessen har vanligtvis inom forskningen och akademien utmålats som en cykel eller ett förlopp där olika faser identifieras (Hill & Hupe 2009:6). En av de mest erkända teorierna vilken söker klargöra processens skeende är David Eastons (1965) så kallade systemmodell



(Vedung 2009:34). Denna förklarar förloppet utifrån in- och utflöden, där de förstnämnda skall ses som politiska beslut, medan det sistnämnda utgörs av det resultat som den offentliga förvaltningen uppnår (Hill & Hupe 2009:9). Ett flertal andra teoretiker har vidareutvecklat systemmodellen något och således beskrivit de enskilda faserna mer utförligt. I detta sammanhang kan exempelvis Lasswell (1951) och Jenkins (1978) nämnas. Vanligt är att måla ut policyprocessens faser enligt följande: *problemidentifiering-policyutformande-beslutsfattande-implementering-utvärdering*. Dessa ansatser kan relateras till det representativa demokratiska systemet, där politiska företrädare väljs i syfte att förverkliga medborgares önskemål (Hill & Hupe 2009:115-119; Hill 2009:141-142). Ovan presenterade modell har dock kritiserats för att vara alltför teknokratisk och rationell. Empirin har dessutom kunnat utvisa att dessa olika faser stundtals kan vara svåra att identifiera och urskilja sinsemellan då de till viss del kongruerar, och aktörer inom denna kedja interagerar (Hill & Hupe 2009:139). Forskning om tjänstemäns inflytande inom politiken har visat att förvaltningen och dess byråkrater i reella termer är inblandade i flera av policyprocessens steg (Högberg 2007:193; Norell 1989:96-97). Av denna orsak skall modellen lämpligen ses och nyttjas som ett heuristiskt verktyg, som kan vara till hjälp då olika frågor skall besvaras (Vedung 2009:34). Det är på detta sätt som modellen även kommer att användas i detta sammanhang. Intentionen är att se hur tjänstemän inom olika delar av den förvaltningspolitiska strukturen, påverkar och formar dessa olika faser inom den politiska processen på basis av sina roller och det handlingsutrymme de har till sitt förfogande. Detta genom att studera vilka förväntningar tjänstemännen upplever att omgivningen och de själva har vad gäller aktiviteter inom de olika faserna inom processen. Till exempel Högberg (2007:193-194) har identifierat olika roller med avstamp från byråkratens arbetsuppgifter. Dessa består av den *initierande*-, den *beredande*-, den *verkställande*- och slutligen den *utvärderande* tjänstemannen, och avgör följaktligen var tjänstemannens inflytande och handlingsutrymme gör sig till känna, samt hur denne påverkar utformningen och förverkligande av policies. Med andra ord kan det konstateras att en tjänsteman med en viss position och arbetsuppgifter, kan relateras till policyprocessens olika steg. Perspektivet kan dock vidgas, och tjänstemannens möjlighet att påverka och ha inflytande på policyprocessens olika faser antas vara avhängigt även resterande komponenter av de teoretiska definitionerna presenterade ovan. Detta innebär följaktligen att andra aspekter, såsom uppfattningar om förväntningar, värdegrunder, motiv etcetera även tas i beaktande när det gäller inflytande på och inom policyprocessens olika steg.

Att tjänstemännen på olika vis kan vara involverade i denna process är som tidigare

fastställts i sig nödvändigtvis inget kontroversiellt, då förvaltningens struktur föranleder ett visst samarbete mellan politiker och förvaltning. De aspekter som emellertid är av värde i detta sammanhang är huruvida byråkraterna blir till *politiska aktörer*, det vill säga att det inom ramen för det eventuella inflytandet tjänstemännen har inom respektive fas i processen, infogas personligt värdemässiga och ideologiska preferenser som gör att tjänstemännens makt blir illegitim i termer av att de manipulerar förloppet till sin egen fördel (Högberg 2007: 12-13; Bergström 1997:175-177). Där denna risk framför allt blir påtaglig är då ämbetsmännen på olika vis har ett reellt inflytande på *beslutsfattande*, då det är detta steg som teoretiskt sett bör ägas av den politiska makten, det vill säga Sveriges riksdag, regering, kommunfullmäktige, kommunstyrelse eller nämnd och inte av förvaltningens representanter (Vedung 2009:39).

Vidare kan konceptet politiska aktörer problematiseras ytterligare, och detta till följd av att tjänstemän även kan välja att anteciperar utifrån politiska ambitioner. Fenomenet innebär i enkla ordalag att då byråkrater har möjlighet att påverka policyprocessen på olika vis, strävar de primärt efter att värna de politiska makthavarnas ideologiska värden och preferenser (Bengtsson 2012:195). Genom att klargöra de olika tjänstemännens rolluppfattningar och vilken karaktär deras handlingsutrymme har, är det således möjligt att dra slutsatser kring huruvida det inflytande de har på policyprocessen kan betecknas som ideologiskt och värdefördelande eller ej.

### **3.5 Från teori till analysmodell och operationalisering**

Ovan presenterade begrepp och teoribildningar skall härmed syntetiseras och omvandlas till en analysmodell samt adekvat operationalisering. Modellen kan lämpligast beskrivas som det filter inom vilket empirin undersöks och analyseras och därmed fungera som ett hjälpmedel när det kommer till att dra slutsatser kring skillnader i roller samt storlek och tillämpning av handlingsutrymme bland de undersökta tjänstemännen på de olika förvaltningsnivåerna. Det är vidare med avstamp från analysverktyget, som utveckling av de slutliga teoretiska modellerna tar vid.

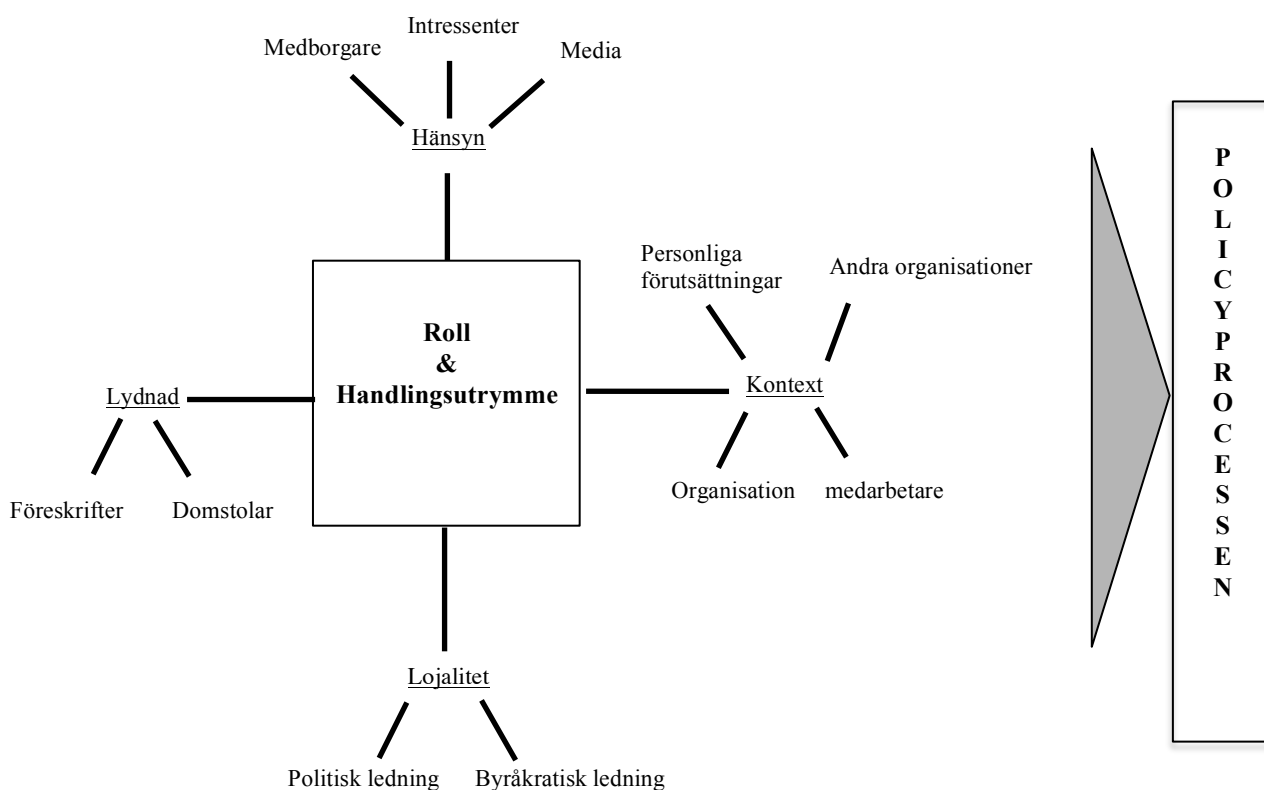
Inledningsvis skall det återigen nämnas att roll och handlingsutrymme betraktas som två avhängiga och intervenerande begrepp i teoretisk bemärkelse. Rolluppfattning och handlingsutrymme kan sägas utgöra dels aktörens formella position samt de attityder vilka bygger på såväl endogena och exogena förväntningar, samt hur aktören väljer att handla utifrån dessa (se Ehn 1998:101; Melbourne 1979:16-17; Searing 1991:1249). Mer specifikt ringas förväntningar in genom Lundquists (1998) rollteori, det vill säga fokus ligger på

lojalitet gentemot den politiska ledningen, lydnad till lagstiftning samt hänsyn till samhällets medborgare. Inom tjänstemannens endogena förväntningar återfinns även subjektivt normativa värden, det vill säga hur aktören anser att en tjänsteman bör vara, vilket även ringar in aktörens kontextuella identitet utifrån institutionellt teoretiska tankegångar (se March & Olsen 1996:8). Vidare infogas även Vinzant och Crothers (1998) identifierade faktorer, och ett antal av dessa kategoriseras inom ramen för det relationsbetonade rollkonceptet. Med andra ord kan till exempel föreskrifter som påverkande faktor, placeras inom lydnad till befintlig lagstiftning. Vidare samlas övriga faktorer inom kategorin kontext, och dessa består av personliga förutsättningar, det vill säga erfarenhet och utbildning, organisation, andra organisationer samt medarbetare.

Intentionen är att lokalisera vilka av dessa nämnda variabler som har störst betydelse på respektive nivå, i syfte att utröna relevanta och varierande tendenser. Med andra ord är den bakomliggande tanken att successivt exkludera de variabler som ej har någon avsevärd påverkan i takt med att det empiriska materialet samlas in.

Eftersom analysmodellen dessutom bygger på antagandet att tjänstemannens roll och handlingsutrymme sammantaget påverkar vilket inflytande byråkraterna har inom policyprocessen, skall även denna dimension infogas i analysverktyget. Med andra ord kan tjänstemannen, baserat på sin rolluppfattning och sitt handlingsutrymme, ha inflytande på hur politiska beslut utformas och förverkligas.

**Figur 3.1: Analysmodell – roll och handlingsutrymme**



**Kommentar:** Analysmodell av roll och handlingsutrymme samt hur dessa koncept förhåller sig till policyprocessen. Definitionerna är i huvudsak hämtade från Ehn (1998), Cinque (2008) med flera. Teoribildningarna är primärt härledda från Lundquist (1998) och Vinzant och Crothers (1998).

Hur skall ovanstående undersökas, det vill säga hur skall modellen operationaliseras? Vissa teoretiska begrepp och koncept omvandlas till mer konkreta indikatorer, vilka sedermera ligger till grund för utformningen av studiens intervjuguide (se bilaga 1). Utifrån ovan presenterade teoretiska definitioner kommer framför allt de intervjuade tjänstemännen att tillfrågas om sina attityder baserade på endogena och exogena förväntningar. Dessutom ställs frågor angående personliga värdegrunder, motiv samt hur vederbörande anser att en tjänsteman normativt sett kan beskrivas. Detta görs i huvudsak i syfte att utmejsla aktörens kontextuella identitet, samt subjektiva preferenser i enlighet med ovan definition. I operationaliseringen infogas även andra relevanta teoretiska komponenter såsom social identitet samt normer. Med målet att bringa klarhet i aktörernas positionsroll, ställs även frågor angående arbetsuppgifter samt vilken karaktär dessa har. I syfte att få en uppfattning om huruvida tjänstemännen betraktar sig som politiska aktörer tillfrågas de intervjuade att kategorisera sina arbetsuppgifter som förvaltningsorienterade eller politiska<sup>22</sup>. Förutom att

<sup>22</sup> Det skall tilläggas att denna intervjufråga är inspirerad av Melbourne (1979:209), men syftar i detta sammanhang delvis till att fånga in andra dimensioner än vad som är tänkt i denna ursprungliga studie.

ringa in positionsroll, kan denna frågeställning även ge indikationer på huruvida den intervjuade byråkraten anser sig vara nära eller långt ifrån politiska beslutsfattare. Av liknande skäl tillfrågas även respondenten angående hur vederbörande anser att en politiker bör vara samt vilka primära skillnader de kan lokalisera mellan byråkrater och politiker.

Handlingsutrymmet kommer även att ringas in genom att undersöka hur aktören väljer att handla självständigt utifrån endogena och exogena förväntningar, det vill säga utifrån de tio ovan presenterade tänkbara faktorerna som påverkar diskretionens karaktär samt hur omfattande denna bedöms att vara. I detta sammanhang infogas även frågor om maktresurser, i syfte att nyansera och få klarhet i hur handlingsutrymmet betraktas samt tar sig i uttryck.

Då analysmodellen bygger på antagandet att tjänstemannens roll och handlingsutrymme kan påverka hur politiska beslut fattas och realiserats, skall även detta återspeglas i operationaliseringen. Detta görs genom att fråga respondenten huruvida vederbörande anser sig ha inflytande inom policyprocessens olika faser. Utifrån denna fråga dras sedermera slutsatser om huruvida detta eventuella inflytande karakteriseras av ideologiska värderingar och preferenser eller till exempel objektiv sakkunskap.

Slutligen skall det även nämnas att de intervjuade tjänstemännen får svara på huruvida de tror att deras utsagor är överförbara på medarbetare inom enheten och organisationen. Detta görs primärt av två anledningar. Dels i syfte att utifrån respondentens subjektiva uppfattningar, använda de intervjuade personerna som informanter, det vill säga att de får vittna om organisationens allmänna attityder. Dessutom är det ett sätt att kontrollera huruvida det råder en gruppstillhörighet sinsemellan de verksamma tjänstemännen inom en specifik instans.

I syfte att klargöra ovan resonemang, presenteras operationaliseringen i tabellform nedan.

**Tabell 3.1 Operationalisering**

Teoretiska begrepp	Operationalisering
<p><b>Roll (hämtat från Ehn 1998:101):</b> ”attityder och beteenden strukturerade kring rättigheter, skyldigheter och arbetsuppgifter som förbinds med en specifik samhällelig position. En persons roll bestäms av de förväntningar på hans eller hennes attityder som finns i personens omgivning samt av dennes egen föreställning om de krav på attityder som positionen ställer”</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktörens formella position</li> <li>• Aktörens värden och normativa syn på tjänstemannen</li> <li>• Aktörens attityder utifrån endogena och exogena förväntningar</li> <li>• Grupptillhörighet</li> <li>• Normer (professionella, byråkratiska och politiska)</li> </ul>
<p><b>Handlingsutrymme:</b> det sätt som tjänstemannen väljer att handla självständigt utifrån sin rolluppfattning</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omfattande eller begränsad möjlighet att agera självständigt.</li> <li>• Beslut och handling utifrån endogena och exogena förväntningar</li> <li>• Maktresurser (kunskap och expertis, närhet till den politiska makten, kontroll över kritiska resurser)</li> </ul>
<p><b>Den relationsorienterade tjänstemannen (Lundquist 1998) samt närliggande faktorer från Vinzant och Crothers (1998) teoribildning:</b> Lojalitet gentemot politiker (den politiska och byråkratiska ledningen), lydnad gentemot lagen (föreskrifter och domstolar) samt hänsyn till samhällets medborgare (intressenter och media).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktörens attityder samt handlande utifrån lojalitet gentemot politiker (den politiska och byråkratiska ledningen), lydnad gentemot lagen (föreskrifter och domstolar) samt hänsyn till samhällets medborgare (intressenter och media)</li> </ul>
<p><b>Kontextuella påverkande faktorer (Vinzant och Crothers 1998):</b> Den omgivande och personliga kontexten (personliga förutsättningar, den egna organisationen, andra organisationer samt medarbetare).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktörens attityder samt agerande utifrån kontexten (personliga förutsättningar, den egna organisationen, andra organisationer samt medarbetare).</li> </ul>
<p><b>Policyprocessen (Jenkins 1978, Lasswell 1951):</b> <i>problemidentifiering-policyutformande-beslutsfattande-implementering-utvärdering</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hur respondenten anser att dennes roll och handlingsutrymme påverkar policyprocessen, dvs var och hur de har inflytande.</li> <li>• Huruvida detta eventuella inflytande är präglad av objektivitet eller av subjektiva ideologiska preferenser.</li> </ul>

#### 4. Empiriinsamling – Forskningsdesign och metod

I detta avsnitt presenteras forskningens design samt den metodstrategi vilken har tillämpats. Vidare redovisas för studien relevanta avgränsningar, urval av fall och respondenter samt graden av validitet, reliabilitet respektive replikerbarhet.

##### 4.1 En komparativ fallstudie

En av uppsatsens mål är att undersöka samt synliggöra eventuella skillnader mellan tjänstemän med avseende på roller och handlingsutrymme inom olika förvaltningsnivåer. Därav kan undersökningen sägas vara av komparativ karaktär, det vill säga de tre fallen kontrasteras mot varandra genom en näst intill identisk datainsamling (Bryman 2008:58).

Vidare kan forskningsdesignen lämpligast beskrivas i termer av en kvalitativ fallstudie då det är specifika empiriska fall som studeras. Att tillämpa denna strategi är i detta fall lämpligt och kompatibelt med uppsatsens ambitioner, då denna forskningsdesign syftar till att bibringa djupgående och mer nyanserade beskrivningar eller förklaringar av det studerade fenomenet (De Vaus 2001:221). Forskningsdesignen kan dock i allmänhet kritiserats utifrån det faktum att den förknippas med en låg grad av extern validitet, det vill säga det är svårt att generalisera resultatet med avseende på andra verksamma tjänstemän utifrån de studerade objekten (Ibid. 52-55). Då de undersökta fallen jämförs och kontrasteras, undviks dock denna problematik något. Genom att söka utröna tendenser vad gäller likheter och skillnader inom de undersökta enheterna, är det även till viss del möjligt att överföra resultaten på andra liknande fenomen det vill säga tjänstemän vilka verkar inom andra policyområden (Yin 2009). Samtidigt skall det tilläggas att det socialpolitiska området har valts ut särskilt med tanke på att det inom detta finns en möjlighet att identifiera en vertikal styrkedja, men med utrymme till autonomi. Med anledning av detta, sträcker sig generaliserbarheten enbart till andra fall med liknande förutsättningar. Sammanfattningsvis är det till viss del möjligt att kringgå problematiken med låg generaliserbarhet, vilket i sammanhanget är fördelaktigt då undersökningen bland annat syftar till att bidra till den teoretiska diskursen.

Studiens ansats är som tidigare nämnt abduktiv till sin karaktär, och är även till viss del explorativ till sin natur. Det förstnämnda innebär en flexibel och kompromissorienterad användning av teori, närmare bestämt att forskaren utgår från befintlig teoribildning i samband med empiriinsamling, men är öppen för revidering av dessa då datan analyseras (Alvesson & Skjöldberg 1994:41-47). Tanken är med andra ord att modifiera och vidareutveckla denna ursprungliga teoribildning i samband med ökad empirisk förståelse av de undersökta fallen. Att anamma en explorativ ansats innebär att studien tillåter en undersökning av specifika aktörers roller, inom en avgränsad kontext och inom en särskild process vilket även kan förhöja graden av generaliserbarhet, vilket som tidigare poängterats är positivt med avseende på att uppsatsen delvis syftar till att vara teoriförädlande (Tahvilzadeh 2011:73). Forskningen eftersträvar med andra ord att vara av såväl *idiografisk* som av *nomotetisk* karaktär. Det förstnämnda begreppet innebär att forskaren genom sin undersökning grundligt och utförligt söker beskriva eller förklara ett specifikt och avgränsat fall, medan det sistnämnda i högre grad strävar efter att uppnå generaliserbarhet (De Vaus 2001:233-234).

Val av design och samt den abduktiva ansatsen innebär att studiens ontologiska

respektive epistemologiska förhållningssätt främst kan relateras till den kritiskt realistiska skolan. Denna kan enkelt uttryckt ses som en kompromiss mellan positivistiskt och hermeneutiskt orienterade tankegångar. Med andra ord antas verkligheten och dess företeelser existera oberoende av mänsklig observation, men den omgivande kontexten och strukturer har ändå betydelse för hur den sociala verkligheten är utformad. Vidare ligger det linje med kritisk realism att teoretiskt resonera kring generativa mekanismer, snarare än att de facto iaktta dessa. Primärt handlar det om att acceptera faktumet att trots att ett fenomen ej kan blottläggas, betyder detta nödvändigtvis ej att företeelsen inte existerar (Bryman 2008:14-15; Danemark et al. 2003:30; Alvesson & Skjöldberg 1994:41-47). Förhållningssättet kongruerar således väl med undersökningens upplägg, och analysmodell då utgångspunkten är att det föreligger vissa underliggande mekanismer vilka har betydelse för hur tjänstemannens roller och handlingsutrymme tar sig i uttryck inom policyprocesser.

Sammantaget är ovan beskrivna förhållningssätt väl kompatibla med studiens syfte, närmare bestämt att öka förståelsen för tjänstemannens roll och handlingsutrymme inom det socialpolitiska området. Utifrån ovanstående kan forskningsdesignen beskrivas som en *komparativ fallstudie*.

#### **4.2 Semistrukturerade intervjuer**

Studien är av kvalitativ karaktär, och empiriinsamlingen sker genom *semistrukturerade intervjuer* av utvalda tjänstemän inom Socialdepartementet, Socialstyrelsen samt den kommunala socialförvaltningen. Denna metod kännetecknas av att intervjuerna tar vid med avstamp från ett på förhand av forskaren konstruerat frågebatteri, men att denne är flexibel och adaptiv i förhållande till den intervjuade personens utsagor. Frågorna ställs i princip i samma ordningsföljd, men vissa aspekter kan successivt exkluderas alternativt inkluderas i intervjun utifrån det som framkommer under samtals gång. Denna strategi är fördelaktig utifrån bemärkelsen att det teoretiska ramverket täcks in väl, samtidigt som möjligheten att få fram oväntade och relevanta aspekter uppstår (Bryman 2008:438-440). Metoden är lämplig med tanke på uppsatsens syfte, abduktiva ansats samt komparativa läggning. Detta då det empiriska materialet skall kunna jämföras och därmed måste utgå från en likartad teoretisk mall, samtidigt som flexibilitet är nödvändigt.

Då det i studien strävas efter att synliggöra tjänstemäns rolluppfattning och handlingsutrymme är ovan beskrivna metod passande. Detta eftersom de överordnade begreppsdefinitioner vilka syftar till att lokalisera dessa koncept i hög grad är baserade på individers subjektiva attityder, vilka enklast kan utrönas genom ett djuplodande samtal. Med



detta i åtanke, krävs en metodstrategi vilken möjliggör för den undersökta gruppen att uttrycka dessa personliga och känslorelaterade uppfattningar. En alternativ strategi hade i sammanhanget kunnat vara att studera faktiska processer inom organisationerna, det vill säga observera hur tjänstemännen agerar i sitt dagliga arbete (Bryman 2008:402). Ytterligare ett möjligt tillvägagångssätt i syfte att ringa in rolluppfattning och handlingsutrymme, är en metodstrategi vilken vanligen benämns som process-spårande (Tahvilzadeh 2011:72). Det hade även varit möjligt att i högre grad undersöka fallen genom att analysera olika former av styr- och policydokument, och jämföra dessa med hur tjänstemännen handlar i reella termer. Vidare hade även frågor av kvalitativ karaktär kunnat ställas till en stor mängd byråkrater genom enkäter (Bryman 2008:165, 282). Dessa alternativa empiriinsamlingsmetoder, är för det första högst tidskrävande och hade därav ej kunnat genomföras på ett tillfredsställande vis. Dessutom anser jag att de ej är kompatibla med de teoretiska utgångspunkterna då det ej hade varit möjligt att fullständigt identifiera tjänstemännens subjektiva attityder genom dessa strategier. Utifrån dessa aspekter är semistrukturerade intervjuer den mest optimala metoden för datainsamling inom ramen för denna specifika studie.

Innan empiriinsamlingen tog vid, genomfördes en testintervju i enlighet med metodologisk praxis (Bryman 2008:446). Detta i syfte att pröva intervjuguidens kvalitet och gångbarhet, det vill säga säkerställa förståelsen för de ställda frågorna. Därefter korrigerades intervjufrågorna något utifrån responsen som gavs vid detta tillfälle. Totalt intervjuades 15 personer, det vill säga fem på respektive nivå och tidsintervallet inom vilket samtalen fortlöpte, varierade mellan 45 till 90 minuter. Variationen berodde främst på respondentens initiativ och utsagor. Sammantaget genomfördes 13 intervjuer ansikte mot ansikte. Övriga två skedde per telefon, då dessa ej hade möjlighet att ställa upp på ett personligt möte. Utifrån ett metodologiskt perspektiv är det mer fördelaktigt att genomföra intervjuerna ansikte mot ansikte, då detta möjliggör fler analysdimensioner. Vid ett fysiskt möte tillåts längre och mer djuplodande samtal i förhållande till telefonintervjuer. Dessutom utesluts möjligheten att ta hänsyn till kroppsspråk, ansiktsuttryck och tonläge vid telefonintervju vilket också kan hindra forskaren från att ställa lämpliga följdfrågor (Ibid. 457). Då majoriteten av intervjuerna genomfördes i samband med personliga möten, görs emellertid bedömningen att ovanstående ej utgör något omfattande metodologiskt problem.

### **4.3 Urval av fall**

Motiven till att studera det socialpolitiska området presenterades initialt i uppsatsens inledande avsnitt. Framför allt utgör detta policyområde ett intressant fall att studera med

avseende på tjänstemannen och dennes handlingsutrymme då det styrs vertikalt, men ändå kan ge utrymme för autonomi och självständigt handlande. Vidare utgör socialpolitik ett fundament i den svenska välfärdsstaten och påverkar samt berör ett stort antal av samhällets medborgare. Urvalsstrategin kan även motiveras utifrån ett metodologiskt perspektiv. Valet av studerade fall, det vill säga tjänstemän verksamma inom Socialdepartementet, Socialstyrelsen och den kommunala socialförvaltningen, kan benämnas som ett intensitetsurval (eng. *intensity sampling*). Detta innebär att fallen selektivt har valts på basis av att de kan förknippas med en stor mängd gedigen information, vilken berikar den aktuella forskningen (Patton 1991:171). Ett förhållandevis stort antal administratörer är verksamma inom det socialpolitiska fältet, och de studerade instanserna kan följaktligen antas bibringa värdefull information. Ett alternativt tillvägagångssätt i detta sammanhang hade varit att ej enbart komparera tjänstemän på olika förvaltningsnivåer inom en styrkedja, utan även jämföra med byråkrater vilka är verksamma inom ett annat policyområde. Förslagsvis hade det varit gynnsamt att kontrastera ämbetsmän inom det socialpolitiska området med ett förhållandevis mindre tydligt styrt politikområde såsom till exempel kulturpolitik. Denna strategi hade bidragit till en utökning av analysdimensionen, samt förstärkt möjligheten till att generalisera slutsatserna i högre grad. Till följd av tidsfrist, gjordes dock bedömningen att detta ej hade kunnat genomföras på ett ändamålsenligt vis.

De två högsta instanserna, det vill säga departementet och myndigheten var till följd av ämnesvalet på förhand givna, och en urvalsprocess i metodologisk bemärkelse genomfördes ej. Däremot krävdes övervägningar i samband med datainsamling på den lokala nivån. Kommunen vilken valdes ut för närmare undersökning och som av forskningsetiska skäl i uppsatsen kommer att hållas anonym, kan sägas vara representativ för svenska kommuner i allmänhet utifrån förvaltningens uppbyggnad samt befolkningsmängd och utgör därmed ett lämpligt undersökningsobjekt. I samband med urval togs framför allt hänsyn till storlek och förvaltningsstruktur snarare än andra aspekter såsom kommunens ekonomi, kulturella klimat etcetera.

#### **4.4 Urval av intervjupersoner**

Intervjupersonerna i denna studie har valts ut framför allt på basis av sin position, det vill säga urvalet har skett medvetet och strategiskt, i syfte att kunna besvara undersökningens forskningsfrågor (Bryman 2008:458). I enlighet med kvalitativ forskningsmetodologisk praxis är det ej antalet genomförda intervjuer som har betydelse, utan snarare handlar det om att fördjupning i ett specifikt fall (Ibid. 169). Av denna anledning är det ej relevant att

slumpmässigt välja ut byråkrater att intervjua, utan det handlar snarare om att selektivt rikta in sig på intervjupersoner vilka befinner sig i den undersökta styrkedjan. Det var med andra ord väsentligt att studera tjänstemän vilka direkt eller indirekt arbetar med frågor som rör socialtjänstens verksamhet. Vidare tillämpades principen om teoretisk mättnad i samband med urval och antalet intervjuer som genomfördes. Detta innebär i enkelhet att antalet genomförda intervjuer beror på när forskaren anser att de svar som angivits är tillräckliga för att kunna besvara undersökningens frågeställning samt uppfylla dennes syfte (Ibid. 459), det vill säga att abduktivt utveckla en relevant teoribildning.

Ytterligare en möjlig strategi hade varit att även intervjua politiker, och ställa deras utsagor mot de undersökta tjänstemännens. Detta hade bidragit till att nyansera den empiriska bilden av var gränsen mellan politik och förvaltning kan sägas löpa. Denna möjlighet var dessvärre inte tillgänglig, framför allt på grund av den begränsade tidsramen samt svårigheter att få kontakt med politiker på regeringsnivå. Möjligtvis hade lokala politiker kunnat intervjuas, men detta hade utifrån mitt perspektiv gjort datainsamlingen och därmed även studien ickekonsistent. Med ovanstående i åtanke har urvalet begränsats till att enbart omfatta tjänstemän, vilket även ligger i linje med uppsatsens definitioner och teoretiska utgångspunkter.

Den initiala ambitionen var att enbart intervjua personer i chefspositioner på samtliga studerade nivåer. Detta på grund av att dessa tjänstemän sannolikt på basis av sin centrala position, skulle kunna vittna om det generella klimatet inom enheten och organisationen, det vill säga med fördel fungera som informanter då vissa frågor av generell karaktär besvaras. På de högsta undersökta förvaltningsnivåerna, var det dock anmärkningsvärt svårt att få kontakt med dessa personer och intervjuer fick istället hållas med tjänstemän med handläggarebefattning eller motsvarande. På den kommunala nivån, var det dock möjligt att kontakta personer i ledningsposition och därav intervjuades konsekvent enhetschefer, avdelningschefer samt förvaltningschefer. Det skall nämnas att respondenternas utsagor kan påverkas av det faktum att dessa aktörer har en ledande funktion inom förvaltningen. Samtliga av de intervjuade personerna hade dock i sitt tidigare yrkesliv varit verksamma på lägre nivåer, bland annat som socialsekreterare, vilket förhoppningsvis balanserar deras svar något. Med tanke på frågornas till viss del generella karaktär och undersökningens fokus, anser jag att detta faktum sammantaget ej utgör något avsevärt metodologiskt problem.

På Socialdepartementet har primärt personer inom Enheten för familj och sociala tjänster valts ut för intervju, med anledning av att dessa byråkrater ansvarar för och arbetar med frågor som berör socialtjänst och de utgör därmed relevanta respondenter. Vidare

intervjuades även tjänstemän med ansvar för styrning av Socialstyrelsen från Förvaltningsenheten. I syfte att få klarhet i vilka personer som lämpligen skulle tillfrågas för intervju, kontaktades departementets assistenter, som kunde lämna förslag på potentiella respondenter. I samband med samtal med dessa personer, ställdes frågan om de eventuellt kunde rekommendera ytterligare lämpliga kandidater.

En liknande process tog vid då kontakter togs med Socialstyrelsen. Initialt söktes personer i chefsbefattning på samtliga avdelningar. Framgång nåddes dock enbart på avdelningen för Regler och tillstånd samt avdelningen för Kunskapsstyrning. De sökta enhetscheferna hänvisade dock konsekvent till medarbetare med lägre befattning. Med andra ord tillämpades på detta vis, om än ej ursprungligen planerat, ett snöbollsurval (Ibid. 184-185) på såväl departementet som på myndigheten. Det slutliga urvalet av respondenter arbetar med olika typer av frågor vilka faller inom ramen för socialtjänst. Ett antal personer ägnar sig åt arbetsuppgifter knutna till äldreomsorg, andra sysslar med frågor beträffande funktionshindrade, vissa med barnfrågor och ett antal med socialt försörjningsstöd.

Det skall avslutningsvis tilläggas att då respondenterna kontaktades, informerades de översiktligt om undersökningens ämne och fokusområde. Intervjuguiden lämnades ej ut på förhand. Detta i syfte att söka ringa in så spontana och tillförlitliga svar om möjligt och därmed undvika politiskt korrekta utsagor.

#### **4.5 Forskningskriterier - Validitet, reliabilitet och replikerbarhet**

Huruvida studien kan sägas uppfylla kraven beträffande validitet beror på om forskaren de facto undersöker det som densamma ämnar att undersöka. Det är möjligt att resonera kring olika former av validitet, såsom extern validitet, måttvaliditet, ekologisk validitet etcetera (Bryman 2008: 32-33). Inom kvalitativ forskning är det generellt sett mer relevant att framför allt beakta *intern validitet*, vilket i sammanhanget syftar till att beskriva huruvida det empiriska materialet stämmer överens, det vill säga kongruerar med de teorier vilka nyttjas eller utvecklas inom forskningen (Ibid. 376). Då undersökningens fokus, roller och handlingsutrymme, är koncept vilka återfinns på en relativt hög abstraktionsnivå, är det något problematiskt att uttala sig om huruvida den interna validiteten kan sägas vara stark eller ej. Begreppsdefinitionerna utgår dock från tidigare forskning vilket innebär att dessa koncept har nyttjats i vetenskapliga sammanhang vid andra tillfällen. Den analytiska utgångspunkten kan således sägas besitta en relativt hög grad av intern validitet, utifrån denna aspekt. Något som ytterligare stärker studiens validitet är det faktum att den har en hybridorienterad ansats, det vill säga den utgår från befintlig teori i en deduktiv bemärkelse

men syftar ändå till att vara induktivt teoriförädlade. Med andra ord har hänsyn tagits till att den rådande verkligheten och teorin som i slutändan formuleras är baserad på det som empirin indikerar.

Studiens validitet är även avhängig hur materialet tolkas. Detta genom att det finns en risk att forskaren subjektivt värderar och följaktligen påverkar uttolkningen av den insamlade datan. I syfte att säkerställa att undersökningen uppnår en hög grad av *intersubjektivitet* är det nödvändigt att forskaren erhåller ett transparent angreppssätt och tydligt klargör valda tillvägagångssätt (Esaiasson et al. 2003:23). Av denna anledning redovisas samtliga resonemang tydligt, intervjuerna spelas in, transkriberas och tillhandahålls, analysverktyg presenteras samt intervjuguide och kodningsschema bifogas. Denna öppna ansats är även fördelaktig utifrån andra aspekter, såsom att studien blir mer replikerbar, det vill säga kan upprepas (Bryman 2008:32). Det skall dock ödmjukt tilläggas att det i sammanhanget är svårt att belägga att validiteten är fullkomlig, till följd av den teoretiskt sett höga abstraktionsnivån.

Det är även av väsentligt värde att inom kvalitativ forskning, noggrant beskriva de undersökta fallen i syfte att tillförsäkra extern validitet. I uppsatsens inledande delar skildrades av denna anledning de studerade tjänstemännen samt de organisationer vilka de verkar inom. Dessutom har det undersökta policyområdet beskrivits, vilket underlättar bedömningen av huruvida resultatet kan överföras på andra jämförbara objekt (Ibid. 378).

Reliabilitet innebär huruvida undersökningen och dess resultat kan sägas vara tillförlitligt, det vill säga om studien går att upprepa samt att resultatet ej fluktuerar över tid. Den förstnämnda dimensionen uppfylls i detta sammanhang då samtligt nödvändigt material tillgängliggörs och undersökningen är därav möjlig att upprepa. Problemet med kvalitativ forskning som denna, är emellertid att den syftar till att utforska individers subjektiva värderingar och attityder. Dessa aspekter kan sägas vara känsliga för sociala strömningar och kontextuella faktorer, och det blir därmed svårt att säkerställa att resultatet hålls konstant i samband med att studien genomförs vid ett annat tillfälle (Ibid. 376). Av denna anledning är det således svårt att uttala sig om forskningens reliabilitet med avseende på resultatets stabilitet över tid.

#### **4.6 Kodning och tolkning av materialet**

Det har tidigare poängterats att forskaren bör upprätthålla en hög grad av intersubjektivitet i samband med tolkningen av det empiriska materialet. Detta i syfte att tillse att studiens tillförlitlighet upprätthålls (Esaiasson et al. 2003: 23). Av denna anledning redogörs nedan

för den tolkningsstrategi som tillämpats vid bearbetning och analys av det empiriska materialet. Inledningsvis skall det nämnas att det primärt är respondenternas *attityder* som undersöks och tolkas, snarare än deras faktiska beteende. Detta beror på att den teoretiska referensramen i huvudsak bygger på subjektiva värderingar, attityder etcetera, och påverkar av naturliga skäl även interpretationen av det empiriska materialet. Med andra ord beaktas ej i huvudsak hur de intervjuade tjänstemännen uppger att de handlar, utan snarare läggs fokus på attityderna till detta agerande i högre grad.

Sammanfattningsvis kodades datan utifrån de principer vilka kan förknippas med så kallad *grounded theory* (Bryman 2008:544). I enkelhet innebär detta att materialet sorterades utifrån teoretiskt relevanta koncept som är härledda från det konstruerade analysverktyget och tillhörande operationalisering. Exempel på sådana koncept är *objektivitet, kunskap, mandat, politisk*, etcetera. I nästa steg sorterades och syntetiserades dessa och placerades slutligen in i kategorier. Dessa består bland annat av *lojalitet, hänsyn, lydnad och kontext*, samt *policyprocessens olika faser* (se bilaga 2 för samtliga myntade koncept och kategorier). Denna strategi underlättade analysarbetet, då mönster och tendenser generellt sett blev tydligare. Stundtals uppstod dock vissa tolkningsproblem då somliga uttalanden var mångfacetterade och nyanserade och därmed kunde tydas på varierande vis. Av denna orsak var det nödvändigt att genomgående analysera helheten av varje intervju, för att klargöra de allmänna tendenserna. Det empiriska materialet från respektive nivå ackumulerades därefter i syfte att klargöra skillnader och dra slutsatser.

## **5. Empiriska tendenser – hur kan roller och handlingsutrymme beskrivas?**

Nu har läsaren kommit till uppsatsens mest intressanta del, nämligen redogörelsen och analysen av det empiriska materialet. I syfte att tydliggöra resultatet presenteras varje förvaltningsnivå separat. Inledningsvis redovisas det samlade empiriska utfallet i tabellform, för att tillgodose läsaren med en översiktlig kännedom om de tendenser som har kunnat utrönas på respektive nivå. Därefter presenteras en genomgång av intervjumaterialet från Socialdepartementet, vilken följs av en redogörelse av tjänstemännen från Socialstyrelsens utsagor. Avslutningsvis redovisas den empiri som framkommit vid intervju av ämbetsmän vilka verkar på den kommunala nivån. Avsnittet kan därmed betraktas som besvarandet av uppsatsens första forskningsfråga, det vill säga hur de undersökta tjänstemännens roller och handlingsutrymme kan beskrivas.

**Tabell 5.1 Sammanfattade empiriska tendenser – Socialdepartementet, Socialstyrelsen och den kommunala socialförvaltningen**

	<b>Aktörernas värden</b>	<b>Aktörernas motiv och mål</b>	<b>Primära identifierade normer</b>	<b>Grupptillhörighet</b>	<b>Aktörernas attityder utifrån endogena och exogena förväntningar</b>	<b>Bedömning av Handlingsutrymme</b>	<b>Maktresurser</b>	<b>Faktorer som präglar tjänstemannens självständiga beslut och handling</b>	<b>Inflytande på policyprocessen utifrån roll och handlingsutrymme</b>
<b>Socialdepartementet</b>	Kunnig, objektiv och lojal mot ledningen	Hjälpa regeringen att realisera politiken på ett bra sätt	Byråkratiska och politiska	Ja	Prioriterar lojalitet gentemot regeringen och lydnad till lagstiftning	Omfattande och önskvärt	Kunskap och expertis och närhet till den politiska makten	Politisk ledning	<b>Identifiering, utformning, beslut, implementering och utvärdering</b>
<b>Socialstyrelsen</b>	Objektiv	Förbättra för brukare och praktiker	Byråkratiska och professionella	Ja och nej	Prioriterar lydnad till lagstiftning	Begränsat	Kunskap och expertis	Föreskrifter	<b>Identifiering, utformning, implementering och utvärdering</b>
<b>Den kommunala socialförvaltningen</b>	Kunnig och lojal gentemot ledning, samt målgruppens bästa	Förbättra för brukare och kommunmedborgare	Professionella	Ja	Prioriterar lojalitet gentemot lokala politiker och lydnad till lagstiftning	Omfattande	Kunskap och expertis samt närhet till den politiska makten	Föreskrifter, expertis, domstolar och intressenter	<u>Lokal nivå:</u> <b>Identifiering, utformning, beslut, implementering och utvärdering</b>  <u>Nationell nivå:</u> Identifiering och <b>implementering</b>

**Kommentar:** Rubrikerna i tabellen är förankrade i studiens teoretiska ramverk, samt analysverktyg. Frågorna som ställdes återfinns i intervjuguiden (se bilaga 1). Aktörernas värden, motiv, mål, normer och grupptillhörighet ringades primärt in av frågorna vilka återfinns under rubriken 3. Handlingsutrymme, maktresurser samt kännetecknande faktorer undersöktes genom frågorna inom rubriken 4. Inflytande i policyprocessen ringades in genom frågorna under rubriken 5.

### **5.1 Delstudie 1 – roll och handlingsutrymme på Socialdepartementet**

På den högsta undersökta nivån, det vill säga Socialdepartementet, finns det möjlighet att identifiera ett antal tendenser utifrån det konstruerade analysverktyget, vad gäller rolluppfattning och handlingsutrymme bland de tjänstemän som har intervjuats. Nedan presenteras mer grundligt hur dessa generella mönster yttrar sig, och skall ses som ett komplement till tabellen ovan. De huvudsakliga tendenser vilka har kunnat utrönas kan sammanfattas som att tjänstemännen präglas av att företräda regeringen på ett objektivt vis och att de prioriterar att vara lojala gentemot den politiska ledningen. Vidare värdesätts lydnad gentemot lagen, men de är unisont tydliga med att framhäva att lagstiftning skall ses som möjlig att förändra om denna ej är tillfredsställande. De har ett omfattande handlingsutrymme, vilket även betraktas som önskvärt. Detta fylls primärt av kunskap och expertis, och det påverkas av närheten till politiker. Tjänstemännen har vidare inflytande på policyprocessens samtliga steg, men med betoning på identifiering, utformning och beslutsfattande.

#### **Regeringens förkämpar**

Teoribildningen gör som bekant gällande att aktörens attityder beträffande den formella positionen samt gentemot vederbörandes arbetsuppgifter ingår i det studerade konceptet rolluppfattning. Av denna anledning skall en översiktlig presentation av de utsagor gällande tjänstemännens formella åtaganden och befattningar på Socialdepartementet initialt göras. De intervjuade har titlar såsom kansliråd och departementssekreterare, vilket i praktisk mening innebär kvalificerade handläggarfunktioner. De arbetsuppgifter de ägnar sig åt är till viss del av varierande karaktär, men kan i generella termer beskrivas typiska för ämbetsmän inom regeringskansliet. Det kan till exempel handla om författande av propositioner, gemensambereidningsprocesser av regleringsbrev och bemyndiganden, författandet av regeringsuppdrag till Socialstyrelsen etcetera. I syfte att ringa in kontextuell identitet och attityd gentemot befattning och åtaganden, i enlighet med ovan presenterade definition av roll, tillfrågades respondenterna om huruvida de anser att deras arbetsuppgifter är av förvaltningsorienterad eller politisk karaktär. Samtliga av de intervjuade är överens om att det är svårt att dra en distinkt skiljelinje mellan dessa två perspektiv då man är verksam inom departementet, primärt då man är tillsatt för att serva regeringen och därmed den politiska makten. Detta uttrycks bland annat som:



”I och med att jag jobbar med sakpolitik så blir det väldigt politiskt [...] Allt är ju politik när man jobbar här. Även om man tänker på det löpande förvaltningsmässiga, så är ju det i grunden politiska beslut. Det går in i vartannat på något sätt” (Tjänsteman 4, 2012-04-02).

”Uppgifterna är framför allt politiska, det är ju en politiskt styrd organisation. Här ingår det att hantera politiken” (Tjänsteman 3, 2012-04-02)

”Jag kan känna mig som en pseudopolitiker ibland, framför allt när jag arbetar med de här frågorna, just för att jag är ensam på detta område. Politikerna hinner väl kanske inte med riktigt, så det som är på gång har jag fört fram. Man har väldigt stor makt som tjänsteman, betydligt större än vad jag trodde innan jag kom hit” (Tjänsteman 2, 2012-03-30).

Ovan citat synliggör att tjänstemännen uppfattar sig själva som semipolitiska varelser, och framför allt till följd av det faktum att departementet är nära styrt av regeringen, samt att de tillsatta byråkraterna är ansvariga för att bistå regeringen med assistans då politiska idéer skall realiseras. Dessa förutsättningar påverkar följaktligen hur tjänstemännen uppfattar sin roll och funktion. Den sista utsagan presenterad ovan, är särskilt intressant, då den intervjuade personen självständigt konkluderar att denne besitter *makt* då vederbörande förfogar ansvar över frågor som politikerna har svårt att hinna med. I anslutning till dessa yttranden är det relevant att lyfta fram vilken syn tjänstemännen har gentemot sin ledning, det vill säga regeringen. Dessa resonemang återfinns bland annat då de intervjuade tjänstemännen uttrycker sina personliga värden som präglar dem i deras uppdrag. På frågan angående hur en tjänsteman bör vara, uppkommer följande svar:

”Jag tycker framför allt att man ska vara kunnig. Förhållningsmässigt så måste man vara lojal gentemot den man jobbar mot. Man måste ha ett professionellt förhållningssätt oavsett politisk majoritet, annars klarar man inte av att jobba här” (Tjänsteman 1, 2012-03-29).

”I Regeringskansliet måste man kunna vara flexibel, för man måste kunna kompromissa. Sedan kan man inte vara för politisk, man måste kunna jobba under olika politiska ledningar” (Tjänsteman 4, 2012-04-02).

”Som tjänsteman ska man vara korrekt och saklig. Man ska inte basera beslut på sina egna politiska värderingar, utan det ska bygga på kunskap. Framför allt måste man vara kunnig på sitt område” (Tjänsteman 2, 2012-03-30).

”Jag tycker att man ska vara medveten om den man representerar. Man är ju en organisation av folkvalda [...] Vi måste komma ihåg vem som är vår uppdragsgivare, och inte lägga in massor av personliga uppfattningar och värderingar utan förhålla sig objektivt och basera sina underlag på kunskap” (Tjänsteman 5, 2012-04-13).

Det framgår med andra ord att tjänstemännen på Socialdepartementet anser att det ingår i rollen som tjänsteman att hysa lojalitet gentemot den politiska makten, och således ej projicera personliga ideologiska värderingar på de uppgifter man hanterar och utför, utan

ständigt hålla sig a jour med existerande politiska ambitioner. Med andra ord förordas objektivitet i termer av att man som tjänsteman enbart utgår ifrån neutral sakkunskap och regeringens formulerade prioriteringar, snarare än byråkraternas subjektiva värderingar. Det är utifrån ovanstående något oklart i precisa termer vilket typ av kunnande som efterfrågas, det vill säga om det enbart handlar om fakta och sakkunskap, eller kännedom om politiska ambitioner. Det förekommer svar som indikerar en kombination av dessa två kunskapsperspektiv framför allt då de intervjuade resonerar kring personliga mål och motiv. Några av de intervjuade uttrycker detta enligt följande:

”Det varierar lite beroende på uppgift. Många gånger har man ett uppdrag som regeringen ska fatta beslut om då vill man att det ska bli så bra som möjligt. Det är roligt, för då får man vara finurlig och påhittig, lösa problem helt enkelt. Man får hitta argument till saker, även om det kanske inte är det jag själv innerst inne vill. Att man kan argumentera och det blir ett bra beslut. [...] Det är viktigt att man värnar om sin egen ministers frågor och ståndpunkter när man förhandlar” (Tjänsteman 4, 2012-04-02).

”Jag har ju en personlig drivkraft, men den får man lägga åt sidan ibland. Det är inte min uppgift att övertyga politiker. Jag kan ju vara väldigt besjälad av att det här problemet ska lösas på det sättet, men jag måste i min situation lägga fram för- och nackdelar för politikerna” (Tjänsteman 1, 2012-03-29).

Här framgår återigen att byråkraterna eftersträvar att vara objektiva i termer av att ej inkludera egna värden eller drivkrafter i sitt uppdrag, utan de betraktar sig själva som företrädare för regeringen. Samtidigt är det flera av de intervjuade som betonar att lojaliteten gentemot ledningen ej kan eller skall betecknas som villkorslös, utan det är väsentligt att som tjänsteman inom departementet förmedla den kunskap och expertis man besitter, i syfte att hjälpa politiker fatta så välgrundade beslut som möjligt. Det framförs även att denna hållning på sikt kan gynna politikerna, och därmed ingår det i uppdraget som tjänsteman att säkerställa att kunskapen vidarebefordras. Detta uttrycks till exempel som:

”Den motsträviga personalen finns inte här, management behövs med andra ord inte. Man vill ju vara med och förverkliga politiken. Men man har sitt tydliga tjänstemannaansvar och då kan man ta upp saker som är konstiga. Det är ju också bra för politikerna, de vill ju veta sådant för det är ett sätt att skydda dem” (Tjänsteman 3, 2012-04-02).

Citatet ovan vittnar om att det inom departementet är ovanligt att tjänstemän anammar ett motsträvigt förhållningssätt gentemot den politiska ledningen, samtidigt som det uttrycks att det ingår i uppdraget att påvisa för regeringen då deras förslag är godtyckliga eller felaktiga. Detta motiveras primärt genom att hävda att det kan missgynna de politiska beslutsfattarna om dessa ej uppmärksammas på tänkbara negativa konsekvenser av vissa förslag och beslut. Det är utifrån ovan presenterade citat följaktligen möjligt att konkludera att den eftertraktade kunskapen såväl kan beskrivas i termer av kännedom om befintliga politiska mål och prioriteringar, som expertis och kunskap om det aktuella sakområdet. Ett flertal av de

intervjuade verifierar denna ansats i samband med att de svarar på den direkta frågan angående attityder till att verka utifrån lojalitet gentemot den politiska ledningen. Detta beskrivs till exempel enligt följande:

”Om det skulle hända att den politiska ledningens förslag är helt åt pipan då tycker jag att det är min uppgift att motivera varför det är fel och vilka konsekvenser det skulle få. Det ligger i vår roll eftersom politikerna kan råka illa ut annars” (Tjänsteman 1, 2012-03-29).

”Jag är ju inte Kristdemokrat själv, och därför kan det kännas lite problematiskt stundtals, men mindre problematiskt än vad jag trodde. Jag tycker inte det är svårt att vara lojal mot dem på det sättet, och jag skulle nog inte kunna jobba här annars. Sedan i vissa frågor så tror jag att de är förtjänt av att jag är kritisk till deras politik” (Tjänsteman 2, 2012-03-30).

”Man måste vara lojal, det är en förutsättning för att kunna jobba här [...] Däremot kan man inte lägga sig platt. Det är viktigt att man påvisar negativa följder av vissa förslag, men det är inte att vara lojal eller illojal, utan det handlar om att vara kompetent” (Tjänsteman 4, 2012-04-02).

Ovanstående citat kan följaktligen tolkas som att de intervjuade tjänstemännen förespråkar lojalitet gentemot den politiska ledningen, med reservation för att de har mandat att uttrycka kritik gentemot politiska förslag om så skulle behövas. Samtidigt konstateras att det är gynnsamt för ledningen om de uppmärksammas på negativa aspekter. Detta indikerar att tjänstemännen på denna nivå i hög grad värnar om regeringens intressen och att de är måna om att politiken skall realiseras på ett ändamålsenligt vis. Ytterligare något som bekräftar ovanstående resonemang är att ett flertal av de intervjuade självmant uttrycker en beundran till den politiska ledningen. Exempel på hur detta uttrycks presenteras nedan:

”Jag är imponerad av politikerna, som gör så mycket och har en enorm kapacitet” (Tjänsteman 2, 2012-03-30).

”Politikerna har en oerhörd kapacitet. Det är inte vem som helst som hamnar där, de är övermänniskor verkligen. Jag har ett oerhört stort förtroende för politiker. Om människor såg hur de sliter, det finns nog inget tuffare jobb” (Tjänsteman 3, 2012-04-02).

I anslutning till diskussionen gällande lojalitet till den politiska ledningen kan även aspekter som rör skillnader mellan politiker och tjänstemän dryftas. Frågan som ställdes var hur en politiker bör vara, samt vilka som är de primära skillnaderna mellan politiker och tjänstemän. Frågan syftar till att ringa in de intervjuade personernas självbild samt sociala- och kontextuella identitet. De flesta responderar att politikerna skall representera ideologiska värden, samt att de bör besitta en drivkraft att förändra:

”Politikerna vill ju utforma politik. De tillhör ett parti och ska genomdriva det som partiet vill. Som tjänsteman ska jag inte tycka något, man ska hjälpa till istället. Vi är bara ett smörjmedel som ska stödja regeringen” (Tjänsteman 3, 2012-04-02).

”Politikerna skall ju drivas av sin ideologi och av en vilja att förändra saker och ting. Jag uppskattar politiker som verkligen drivs av något, det gör ju inte alla. Även om jag inte håller med om det så kan jag respektera det” (Tjänsteman 4, 2012-04-02).

”En bra politiker ska ha en tydlig idé och ideologisk riktning kring vad de vill, och inte lägga de aspekterna i knäet på tjänstemännen. Det är viktigt att man håller sig till sina roller, att politiker inte blir operativa tjänstemän, och vice versa” (Tjänsteman 5, 2012-04-13).

Sammantaget är det möjligt att konstatera att de intervjuade ämbetsmännen förordar lojalitet, men att denna ej är villkorlös. Tjänstemännen ser sig med andra ord som företrädare och ett komplement till politiker och ideologiska värden i termer av kunskap och expertis. Samtidigt är de noga med att betona att de vill regeringen väl, och de har en ambition av att bistå regeringen med bra assistens, i syfte att hjälpa politikerna att nå önskade framgångar.

När det kommer till huruvida man som tjänsteman bör ta hänsyn till medborgares förväntningar svarar samtliga att detta ej är något som påverkar dem i hög grad. Detta kan exemplifieras utifrån följande citat:

”Nej, jag tänker nog inte så mycket på det [...] Man har inte allmänhetens bästa för ögonen när man jobbar, man utgår från politiken som regeringen har formulerat, och det kanske inte alltid stämmer överens med opinionen” (Tjänsteman 2, 2012-03-30).

”Det ingår inte i min roll att ta hänsyn till medborgarna. Vi får ju alltid ha det professionella förhållningssättet, jag kan ju inte säga vad som är bra och hur vi ska satsa på det. Man måste vara lojal med regeringen i alla lägen och det är vår minister som är arbetsgivare” (Tjänsteman 1, 2012-03-29).

Det är således möjligt att konkludera att hänsyn varken tas till den berörda intressegruppen eller till samhällets medborgare i stort i någon omfattande utsträckning, utan det handlar återigen framför allt om att säkerställa att regeringens intressen värnas och realiseras. En tänkbar förklaring till ovanstående är det faktum att byråkraterna på denna nivå befinner sig relativt långt ifrån såväl de berörda målgrupperna som samhällets medborgare i stort.

Flera av de intervjuade ser det som en självklarhet att som tjänsteman inom departementet agera utifrån lydnad till föreskrifter och lagstiftning, vilket framkommer i samband med att de besvarar frågorna gällande endogena och exogena förväntningar. Majoriteten är noga med att poängtera att man även måste kunna se lagen som möjlig att förändra om det behovet finns. Exempel på detta lyder:

”Lagen känns som en utgångspunkt, och det känns som det är därifrån man tar avstamp. Men lagen kan man ju ändra, och det perspektivet måste man ha” (Tjänsteman 4, 2012-04-02).

”Laglydnad är ju det viktigaste. Samtidigt är politiken fri och man kan ändra lagar. Det som inte fungerar det ändrar vi” (Tjänsteman 3, 2012-04-02).

”Lagen är viktig, men jag vet inte om jag bara präglas av lagen, men det måste ju alla göra. Sedan är det ju med lagen en fråga om tolkning också (Tjänsteman 1, 2012-03-29).

Med andra ord finns det en stark medvetenhet om att lagstiftning är väsentlig, men samtidigt har man ett flexibelt förhållningssätt gentemot föreskrifterna, och de anses vara föränderliga och det även finns tolkningsutrymme. Det faktum att ett flertal av de intervjuade betonar att lagen ej skall ses statisk, kan möjligen betraktas som en effekt av att de är involverade i författandet av nya lagförslag i form av propositioner.

När de intervjuade tillfrågas om eventuella maktresurser svarar de flesta att kunskap och expertis är viktiga faktorer, i kombination med närhet till den politiska makten. Detta kan exemplifieras genom följande citat:

”Det jag kan känna för min del är ju min kompetens, och det är en sådan sak jag kan använda. De lyssnar på mig på grund av min kunskap och erfarenhet. Det är en auktoritet” (Tjänsteman 1, 2012-03-29).

”Man har maktresurser här, man kan ju lämna synpunkter på allt möjligt, och det gör man. Det är därför man jobbar här, för att man har idéer och kan påverka” (Tjänsteman 3, 2012-04-02).

”Vi har tillgång till många maktresurser här. Politikerna har inte själva någon koll på hur arbetet kan fördelas till exempel, all sådan makt sitter vi på. De flesta tror ju att man påverkar politiken genom statsråden, men tjänstemännen har ju alla verktyg för att påverka egentligen. Politikerna kan nog uppfatta oss som väldigt styrande” (Tjänsteman 5, 2012-04-013).

Ovan presenterade svar ligger även i linje med det tjänstemännen yttrar gällande handlingsutrymme, där det konstateras att detta kan karakteriseras som omfattande, och att det även betraktas som önskvärt att tjänstemännen de facto handlar självständigt och tar egna initiativ. Detta uttrycks i termer av:

”Den möjligheten finns absolut här, man har mycket utrymme när det kommer till att ta egna initiativ och lyfta frågor. Det upplevs som något positivt och det är tacksamt om man lyfter blicken” (Tjänsteman 1, 2012-03-29).

”Här har vi ett stort handlingsutrymme, och ett stort utbyte. Jobbar man här kan man bidra med väldigt mycket [ ... ] Vi har nog ett väldigt stort förtroende från politikerna, det finns ett stort utrymme för kreativitet” (Tjänsteman 5, 2012-04-13).

En av de intervjuade tjänstemännen som tidigare har tjänstgjort vid Socialstyrelsen, resonerar kring skillnaderna när det kommer till handlingsutrymmet inom respektive myndighet:

”Jo den möjligheten finns absolut, vi har väldigt mycket frihet här. Det är stor skillnad från hur det var på Socialstyrelsen, det är som natt och dag. Här ska vi ha bredden för att se nästa steg, det tycker jag är bra, det är den kunskapen vi ska ha” (Tjänsteman 2, 2012-03-30).

Sammantaget är tjänstemännen på departementet överens om att man besitter ett omfattande handlingsutrymme och att detta även är önskvärt och tillika förväntat. Utsagorna är intressanta då de intervjuade ämbetsmännen kan sägas vara något inkonsekventa i sina svar. De konstaterar att det politikerna skall stå för ideologiska värden, samtidigt som de hävdar att de ändå har ett utrymme att påverka politiken. Detta kan följaktligen tolkas som att det utrymme de tillhandahåller stringent ligger inom ramen för de formulerade politiska ambitionerna. Något som bekräftar denna slutsats är det faktum att då tjänstemännen tillfrågas om vilka faktorer som primärt påverkar dem då de agerar självständigt poängterar de flesta att den politiska ledningen präglar dem i hög grad. Detta uttrycks på lite olika vis, till exempel enligt följande:

”Media har en oerhört stor betydelse för den politiska ledningen och därmed även för oss. Man vill ju inte komma fel ut där” (Tjänsteman 3, 2012-04-02).

”Det låter som en blandning av allt, men den politiska viljan är väldigt styrande” (Tjänsteman 2, 2012-03-30).

”Vi har ju inte så väldigt mycket kontakt med medborgarna, så den är i allmänhet lite konstig. Däremot är ju politiken väldigt nära, och det är klart att den blir framträdande (Tjänsteman 1, 2012-03-29).

Tjänstemännen präglas i mångt och mycket av närheten till den politiska makten, vilket även blir påtagligt då byråkraterna svarar på frågan gällande vilket inflytande de har inom policyprocessen. Respondenterna klargör att de har möjlighet att påverka hela förloppet men har sämst förutsättningar när det kommer till implementering och utvärdering av fattade beslut. De intervjuade resonerar kring sitt inflytande:

”Vi kommer definitivt med i problemidentifieringen, och vi är med och utformar policies och underlag. På så sätt är vi med och påverkar beslutsfattande också. Vi är oftast inte med i implementering och utvärdering, men vi kan vara med där. Vi är på så sätt med i hela processen” (Tjänsteman 1, 2012-03-29).

”Vi är med och identifierar problemet, och policyutformningen kan ju ske hos mig. Vi tar inte det direkta beslutet, men vi förbereder det och utformar det. Man kan väl säga att vi är med och implementerar det ibland” (Tjänsteman 2, 2012-03-30).

”Vi har inflytande på allt egentligen. Handläggarna är ju med i allt eftersom de skriver underlag till överenskommelser. Regeringen fattar ju beslut, men vi tar fram underlagen. Jag har inflytande på besluten eftersom det är jag som har skrivit det, men det ska vara statsrådet som genomsyrar det” (Tjänsteman 3, 2012-04-02).

”Vi är med i hela processen förutom på implementering och utvärdering. Det tycker jag är en brist på vårt område. Det är nästan omöjligt att veta om det som vi bestämt görs ute i kommunen” (Tjänsteman 4, 2012-04-02).

Ovan citat presenterade citat gör med andra ord gällande att byråkraterna har inflytande på samtliga steg i policyprocessen, men det avtar efter det att beslutet har fattats. Detta anses

dessutom vara problematiskt då det är svårt att säkerställa att regeringens politik realiserar ut i kommunerna.

Majoriteten av de intervjuade personerna vittnar om att det inom departementet och dess enheter finns en grupptillhörighet, det vill säga att man identifierar sig med varandra till följd av sin gemensamma yrkesidentitet. Det hävdas att tillhörigheten återfinns inom både Regeringskansliet och departementet som helhet, men primärt inom den specifika sakenheten. Resonemangen verifieras utifrån det faktum att samtliga av de intervjuade tror att deras egna resonemang är överförbara på andra tjänstemän som arbetar med liknande frågor. Vidare framhävs att det inom departementet i stort existerar en påtaglig samarbetsanda, vilken präglar organisationen i hög grad. Detta faktum kan även relateras till de olika normer som tjänstemännen säger sig kunna identifiera inom organisationen. Ett flertal av de intervjuade hävdar nämligen att det framför allt existerar ett stort antal byråkratiska och politiska normer inom departementet. De förstnämnda tar sig i uttryck genom de processer vilka löpande sker inom verksamheten, det vill säga olika former av gemensambereidningar. De politiska normerna handlar om att man värnar den politiska viljan, och att man ej projicerar personliga värderingar på sina arbetsuppgifter. När det kommer till professionella normer, är de flesta överens om att dessa är svagare på departementet då tjänstemännen generellt har varierande arbetslivserfarenheter och utbildningsbakgrund.

## **5.2 Delstudie 2 – Roll och handlingsutrymme på Socialstyrelsen**

Nedan presenteras likt ovan, mer genomgående resultatet vilket har framkommit vid intervjuer med tjänstemän vilka är verksamma inom tillsyns- och expertmyndigheten Socialstyrelsen. Även på denna nivå har vissa generella tendenser kunnat utrönas. Dessa kan sammanfattas som att tjänstemännen värdesätter byråkratisk objektivitet, och de har i allmänhet målgruppernas bästa för ögonen. I generella termer prioriteras att som tjänsteman agera utifrån lydning till lagstiftning och föreskrifter. De är skeptiska till att enbart agera utifrån lojalitet till politiker, och de anser att deras handlingsutrymme är begränsat. Då detta utrymme ändå nyttjas påverkas det primärt av befintliga föreskrifter samt kunskap och expertis, och det sistnämnda anses även vara en maktresurs. Deras inflytande på och inom policyprocessen uppges återfinnas i samtliga faser bortsett från beslutsfattande. Nedan redogörs för dessa slutsatser i mer nyanserade ordalag.

### Laglydiga brukareexperter

Samtliga av intervjuade tjänstemännen på Socialstyrelsen har yrkestiteln utredare, vilket motsvarar handläggarebefattningen inom myndigheten. Majoriteten svarar att deras arbetsuppgifter består av genomförande av olika regeringsuppdrag, men att de även till viss del ägnar sig åt egeninitierade uppgifter såsom författande av metodhandböcker inom socialtjänstens olika områden. På frågan angående huruvida dessa uppgifter kan betecknas som politiska eller renodlat förvaltningsmässiga uppger de flesta att de till viss del har en politisk laddning, men att uppgifterna i sig är mer byråkratiskt orienterade. Majoriteten av de intervjuade arbetar med regeringsuppdrag, vilket innebär att nationella politiska beslutsfattare är beställare. Av naturliga skäl ger detta faktum uppdragen en politisk prägel. Detta formuleras bland annat som:

”Just nu jobbar jag med uppdrag som är politiskt färgade, och som är väldigt nära kopplade till vissa politiker. De innebär att den politiska ledningen bygger en politisk vision, men vi vet inte med säkerhet om det leder till ett visst resultat” (Tjänsteman 3, 2012-03-28).

”De har väl till viss del politisk karaktär, men egentligen så hör ju dessa uppgifter framför allt till förvaltningen” (Tjänsteman 4, 2012-03-29).

Det betonas även av vissa intervjuade att man som tjänsteman på denna nivå, måste vara försiktig med att i alltför hög grad ge sig in i politiska debatter och diskussioner. Detta i syfte att bevara myndighetens stämpel av att vara en expertmyndighet. Detta uttrycks till exempel som att:

”Man kan hamna i en situation där man är väldigt nära den politiska nivån. Men där gäller det att jag har distansen och är medveten om att ifall jag ger mig ut här, då är jag på riksdagens område, det vill säga lagstiftningen, och då kan jag vara inne i den politiska diskussionen. Det gäller att vara väldigt försiktig” (Tjänsteman 2, 2012-03-28).

”Om någon i omgivningen yttrar något värdeladdat som jag vet inte stämmer, då ligger jag lågt. Vi skulle tappa vår självständighet och trovärdighet om vi gick ut och tyckte en massa saker” (Tjänsteman 4, 2012-03-29).

Ovan utsagor vittnar med andra ord att tjänstemännen på Socialstyrelsen är medvetna om att de arbetar med politiska frågor, men att de strävar efter att distansera sig från de uppgifter som eventuellt kan förknippas med ideologiska värden. I anslutning till detta kan de yttranden vilka rör lojalitet gentemot politiker presenteras. Flertalet av de intervjuade beklagar sig över att Socialstyrelsen har fått ett utökad antal direkta regeringsuppdrag, och upplever det som att myndigheten till viss del förlorat sin självständighet. Detta uttrycks bland annat enligt följande:

”Socialstyrelsen ska ju vara självständig och det ska vara möjligt att ta egna initiativ. Men vi tycker att med så mycket regeringsuppdrag som vi får, så finns det väldigt lite utrymme till att göra det” (Tjänsteman 1, 2012-03-28).



”Tidigare skulle vi vara en oberoende myndighet som arbetade utifrån målgruppernas bästa. Jag tycker inte vi är självständiga längre, och det finns en nervositet över att inte vara politikerna till lags” (Tjänsteman 3, 2012-03-28).

Citatet ovan signalerar med andra ord att byråkraterna erkänner att det finns en exogen förväntning på dem att vara lojal gentemot regeringen, samtidigt som att tjänstemännen själva ej anser att detta nödvändigtvis kan betraktas som något positivt. Det är följaktligen möjligt att tolka resonemangen som att det ligger inom ramen för myndighetens uppdrag, att verka på basis av egna initiativ och vara oberoende den politiska makten och viljan. Andra uttrycker detta i termer av att de ogillar politiska utspel, och att de ser sig själva som lojala företrädare för såväl medborgarna och lagstiftningen. En tjänsteman uttrycker det som att:

”Jag tycker att det är besvärligt med politiska utspel, att politikerna fått en viss fråga på hjärnan som jag inte tycker borde ta så stor plats. Det är svårt att hantera, politiska frågor som kan vara dagsländor” (Tjänsteman 5, 2012-03-30).

När de intervjuade tillfrågas om vilka värden de präglas av svarar samtliga på ett eller annat vis att ett objektivt förhållningssätt är nödvändigt. Vissa av de intervjuade hänvisar till den allmänna tjänstemannarollen och hävdar att denna kan associeras med ett antal värden, vilka den offentliga ämbetsmannen bör eftersträva i sitt uppdrag. Detta formuleras bland annat på följande vis:

”Som tjänsteman i offentlig förvaltning, oavsett vilken nivå man är verksam inom, så behövs en medvetenhet om vad det innebär att vara offentlig tjänsteman. Det handlar om opartiskhet, neutralitet, det vill säga det klassiska” (Tjänsteman 2, 2012-03-28).

”Min personliga värdegrund är att jag ska vara objektiv. När jag jobbar med dessa uppdrag så struntar jag i att det är politiskt laddat. Det lägger jag vid sidan av, så att jag ska kunna genomföra mitt uppdrag. Som privatperson kan man ju tycka något helt annat, men det är en annan sak” (Tjänsteman 3, 2012-02-28).

”Jag tycker att man ska vara korrekt och inte komma med eget tyckande, eller lova guld och gröna skogar [...] Det är väl alltid så att man ska vara korrekt eller objektiv, inte låta sig styras av varken ledning eller särskilda grupper och hålla sig inom de ramar som är satta” (Tjänsteman 4, 2012-03-29).

Med andra ord framgår det sammantaget av ovan presenterade citat att de flesta anser att det ingår i uppdraget som offentlig tjänsteman att vara objektiv och neutral. Utsagan ovan synliggör dock ett intressant särdrag vilket framför allt kan sägas vara kännetecknande för ämbetsmännen vilka är verksamma på Socialstyrelsen, nämligen att *ramarna*, eller lagstiftningen betonas av samtliga respondenter i omfattande utsträckning. Flera tjänstemän lyfter fram lagen som den huvudsakliga endogena och exogena förväntning vilken präglar dem i deras uppdrag i omfattande utsträckning:

”Jag arbetar utifrån de värderingar som finns i Socialtjänstlagen, och jag tycker det är så att omgivningen tenderar att bortse från de grundläggande principerna som finns där. Lagen är för mig av högsta prioritet” (Tjänsteman 1, 2012-03-28).

”I Socialstyrelsens fall är ju lagen oerhört viktig. Det är den vi kan prata och agera utifrån. Att följa lagen är det primära i min roll som tjänsteman” (Tjänsteman 3, 2012-03-28).

”Lagen är väldigt levande för mig, och det präglar mig i hög grad [...] Lagen är ju inte påhittat bara för att, utan den fyller ett syfte. Man har ju haft medborgaren eller den berörda gruppen i fokus när lagen har stiftats vilket är logiskt och bra” (Tjänsteman 5, 2012-03-30).

Sammanfattningsvis uttrycker samtliga att laglydnad är den primära och mest värdefulla förväntningen vilken präglar tjänstemännen i deras uppdrag. Intressant i detta sammanhang är även det faktum att flera av de tillfrågade tjänstemännen stundtals fullständigt likställer lagen med den politiska viljan. En tjänsteman uttrycker det i termer av:

”Jag tänker att lagarna är politik i mångt och mycket. Politiken kommer fram genom lagarna” (Tjänsteman 1, 2012-03-28).

Ytterligare ett exempel på ett liknande vittnesmål framkommer då en av de intervjuade personerna svarar på frågan om denne anser att det finns en förväntning på tjänstemän att vara lojala gentemot den politiska ledningen, det vill säga regeringen. Denne resonerar:

”Jag tycker det finns en sådan förväntning. Man förväntas och det känns självklart att man ska förhålla sig lojal till lagstiftningen. Man är mån om att man har på fötterna när man uttalar sig. När jag pratar om lagstiftningen då tänker jag på regeringen” (Tjänsteman 5, 2012-03-30).

En annan tjänsteman uttrycker sig än mer tydligt när denne resonerar kring relationen mellan politiken, befintlig lagstiftning och medborgares behov:

”I lagstiftningen ligger det en politisk avvägning, och den präglar mig i hög grad [...] Inom detta politikområde så ligger ofta allmänhetens vilja i linje med det som politikerna vill förändra och förbättra” (Tjänsteman 2, 2012-03-28).

Ovanstående citat kan följaktligen tolkas som ett uttryck för att ämbetsmännen på denna nivå, befinner sig relativt långt ifrån den politiska ledningen vilket även präglar deras förhållningssätt gentemot regeringsmakten. Det ter sig inte vara så att byråkraterna i första hand betraktar sig som styrda av regeringen eller socialdepartementet, utan snarare av de lagar vilka stiftas i parlamentet. Detta till trots att det de facto är regeringen som är ansvariga för myndigheten och styr direkt genom förordning med instruktion, regleringsbrev samt regeringsuppdrag.

Ytterligare uttalanden vilka bekräftar ovanstående resonemang beträffande avståndet till regeringen, handlar om svårigheten att som tjänsteman inom Socialstyrelsen

uppmärksamma den politiska makten på de eventuella problem eller negativa konsekvenser vilka kan uppstå i samband med vissa beslut. En av de intervjuade tjänstemännen uttrycker det som att:

”På Socialstyrelsen sitter man ju lite längre ifrån politiken, i och med att vi inte har någon direkt politisk styrning. Som tjänsteman på denna nivå så ser man ju inte den direkta kopplingen på samma sätt som när man har den politiska ledningen närmare” (Tjänsteman 2, 2012-03-28).

Det är möjligt att identifiera ytterligare exempel på utsagor som har en mer negativ klang, det vill säga att tjänstemannen anser det vara ett problem att det saknas möjlighet och utrymme att kontakta ansvariga politiker om så skulle behövas. Detta formuleras som:

”Om man får ett uppdrag som är besvärligt, så är ju det en utmaning. Det är inte så att man får gå upp till ministern och prata med henne [...] Det känns ju väldigt konstigt kan jag tycka” (Tjänsteman 3, 2012-03-28).

En annan intervjuad byråkrat resonerar i termer av att det finns en möjlighet att uppmärksamma ledningen på felaktigheter och negativa konsekvenser, men att detta i allmän bemärkelse ej anses vara önskvärt. Vidare menar denne att det ingår i uppdraget som tjänsteman att påvisa för politikerna då något eventuellt kan leda till oönskade utfall. Denna resonerar att:

”Kommer det ett regeringsuppdrag så har vi ibland som tjänstemän sagt ’nej’, detta måste vi gå tillbaka med till departementet och meddela att de måste ändra. Men det är lite känsligt, jag har märkt ett motstånd det vill säga, att det vill man inte göra [...] Jag tycker att det är min skyldighet att informera dem att de har gett oss ett uppdrag som är feltänkt eller konstigt. [...] Jag tycker att vi har mandat att uppmärksamma politikerna när något är tokigt” (Tjänsteman 4, 2012-03-29).

Sammanfattningsvis framgår det av ovan presenterade utsagor att tjänstemännen på Socialstyrelsen upplever att de är placerade relativt långt ifrån den politiska ledningen, vilket även kan sägas påverka deras rolluppfattning. Detta i termer av att de till viss del likställer den politiska viljan med lagstiftning, och att föreskrifterna får stor betydelse för hur ämbetsmännen ser på sitt uppdrag. Vissa anser det dessutom vara problematiskt att de ej har tillgång till möjligheten att tydligt påvisa för regeringen att deras ambitioner ej är realistiska eller möjliga att förverkliga utan att de uppstår kontraproduktiva effekter. Detta på grund av att tjänstemännen anser att det ligger inom ramen för deras mandat att opponera sig mot bristfälliga politiska uppdrag eller förslag.

Ytterligare en dimension vilken kan sägas vara särskilt kännetecknande för Socialstyrelsens tjänstemän, är det faktum att de i allmänhet värdesätter att ta hänsyn till den berörda målgruppen inom det område vilket de arbetar. På frågan gällande huruvida ämbetsmännen har några särskilda mål eller motiv vilka präglar dem i uppdraget, svarar

majoriteten att målgruppens välbefinnande och nytta, det vill säga såväl brukare som praktiker är den mest relevanta dimensionen som är genomsyrande. Detta uttrycks exempelvis som:

”Jag vill ju att det ska vara meningsfullt för de jag är till för, det vill säga dels praktiker som arbetar med de här frågorna i kommunerna men även för målgruppen i sig. Jag vill känna att jag verkligen gör nytta för dem” (Tjänsteman 1, 2012-03-28).

”Det ena är att man är intresserad av sitt respektive område. Ytterst sett ska det bli så bra för den berörda målgruppen som möjligt, att de får ta del av de förmåner och rättigheter de har enligt gällande lag. En annan del av mina uppgifter är att bidra till att personal och andra som ska tillämpa regelverken i praktisk mening kan få stöd, hjälp och vägledning från oss. Det gäller med andra ord att göra ett så bra jobb som möjligt, att förvalta och använda de lagar och regelverk som finns” (Tjänsteman 2, 2012-03-28).

”Jag är jätteintresserad av de frågor jag arbetar med. Det har jag alltid varit. När man jämför dessa grupper med den övriga befolkningen så måste de få mer stöd, så att de även får lika rättigheter. Målet är att tillse att det blir bättre för dessa grupper, det är min drivkraft” (Tjänsteman 4, 2012-03-30).

En respondent svarar förhållandevis avvikande på frågan beträffande mål och motiv, att det ej ligger inom ramen för vederbörandes uppdrag att ha några subjektiva mål. Detta då man som byråkrat konsekvent skall förhålla sig objektiv till sina uppdrag. Däremot uttrycker denne i samband med svar på frågan angående huruvida det finns några förväntningar till att ta hänsyn till samhällets medborgare en liknande andemening som presenterats ovan. Detta formuleras som:

”Det finns en paroll här på myndigheten att vi ska ’lämna borgen och ge oss ut på torgen’. Jag tycker inte vi lever upp till detta, det är mindre så nu. Avstånden till medborgarna och målgrupperna är längre än någonsin, och det är en negativ utveckling. I arbetet så utgår man från sitt uppdrag, och det är tyvärr inte medborgarnas vilja som tas tillvara” (Tjänsteman 3, 2012-03-28).

Det är utifrån ovanstående citat möjligt att konstatera att tjänstemännen inom Socialstyrelsen värdesätter att ta hänsyn till den berörda målgruppen i hög grad, samt att vissa av de intervjuade menar att detta inte görs i tillräcklig utsträckning i dagsläget.

När det kommer till eventuella maktresurser svarar de flesta att de anser att kunskap och expertis är en väsentlig faktor. Detta tar sig bland annat i uttryck enligt följande:

”De resurser jag har är min kunskap och erfarenhet framför allt [...] Man kan vara med och påverka” (Tjänsteman 2, 2012-03-28).

”På vissa sätt kan vi påverka. Vi har ju makt i form av att vi besitter kunskap och har tolkningsföreträde” (Tjänsteman 4, 2012-03-29).

”Jag tycker vi har maktresurser. Vi har möjlighet att styra upp även om det finns ramar genom kunskap. Man är därmed med och formar politiken i det man gör” (Tjänsteman 5, 2012-03-30).

Det finns även exempel på andra respondenter som problematiserar utifrån den existerande synen på kunskap inom myndigheten, det vill säga ambitionen att införa evidensbaserad praktik i socialtjänsten, vilket även är ett av de politiskt uppsatta målen. En av de intervjuade svarar på frågan angående vad som kan sägas känneteckna myndigheten som organisation enligt följande:

”Det känns som att socialtjänstfrågorna hamnar i bakvattnet. Vi pratar mycket om att alltid ska ha på fötterna när vi säger något, det vill säga i form av evidens. Hälso- och sjukvården är väldigt utforskad, men inom socialtjänsten finns ingenting. Det som jag arbetar med har aldrig testats eller och det finns inga studier. Det blir därför mycket att hitta på. Det är ju en sak att ha en ambition om evidensbaserad praktik, men en annan sak att det faktiskt skall finnas studier att utgå ifrån” (Tjänsteman 3, 2012-03-28).

Ytterligare en av de intervjuade tjänstemännen belyser samma problematik då denne svarar på frågan beträffande vad som kan sägas vara utmärkande för socialpolitik i allmänhet:

”Det som är särskilt är att det finns väldigt lite evidensbaserad forskning att luta sig mot. Det är ett område som är svårt att forska på. Hur ska man veta vilka arbetssätt och metoder som fungerar och hjälper människor. Det är hög tid att detta diskuteras” (Tjänsteman 5, 2012-03-30).

En annan av de intervjuade problematiserar detta ytterligare genom att diskutera de inbördes konflikter vilka existerar inom myndigheten, när det kommer till syn på kunskap. Den intervjuade tjänstemannen ifrågasätter med andra ord om kunskap och expertis ska handla om lämpliga metoder, eller om det är mer värdefullt att som tjänsteman på Socialstyrelsen vara väl insatt i befintlig lagstiftning.

”Det finns delar av Socialstyrelsen där man gör det till en etisk fråga, det vill säga att det ska finnas evidens i de metoder som tillämpas. Det har ju fått gehör hos politikerna och det tycker jag är felaktigt, för de ska ju stå för något annat utöver det vetenskapliga. Det kan vara en farlig väg att gå, när det enbart handlar om det som är effektivt, när ingen står upp för de som har andra eller skilda behov. Det är ju inte säkert att den effektiva vägen är den rätta, även om det finns en metod som är mer vetenskapligt effektiv. Då kan jag tycka att politikerna är problemet, att de inte längre står för politiken utan att de har blivit experter, och vi går in i varandras roller” (Tjänsteman 1, 2012-03-28).

Ovan citat är intressant av flera skäl. Dels synliggör det att de existerar olika syn och förhållningssätt vad gäller kunskap bland myndighetens olika tjänstemän, det vill säga huruvida kunskap enbart handlar om evidensbaserade metoder, eller om det även kan omfatta andra dimensioner såsom kunskap om lagar och förordningar. Dels så uttrycker respondenten även en normativ syn på hur politiker bör vara, det vill säga stå för ideologiska idéer och inte för vetenskap, samt att denna gräns till viss del håller på att luckras upp. Det sistnämnda resonemanget betonas även av andra intervjuade tjänstemän i andra sammanhang. Exempelvis då frågan ställs angående hur en politiker bör vara svarar majoriteten att dessa, till skillnad från tjänstemännen, ska stå för och drivas av

grundläggande värderingar, övertygelser och att de måste vara engagerade inom intresseområdet. Detta uttrycks som:

”Politikerna är visionärerna som målar de stora penseldragen, som också får ta in kunskap från oss tjänstemän. Vi å andra sidan förmedlar de där detaljerna till politikerna” (Tjänsteman 4, 2012-03-29).

”En politiker ska ha ambitioner och någon slags övertygelse att göra någonting bättre. Det som haltar är då deras vilja ska förverkligas och det ej är tillräckligt genomarbetat i förhållande till lagstiftningen” (Tjänsteman 3, 2012-03-28).

Med andra ord uttrycks det en önskan om att politikerna skall stå för långsiktiga visioner, medan tjänstemännen i högre grad skall vara pragmatiska och kunniga i syfte att kunna förverkliga politiken. Citaten kan dock tolkas som att verkligheten ej upplevs i enlighet med dessa normativa beskrivningar.

Trots att flertalet av tjänstemännen på Socialstyrelsen anser att de har tillgång till maktresurser, framgår det i intervjuerna att de ej anser att de har ett särskilt omfattande handlingsutrymme. De intervjuade resonerar enligt följande:

”Man har undantagsvis den luften att man kan ta egna initiativ, det är sällan man får det utrymme. Man är väldigt styrd av föreskrifter och direktiv, och det utrymme att vara självständig har ju krympt successivt, det säger ju alla” (Tjänsteman 1, 2012-03-28).

”Det utrymme och den möjligheten är begränsad. Dels på grund av våra uppdrag, men även till följd av professionaliteten” (Tjänsteman 4, 2012-03-29).

”Man är ganska uppbunden kring riktlinjerna, det vill säga man arbetar utifrån de delarna. Sen kan man ju till viss del vara fri i utformandet av det man arbetar med, men inom ramarna” (Tjänsteman 5, 2012-03-30).

Av citaten ovan framgår att tjänstemännen på Socialstyrelsen anser att tillgången till handlingsutrymme är begränsad. Det påtalas att det finns en viss möjlighet att agera självständigt men denna är marginell.

På frågan beträffande vilka faktorer som framför allt påverkar tjänstemännen i samband med självständigt handlande och beslut svarar majoriteten att det är svårt att utesluta någon av de presenterade variablerna, men att föreskrifter har stor dignitet i allmänhet. Detta ligger i linje med de tidigare utsagor angående endogena och exogena förväntningar, där lagen och föreskrifter framhålls som den förväntning vilka tjänstemännen prioriterar särskilt i sina uppdrag.

Då respondenterna tillfrågas om deras eventuella inflytande i policyprocessen, framgår sammantaget att majoriteten anser att detta framför allt återfinns i förloppets inledande och avslutande faser. Exempel på hur detta formuleras uttrycks nedan:

”Vi är nog med i alla steg på ett eller annat sätt, bortsett från det direkta beslutsfattandet. Vår stora roll är egentligen att identifiera problem” (Tjänsteman 2, 2012-03-28).

”Vi är med mycket på implementeringen och till viss del uppföljningen, och även i början då vi identifierar problem. Jag tycker det är så det borde vara också” (Tjänsteman 3, 2012-03-28).

”Vi är med och lyfter problem [...] När jag genomför ett regeringsuppdrag så kan jag ibland vara med och utforma förslag till policier. Vi är inte med och formar beslut, och jag tycker det är så det borde vara” (Tjänsteman 4, 2012-03-29).

Det är såväl intressant som anmärkningsvärt att de intervjuade personerna medger att de har tillgång till vissa maktresurser och därmed även kan påverka politikens utformning och utfall. Parallellt hävdar de att de ej besitter ett omfattande handlingsutrymme, samt att de ej har inflytande i policyprocessens samtliga steg. Detta kan indikera, i enlighet med den teoretiska referensramen, att byråkraterna i reella termer har en viss möjlighet att påverka, men de väljer att ej ta denna i anspråk, utan ser sig själva som objektiva förvaltare av befintlig lagstiftning.

När det kommer till frågan om huruvida det existerar en grupp tillhörighet svarar de flesta att de gör det till en viss grad, men att denne ej sträcker sig inom hela myndighetens väggar, utan i hög utsträckning är unik för de som arbetar med frågor av liknande karaktär. Ett flertal av de intervjuade menar att det till följd av att myndigheten numera arbetar utifrån processer snarare än sakområden, är svårt att identifiera sig med sina kollegor. Samtidigt svarar majoriteten att de är av uppfattningen att de flesta inom Socialstyrelsen hade svarat på de ställda frågorna på ett likartat vis, vilket således vittnar om att de finns vissa gemensamma värdegrunder som eventuellt kan präglade de verksamma tjänstemännens syn på sitt uppdrag.

De flesta av de intervjuade tjänstemännen säger sig framför allt kunna identifiera byråkratiska normer vilka genomsyrar hur myndigheten förhåller sig till sina uppdrag. Dessa beskrivs i termer av att man som tjänsteman på Socialstyrelsen präglas av befintliga regelverk och tillhörande rutiner. En av de intervjuade uttrycker detta enligt följande:

”Jobbar man här så finns det framför allt en mängd byråkratiska normer att förhålla sig till. Detta eftersom man tillämpar regelverket väldigt tydligt” (Tjänsteman 2, 2012-03-28).

Många poängterar att de professionella normerna till stor del har mattats av till följd av att myndigheten rekryterar generalister snarare än experter, och att de verksamma tjänstemännen således ej längre har en gemensam utbildningsbakgrund. Att ämbetsmännen i huvudsak lokaliserar byråkratiska normer överensstämmer med det faktum att flertalet lyfter fram föreskrifter, riktlinjer och lagstiftning som viktiga faktorer vilka i hög grad präglar tjänstemännen i deras syn på sitt uppdrag respektive arbete.

### **5.3 Delstudie 3 – Roll och handlingsutrymme inom den kommunala socialförvaltningen**

Som ovan presenterade tabell avslöjar så är det även på den kommunala nivån, möjligt att uttala sig om vissa generella tendenser vad gäller tjänstemannaroller och handlingsutrymme. Dessa kan sammantaget formuleras som att de lokala byråkraternas rolluppfattning präglas av närheten till brukare samt den politiska ledningen. Vidare betonas expertis, kunskap och kompetens i hög grad. De intervjuade tjänstemännen vittnar om att de även har ett förhållandevis omfattande handlingsutrymme vilket fylls av ett flertal varierande faktorer. Majoriteten anser att kunskap är ett medel som kan användas för att påverka politikens utfall, samt att de explicit och implicit är involverade och har inflytande på och inom den lokala policyprocessens samtliga steg. Nedan redogörs ovan presenterade resultat mer djupgående, och verifieras med ett flertal relevanta citat.

#### **Medborgarnas förkämpar**

De kommunala tjänstemännen har som tidigare nämnt, titlar såsom enhetschef, avdelningschef samt förvaltningschef, och deras arbetsuppgifter kan i generella ordalag betecknas som budgetansvar, verksamhetsutveckling, arbetsfördelning för socialsekreterare, metodhandledning etcetera. De deltar även i möten med det politiskt ansvariga utskottet samt med socialnämnden i varierande grad och de svarar upp mot beställningar från ansvariga politiker. I syfte att fånga in de intervjuade personernas (politiska) självbild, såväl normativt som deskriptivt, tillfrågades tjänstemännen om de ansåg att deras arbetsuppgifter kan betecknas som renodlade förvaltningsorienterade, eller om de snarare upplever dessa att vara av politisk karaktär. Detta ringar även in delar av den ovan presenterade definitionen av roll, det vill säga kontextuell identitet och attityder gentemot den formella positionen samt arbetsuppgifter. Samtliga av de intervjuade vittnade om att det stundtals är svårt att dra en skiljelinje mellan dessa två kategorier på den kommunala nivån, då byråkraterna verkar i en direkt politiskt styrd organisation. Det generella resonemanget exemplifieras genom att lyfta fram ett antal citat:

”Allt är ju politiskt styrt här. Nämnden är min uppdragsgivare [...] Den bestämmer budget och hur vi ska jobba, så självklart är det politiskt” (Tjänsteman 3, 2012-03-22).

”Här kan jag känna att det är väldigt tydligt att vi jobbar på uppdrag av politikerna [...] Ibland kanske man blandar sig i saker som man inte ska blanda sig i” (Tjänsteman 5, 2012-04-13).

”Ibland kan vara en gråzon. Man kanske trampar på olika håll” (Tjänsteman 1, 2012-03-21).

”Det är klart att varje kommun och varje nämnd hittar väl sin gräns, det vill säga var politiken ska in respektive inte ska in. I en liten kommun är politiken inne i ganska



mycket. Här är vi någonstans mittemellan. Vi har ganska insatta politiker, men jag har inga renodlade politiska uppgifter” (Tjänsteman 4, 2012-03-23).

Utsagorna signalerar följaktligen att det stundtals kan vara svårt att dra gränsen i den kommunala organisationen mellan politiska och utpräglade förvaltningsmässiga arbetsuppgifter. Flera av de intervjuade tjänstemännen vittnar om de förutsättningar som uppstår till följd av att arbeta i närhet med den politiska ledningen. Exempelvis betonas vikten av att det finns ett ömsesidigt utbyte, samarbete och förtroende mellan byråkraterna och de politiska representanterna inom kommunen. En av de intervjuade resonerar kring skillnader mellan politiker och tjänstemän. Detta uttrycks bland annat i termer av att:

”Det viktigaste är att det finns ett ömsesidigt förtroende, att man kan ha en dialog mellan tjänstemän och politiker” (Tjänsteman 4, 2012-03-23).

Ett sätt att tolka ovan presenterade utsagor är att diskutera tjänstemännens intima relation till de kommunala politikerna, det vill säga till närheten av den politiska makten. Att som ämbetsman verka i den kommunala socialförvaltningen under den politiska nämnden, kan med andra ord resultera i att den kontextuella identiteten och rolluppfattningen påverkas i en viss politisk riktning och att det stundtals kan vara svårt att dra en distinkt skiljelinje mellan politiken och förvaltningen.

I anslutning till ovanstående är det relevant att lyfta fram en av de teoretiskt identifierade endogena och exogena förväntningarna, nämligen att som ämbetsman vara lojal gentemot den politiska ledningen. Flertalet av de intervjuade personerna lyfter självständigt fram att det ingår i uppdraget som tjänsteman, att följa och verka i enlighet med politiska önskemål och ambitioner, samtidigt som ett något kritiskt och distanserat förhållningssätt gentemot politiker kan vara nödvändigt. Detta signalerar att det, trots svårigheterna att dra en skarp gräns mellan vad som kan betecknas som politiskt respektive byråkratiskt ansvar, existerar en medvetenhet kring problematiken gällande byråkraternas och de politiska beslutsfattarnas kongruerande roll, samt vilka risker som eventuellt kan uppstå. På frågan angående hur en tjänsteman normativt sett bör vara, svarar ett flertal att det är viktigt att tydliggöra var gränserna mellan det byråkratiska respektive politiska ansvaret går.

”Man måste vara medveten om rollen man har, det vill säga hålla på gränser. Att följa och veta sitt uppdrag samt sitt mandat [...] Att följa det politikerna säger att vi ska göra” (Tjänsteman 2, 2012-03-22).

”Det är mitt uppdrag att som tjänsteman följa de politiska målen, och arbeta med och utifrån de intentioner som politikerna har” (Tjänsteman 1, 2012-03-21).

Med andra ord går det att fastställa att de intervjuade byråkraterna verkar utifrån förväntningen att vara lojal gentemot den lokala politiska ledningen, och att det enbart bör vara politikernas värderingar som präglar beslutsfattande. Å andra sidan emfaseras även att denna lojalitet ej varken är eller bör vara villkorslös, utan tjänstemännens expertis och kompetens skall fungera som en motvikt mot vad som kan uppfattas som politiska och orealistiska ambitioner och policies. Detta tar sig följaktligen i uttryck genom att tjänstemännen anser det vara deras plikt att på basis av sin kunskap, föra fram eventuella motargument baserade på välgrundad fakta och genomtänkta konsekvensanalyser. Om den politiska viljan i slutändan ändå går i motsatt riktning, hävdas det att man som tjänsteman accepterar detta. Detta formuleras bland annat enligt följande:

”Jag ska vara lojal, men det betyder inte att man inte kan ifrågasätta om jag upplever det som fel. Då argumenterar jag så långt det går, och försöker påvisa att det här är felaktigt. Men ytterst är ju politikerna våra uppdragsgivare [...] och jag är skyldig att följa det de säger” (Tjänsteman 3, 2012-03-23).

”Jag kan väl känna att jag tycker att jag är gärna lojal mot politikerna om jag får uttrycka mina åsikter [...] den ideala tjänstemannen har till uppgift att förklara för politikerna vad som är realistiskt och inte. Det är vår uppgift, och tar man inte den uppgiften så är man inte den ideala tjänstemannen” (Tjänsteman 5, 2012-04-13).

”Om jag går till våra närmsta politiker, då måste jag ha välgrundade argument. Jag fattar ju beslut utifrån min kompetens. Politikerna är ju inte professionella inom det yrkesområdet. Givetvis försöker man att argumentera för sin sak, men blir det inte som jag föreslår då måste man ju köpa det” (Tjänsteman 2, 2012-03-22).

Parallellt med ovanstående poängterar flertalet av de intervjuade personerna värdet av att politiska beslutsfattare tar tjänstemännens expertis och sakkunskap i beaktning i samband med utformandet av politiska förslag. Detta kan exemplifieras genom följande citat:

”Det är viktigt att som tjänsteman kunna lagen och ha sakkunskap. Politikerna har inte det, och just därför är det så viktigt att de lyssnar på oss tjänstemän” (Tjänsteman 3, 2012-03-22).

”Vi har ju kunskap i de här frågorna och vi måste ta ansvar för att förmedla det på ett bra sätt. Annars kan inte politikerna fatta bra beslut” (Tjänsteman 5, 2012-04-13).

Ovan presenterade utsagor verifierar sålunda att de intervjuade tjänstemännen anser att det finns en förväntan att de ska agera och verka utifrån lojalitet till den politiska ledningen, men med reservation för att deras kunskap och expertis tas i anspråk i samband med vad som kan anses vara godtyckliga policies. Samtidigt problematiseras detta perspektiv av en intervjuperson som resonerar kring hur byråkrater har tillgång till möjligheten att missbruka sin ställning, i syfte att värdemässigt påverka riktningen för politiska beslut:

”Som tjänsteman kan man föra fram sitt eget värde och låtsas som det inte finns något annat. Det är inte helt ovanligt med katastrofscenarier som förmodligen aldrig kommer att inträffa. Den makten har du som tjänsteman [...] Historiskt har vi skrivit fram saker som gjorde det omöjligt för politikerna att fatta ett avvikande beslut, det vill säga det som de egentligen ville” (Tjänsteman 4, 2012-03-23).

Sammantaget betonar de flesta lojalitet gentemot politiker, men att de bör finnas ett ömsesidigt utbyte mellan ledning och tjänstemän, då den sistnämnda gruppen har ansvar för att förmedla kunskap som politikerna saknar. Det sistnämnda citatet vittnar emellertid om att det finns en risk för att byråkraternas expertis och kompetens missbrukas, det vill säga att de genom sin sakkunskap kan förmedla subjektiva värderingar vilka kan påverka det politiska beslutsfattandet i en viss ideologisk riktning. Det är dock svårt att dra en enhetlig slutsats utifrån ovanstående, då majoriteten av de intervjuade ändå grundligt poängterar att de har till huvudsaklig uppgift att följa de politiska ambitionerna och målen samt att en skepsis gentemot detta agerande uttrycks.

Genomgående för samtliga av de intervjuade tjänstemännen på den kommunala nivån är att de unisont framhåller det väsentliga i att ta hänsyn till brukarnas behov. Detta blir framför allt tydligt då de intervjuade personerna resonerar kring sina personliga värderingar, mål och motiv. Det betonas på ett eller annat sätt att det är den berörda målgruppens välbefinnande tas i beaktning och därmed att de levererade välfärdstjänsterna skall upprätthålla en god kvalitet. En tjänsteman svarar enligt följande på frågan beträffande mål och motiv:

”Det handlar om kvaliteten för de vi är till för, det är det viktigaste, det är en ledstjärna. Utan våra kunder fyller vi ingen funktion. Jag är på arbetet för att skapa värde för kunden” (Tjänsteman 1, 2012-03-21).

”Jag vill att de som söker vår hjälp ska känna att de får det de behöver. De ska bli bemötta på ett bra sätt och bli respekterade. Mitt motiv blir med andra ord att tillfredsställa kundens behov” (Tjänsteman 4, 2012-03-23).

Vidare finns det ett antal exempel på tjänstemän som förordar att ta hänsyn till såväl den berörda målgruppen som till kommunens medborgare i stort. Ett representativt citat presenteras nedan:

”Här är min stora drivkraft att det ska bli så bra som möjligt för de här grupperna och individerna [...] Vi har även ett ansvar för våra skattebetalare, och har vi pengar att förvalta så ska de förvaltas så bra det går.” (Tjänsteman 5, 2012-04-13).

Det framkommer således vid upprepade tillfällen under intervjuerna att man som tjänsteman på den kommunala nivån, i hög grad tar hänsyn till och påverkas av närheten till brukare och intressenter i olika sammanhang. Samtidigt finns det även en ambition om att beakta kommuninvånarnas intressen parallellt, det vill säga ej enbart se till den direkt berörda målgruppen.

När det kommer till laglydnad är detta något som av samtliga tjänstemän anses vara en självklarhet, vilket primärt framgår när de besvarar frågan beträffande attityder till förväntningen att agera utifrån lydnad till lagen. Det som dock skall tilläggas är att majoriteten av de intervjuade belyser att efterlevnaden av lagstiftning kan ses som en metod att värna om de enskilda brukarna, och att man genom att anamma en flexibel hållning gentemot lagen, kan säkerställa att den berörda målgruppen får sina behov tillgodosedda. Med andra ord resonerar ett flertal av de intervjuade kring det faktum att lagen kan tillämpas på ett adaptivt sätt då individuella bedömningar görs. Resonemanget ligger således i linje med principen av att värna och säkerställa att målgruppens behov uppfylls. Detta formuleras till exempel som:

”Det går inte att bara vara låt-gå när det kommer till lagen, då blir det anarki. Men i Socialtjänstlagen finns det spelutrymme att skapa en bra verksamhet” (Tjänsteman 1, 2012-03-21).

”Lagen väger tungt [...] Börjar man tulla på lagen så blir det svårt att veta vilka ramar vi ska ha. Samtidigt måste vi kunna vara flexibla. Vi vill ju att brukarna ska vara nöjda, så om någon kräver något som inte kostar så mycket eller är en så stor insats så kan man bevilja det någon enstaka gång för att få situationen löst” (Tjänsteman 4, 2012-03-23).

Flertalet av tjänstemännen på den kommunala nivån relaterar vidare kunskap och kompetens till kännedom om lagstiftning, och det hävdas att den politiska ledningen ej besitter den kapacitet eller kunskap som krävs för att göra fullständigt laglydiga bedömningar. Detta innebär följaktligen att lagen tillämpas som ett redskap i syfte att värna om respektive målgrupp inom socialtjänsten, från politiska förslag som eventuellt skulle kunna skada berörda intressenter. Med andra ord kan tjänstemannen tillämpa sin expertis för att påverka ett utfall vilket således kan förbättra förutsättningarna för brukarna. En person uttrycker det som att:

”Rättssäkerhet är A och O och ett gott bemötande mot klienterna är också fundamentalt[...]Om politikerna vill genomföra något som inte är fullständigt lagrätt, men det är inte lagvidrigt, men det är inte heller lagrätt, då måste det ju följas. Samtidigt kan jag då uppmuntra klienterna till att överklaga och till slut blir det ohållbart. Det faller alltså inte medborgarna i kläm, för man löser det” (Tjänsteman 3 2012-03-22).

En rimlig tolkning som kan göras är att betoningen av lagen samt kunskap och expertis är nära relaterad till detta ovan beskrivna intressentfokus. Med andra ord är det viktigt för varje enskild byråkrat att de besitter rätt kompetens och sakkunskap, samt att denna bör tas i anspråk då politiker fattar beslut. Utsagorna kan även tolkas som att tjänstemännen om det så skulle behövas, kan använda sina kunskaper om lagstiftning och föreskrifter i syfte att säkerställa att målgruppens intressen värnas.

Det är vidare även möjligt att identifiera andra aspekter i samtalen med de kommunala

tjänstemännen vilka verifierar ovan beskrivna syn på expertis. Till exempel när de intervjuade personerna tillfrågas om de anser att de har tillgång till eventuella maktresurser, vilka kan nyttjas i syfte att påverka politiska utfall svarar majoriteten att deras kunskap, kompetens samt tillgång till information har en förhållandevis omfattande betydelse i detta sammanhang. De flesta anser att dessa resurser är såväl önskvärda som positiva då det är nödvändigt att tjänstemän kan väcka intresse för frågor vilka ej befinner sig på den politiska agendan. Det hävdas att:

”Det ligger i vårt uppdrag och i våra intressen att ge politikerna information och påvisa vad som måste förändras [...] Det är en ingång att påverka dem och väcka intresse för våra frågor” (Tjänsteman 2, 2012-03-22).

”Det har man ju alltid i lite olika form. Vi har framför allt information och kunskap, och det är ju ett maktmedel” (Tjänsteman 1, 2012-03-21).

”Den enda maktutövning som vi har är ju kunskap” (Tjänsteman 3, 2012-03-22).

Det ter sig även vara intressant för studien att samtliga av de tillfrågade respondenterna de facto medger att de besitter maktresurser att påverka politikens utformning, trots att flertalet ändå tidigare betonat vikten av att vara lojal gentemot de politiskt uppsatta målen samt ambitionerna. Återigen betonas att den möjligheten tjänstemännen har att påverka är sprungen ur expertis och kompetens, samt att denna anses vara legitim. Detta kan vidare relateras till huruvida de intervjuade tjänstemännen på den kommunala nivån anser att de har ett handlingsutrymme. Frågan som ställdes formulerades som vilken bedömning vederbörande gör beträffande möjligheten att välja att handla självständigt, och svaren som föddes kan sägas vara av varierande karaktär. En tjänsteman uttrycker det i termer av att:

”Jag är skadad av att ha arbetat så länge som tjänsteman. Men jag var mer inom ramarna i början av min karriär. Med erfarenhet vågar jag ta beslut som skiljer sig och stå för dem. Det handlar om sunt förnuft. Jag är övertygad om att det stämmer överens med erfarenhet och personlighet” (Tjänsteman 1, 2012-03-21).

Tolkningen som kan göras av ovan utsaga är att den intervjuade tjänstemannen anser att det finns utrymme att handla fritt, men att detta är nära sammanlänkat med erfarenhet och kompetens. Detta signalerar med andra ord att det handlingsutrymme tjänstemannen har till förfogande kan betraktas som ett val som den enskilde gör, vilket även ligger i linje med den teoretiska utgångspunkten. Vidare framgår det även av att när det används, påverkas det primärt av den enskildes kunskap, erfarenhet och personlighet. En annan tjänsteman svarar enligt följande på samma fråga:

”Det finns en möjlighet att handla fritt, eftersom allt inte styrs och sedan gör man ju vissa undantag. Det är klart att det finns rätt mycket manöverutrymme [...] Men även om man har tillgång till det utrymmet så bör man inte alltid utnyttja det” (Tjänsteman 4, 2012-03-23).

Detta vittnesmål indikerar mer explicit att tjänstemännen besitter handlingsutrymme, men att det handlar om att som tjänsteman fatta beslut om huruvida detta bör tillämpas eller ej. Andra som tillfrågas hänvisar ännu en gång till Socialtjänstlagens flexibla karaktär, och menar att den tillåter tjänstemannen att göra egna bedömningar och därmed handla mer självständigt.

”Vissa saker är väldigt lagbundna. I andra sammanhang kan vi vara mer fria och flexibla, till exempel hur vi ska utreda vissa saker. Då måste vi ju komma med egna lösningar” (Tjänsteman 2, 2012-03-23).

På frågan angående vilka faktorer som framför allt påverkar när det kommer till att handla självständigt svarar de flesta att kunskap och expertis spelar en avgörande roll, i kombination med domstolar, föreskrifter och intressenter. I detta sammanhang betonas även vikten av att känna till och hålla sig uppdaterad vad gäller prejudicerande domar, vilket verifierar ovan resonemang om att tjänstemännen själva relaterar kunskap till lagstiftning och föreskrifter. Dessa svar kongruerar således väl med de intervjuade tjänstemännens utsagor rörande endogena och exogena förväntningar, samt värden och mål där kunskap, kännedom om lagstiftning och brukarnas intresse betonas.

Samtliga respondenter fick även svara på frågan vilket inflytande de har i den lokala policyprocessen. Majoriteten ansåg att de mer eller mindre har inflytande i hela kedjan, om än implicit i själva beslutsfattandet. Några av respondenterna uttrycker det som att:

”Jag har den vilda fantasin att jag kan påverka beslutsfattande. Något påverkar jag ju när jag lägger fram ett förslag eller underlag. Vi är alltså med i samtliga faser” (Tjänsteman 3, 2012-03-22).

”Problemidentifiering kan mycket väl vara vi eller jag som gör. Sedan gör vi någon form av utredning, och presenterar alternativen och konsekvenserna. I utformningsfasen kan vi även lägga fram det som vi anser vara mest fördelaktigt. Om vi föreslår ett beslut här, då har vi påverkat politikerna väldigt mycket. När beslutet väl är fattat oavsett hur det ser ut så är implementeringen helt och hållet vårt ansvar, samt att genomföra en utvärdering och därefter koppla tillbaka till ledningen” (Tjänsteman 4, 2012-03-23).

En av de intervjuade tjänstemännen hävdar att byråkraternas inflytande är begränsat till policyprocessens inledande och avslutande faser, och att tjänstemännen ej är delaktiga i själva beslutsfattandet. Samtidigt resonerar denne kring hur deras inflytande ser ut i reella termer enligt följande:

”Vi fattar ju inte beslut [...] Däremot kan man bli tillfrågad, och på så sätt påverka indirekt” (Tjänsteman 1, 2012-03-21).

Utifrån ovanstående utsagor är det följaktligen möjligt att konstatera att tjänstemännen anser sig ha inflytande inom hela den lokala policyprocessen, om än mindre explicit när det

kommer till beslutsfattande. Det skall även här understrykas att ingen av de intervjuade ämbetsmännen upplever att de har något större inflytande inom den nationella policyprocessen, med undantag från implementeringsfasen och till viss del även inom problemidentifieringen. Med andra ord så anser de ej att de besitter någon omfattande möjlighet att bli involverade i utformningen av eller beslut kring policies på den nationella nivån.

Avslutningsvis skall det nämnas att samtliga av de intervjuade tjänstemännen uppger att det går att lokalisera en gruppstillhörighet till följd av den gemensamma yrkesidentiteten inom socialförvaltningen, och framför allt sinsemellan dem som arbetar med likartade frågeställningar. Vidare svarar majoriteten att de normer vilka i huvudsak präglar den kommunala förvaltningen kan betecknas som professionella, och kan härledas till det faktum att flertalet av de verksamma ämbetsmännen har en liknande utbildnings- och arbetsbakgrund. Utfallet ligger även i linje med ovan presenterade vittnesmål beträffande värdet av att som tjänsteman vara kunnig, samt att ta hänsyn till berörda målgrupper och intressenter. Detta i termer av att de genom liknande utbildningar med social inriktning kan ha upprättat gemensamma värdegrunder vilka i hög grad kan tänkas kretsa kring brukarna. Samtliga är dessutom av den uppfattningen att deras utsagor med stor sannolikhet ej är unika för den enskilda, utan kan överföras på medarbetare och kollegor i hög utsträckning. Detta verifierar existensen av den ovan presenterade gruppstillhörigheten, samt att resonemangen kan generaliseras vilket även bekräftas av de svar som angivits.

#### **5.4 Analys och resultat – vilka är de primära skillnaderna med avseende på roll och handlingsutrymme?**

Ovan har det empiriska materialet på respektive nivå sammanställts och presenterats enskilt. Inledningsvis kan det konstateras att det finns såväl skillnader som likheter mellan tjänstemännen vilka verkar inom de olika förvaltningsnivåerna. Vidare skall det återigen nämnas att de resultat vad gäller differenser med avseende på roller och handlingsutrymme kan beskrivas som *generella tendenser*, snarare än fullständigt rigida och likformiga. Det är nu dags att undersöka utfallet utifrån ett mer komparativt perspektiv, och således tydligt kontrastera de studerade nivåerna mot varandra. Det är även i samband med denna explicita jämförelse, som den huvudsakliga analysen sker. Med andra ord besvaras i detta avsnitt studiens andra frågeställning, det vill säga vilka skillnader som har identifierats beträffande roll och handlingsutrymme, bland de undersökta tjänstemännen på respektive nivå.

På departementet är det tydligt att byråkraterna generellt förordar och hyser en stark lojalitet gentemot den politiska ledningen, och de intervjuade anser det stundtals vara

problematiskt att fullständigt särskilja det politiska från det förvaltningsorienterade inom organisationen. Dessa uttalanden ligger följaktligen i linje med forskning på området som betonar att närhet till regeringsmakten kan påverka byråkraterna i en mer politisk riktning (se till exempel Svava 2006:956-958; Aberbach et al. 1981:238-244, Page & Jenkins 2005:136-137). Den teoretiska referensramen gör vidare gällande att organisationens och tjänstemännens ledning kan ha betydelse i detta sammanhang (se Vinzant & Crothers 1998:16-17; Lundquist 1998:107). Med andra ord har det i studien empiriskt verifierats att denna variabel i hög grad påverkar tjänstemännen på departementet. Det understryks emellertid av de intervjuade personerna att den beskrivna lojaliteten varken är blind eller ovillkorlig. Byråkraterna anser det vara nödvändigt och förväntat att de uppmärksammar politikerna på godtyckliga eller negativa förslag genom att förmedla kunskap eller information. Dessutom argumenteras det för att det är högst väsentligt att anamma en objektiv ansats gentemot politiska prioriteringar, det vill säga att som tjänsteman undvika att projicera subjektiva ideologiska värderingar på sina arbetsuppgifter och sitt uppdrag, och istället hålla sig a jour med regeringens värderingar och mål. Det finns även forskning om tjänstemän på departementsnivå som gör gällande att närheten till den politiska ledningen kan resultera i att byråkratin i än högre grad, eftersträvar att bibehålla ett politiskt neutralt förhållningssätt (Ribbhagen 2011:22). Resonemanget kan relateras till ämbetsmännens utsagor, då betydelsen av att som byråkrat undvika att applicera subjektiva värderingar och ideologiska preferenser på de uppgifter som utförs betonas.

Att tjänstemän nyttjar sin expertis och sakkunskap inom ramen för sitt uppdrag är inget kontroversiellt, och kan rent av betraktas som önskvärt då detta kan förhöja förvaltningens effektivitet och därmed även legitimitet (Vinzant & Crothers 1998:36, Bergström 2001:178, Weber 1987:61). Det som är intressant på departementet är det faktum att denna kritiska hållning motiveras genom att det gynnar regeringen och politikerna att påvisa vilka förslag som eventuellt kan uppbringa negativa konsekvenser. Dessutom uttrycks en beundran till ansvariga politiker vilket även indikerar att tjänstemännen ser sig själva som allierade med ledningen snarare än som deras motståndare. Detta trots att de påtalar värdet av att ständigt upprätthålla en objektiv distans till makthavarna när det kommer till ideologiska och politiska värderingar.

Sammantaget indikerar utsagorna att byråkraternas roll kan beskrivas i termer av att de betraktar sig själva som semipolitiker då deras kontextuella identitet påverkas av att de företräder regeringen och värnar ledningens intressen. Departementets administratörer kan således sägas *anteciperar* utifrån politikernas aktuella ideologiska värden. Vad betyder då



dessa särdrag med avseende på inflytande i politiken? Det har tidigare poängterats att det finns vissa farhågor gällande att politikers makt urholkas till följd av departementstjänstemännens centrala roll (Allison 1979:255). Utifrån ovanstående är det emellertid möjligt att konkludera att dessa misstankar ej infrias i detta sammanhang, då ämbetsmännen generellt sett företräder regeringens politiska prioriteringar och värden. Vidare har det redan genom forskning på området fastställts att samhällets och förvaltningens storlek och komplexitet försvårar för ansvariga politiker att på egen hand ta del av väsentlig information samt utföra samtliga uppgifter (Hammond 2006:73). Resultatet från departementet bekräftar denna bild, då tjänstemannarollen på denna nivå i mångt och mycket genomsyras av att vara den politiska ledningens högra hand eftersom politikerna ej har kapacitet eller utrymme till att självständigt utföra samtliga nödvändiga uppgifter. Ytterligare aspekter som verifierar dessa beskrivna tendenser, är det faktum att administratörerna har en förändringsbenägen hållning när det kommer till synen på lagstiftning. Då departementets ämbetsmän inom ramen för sitt formella uppdrag, bland annat ägnar sig åt utformning och författande av propositioner, är det ej anmärkningsvärt att de anser möjligheten att omformulera befintliga lagar är tillgänglig och närbelägen.

På Socialstyrelsen är det ej möjligt att identifiera ovan beskrivna endogena och exogena förväntning, det vill säga lojalitet gentemot regeringen, på samma vis. De intervjuade tjänstemännen på myndigheten uttrycker till skillnad från byråkraterna på departementet, snarare en skepsis gentemot att enkom agera utifrån lojalitet till politiska viljor och förordar istället upprätthållandet av Socialstyrelsens självständighet samt värdet av att strikt lyda befintliga föreskrifter och lagstiftning i högre grad. På myndigheten präglas således istället tjänstemännen av värden och förväntningar vilka i mångt och mycket kan relateras till Webers idealtypiska byråkrat, det vill säga där ämbetsmannens kontextuella identitet kan beskrivas i termer av en objektiv och kunnig verkställare av politiska beslut, och då åsyftas lagstiftning snarare än regeringens direktiv (Weber 1987:57; Lundquist 1998:107). Det som med andra ord sannolikt formar tjänstemannarollen på denna nivå och i detta avseende, är det förhållandevis långa avståndet till den politiska makten. Detta till trots att Socialstyrelsen i reell bemärkelse styrs av departementet och ansvariga statsråd. Något som ytterligare verifierar denna bild är det faktum att ämbetsmännen likställer den politiska viljan med lagrum, vilket således indikerar att de primärt företräder folkvalda representanter i parlamentet snarare än den exekutiva makten. Tjänstemännen uttrycker ej heller samma förtroende eller beundran för ansvariga politiker i jämförelse med byråkraterna vilka verkar inom departementet. Även detta kan indikera att Socialstyrelsens ämbetsmän ej betraktar sig

själva som allierade med den politiska ledningen på samma vis, utan ser sig snarare som politikens neutrala motpart. Denna hållning kan i hypotetisk bemärkelse innebära vissa problem med avseende på demokratisk legitimitet. Eftersom lojalitet gentemot regeringen ej förordas i samma utsträckning på Socialstyrelsen, kan detta i förmodade termer således leda till en situation där den exekutiva politiska viljan motarbetas av myndighetens tjänstemän i enlighet med vedertagna teoretiska resonemang gällande byråkraters makt (se till exempel Huber & Shipan 2002:21).

Ytterligare relevanta resultat på denna nivå är det faktum att tjänstemännens mål och motiv kan formuleras i termer av att förbättra för målgrupperna de arbetar gentemot. Detta perspektiv saknas mer eller mindre på departementsnivå, trots att byråkraterna ändå arbetar med likartade frågor inom samma policyområde. Att intressenter och medborgare kan ha inverkan på tjänstemännens roll och handlingsutrymme är ej anmärkningsvärt utifrån teoretisk mening, och att dessa faktorer har betydelse kongruerar väl med den teoretiska referensramen (Vinzant & Crothers 1998:13-14; Lundquist 1998:108). Även andra studier om administratörer på myndighetsnivå vittnar om att dessa aktörer tenderar att i stor utsträckning handla utifrån medborgarnas uppfattning om en specifik fråga (se Cinque 2008:208). Dessutom har flertalet av de intervjuade arbetslivserfarenhet från den kommunala socialtjänsten, det vill säga de har tidigare arbetat i direkt kontakt med berörda brukare. Det är med andra ord tänkbart att upplevelser från gräsrotsnivån, påverkar ämbetsmännen i en mer målgruppsorienterad riktning.

Likt departementet förordas bland tjänstemännen på Socialstyrelsen expertis och kunskap, och detta anses vara en maktresurs som kan tas i anspråk. I motsats till byråkraterna på departementet, poängteras däremot att det är svårt för ämbetsmännen på Socialstyrelsen att i realiteten påvisa för politiker när förslag är bristfälliga eller godtyckliga, primärt till följd av det förhållandevis långa avståndet till de styrande. Det värdefulla i detta sammanhang är dock att majoriteten anser att det ingår i uppdraget som tjänsteman att fungera som ett filter när det kommer till politiska förslag, vilket ligger således i linje med den normativa föreställningen om tjänstemän som hörsammar eventuella förväntningar gällande att hämma undermåliga eller oetiska så kallade politiska utspel (Lundquist 1998:113). Denna hållning återfinns följaktligen bland tjänstemän på departementet och på myndigheten, fastän detta motiveras på olika vis. Bland byråkraterna på Socialstyrelsen handlar det ej om att opponera sig mot bristfälliga förslag i syfte att gynna politikers ställning, utan det anses ligga inom ramen för uppdraget att sortera bort kontraproduktiva förslag och således bidra till att det reella utfallet förbättras.

Beträffande kunskap och expertis är det möjligt att uppmärksamma en konflikt bland de studerade tjänstemännen på Socialstyrelsen. Å ena sidan förespråkas kompetens och kunskap i termer av att känna till och kunna befintlig lagstiftning och föreskrifter. I kontrast till detta konstateras dock att expertis beträffande evidensbaserad metodik och utförande av socialtjänst är det mest centrala inom myndigheten. Med andra ord kan det resoneras kring att tjänstemännen på Socialstyrelsen slits mellan att prioritera laglydnad och således fungera som en neutral förvaltare av befintliga föreskrifter, och att säkerställa att utformandet av socialtjänst uppnår ett effektivt resultat. Det har i samband med andra studier kartlagts att myndighetstjänstemän tenderar att prioritera laglydnad, parallellt med att en högre grad av medvetenhet kring effektivitet och en önskan om att säkra kvaliteten på de välfärdstjänster som levereras (Ehn 1998:295). Resultaten kan med andra ord relateras till den rolluppfattning som identifierats på Socialstyrelsen, där laglydnad och effektivitet förordas parallellt.

Tjänstemannarollen på den kommunala nivån kan på ett flertal vis sägas vara en hybrid av ovanstående beskrivna utfall. Värdemässigt förespråkas bland de kommunala byråkraterna likt Socialstyrelsens tjänstemän, att se till målgruppernas och kommuninvånarnas bästa, vilket är rimligt utifrån befintlig forskning (Lipsky 2010; Vinzant & Crothers 1998:13). Samtidigt proklamerar vikten av att vara lojal gentemot den politiska ledningen i likhet med departementets aktörer, och det uttrycks även här att denna endogena och exogena förväntning ej är oinskränkt, det vill säga att det ingår i tjänstemannarollen att påvisa då politiska beslut är felaktiga eller bristfälliga utifrån såväl metodik som lagstiftning. Tendensen att ej blint acceptera samtliga politiska förslag återfinns således på samtliga tre undersökta nivåer.

Majoriteten av de kommunala byråkraterna konstaterar att de är tillfredsställda, och accepterar de kritiska politiska förslagen, så länge de har tilldelats möjlighet att uttrycka sina synpunkter och fått framföra sina faktabaserade argument. Inte heller på denna nivå motiveras denna hållning genom att hävda att det kan gynna ledningens ställning utan det handlar snarare om att det ingår i uppdraget som tjänsteman att förmedla relevant kunskap som skall ligga till grund för beslut. Dessa utsagor återspeglar med andra ord hur de intervjuade förhåller sig till uppdraget som offentlig tjänsteman, närmare bestämt deras personliga preferenser samt kontextuella identitet, det vill säga vad som kännetecknar ett lämpligt beteende inom socialförvaltningen (se March & Olsen 1996:8; Searing 1991:1249). Samtidigt konstateras det att, till skillnad från de intervjuade på Socialdepartementet och Socialstyrelsen, det har förekommit att tjänstemännen missbrukar sin sakkunskap och

expertis, i syfte att förmedla personliga värderingar och således påverka det politiska utfallet i en viss riktning. Studier vilka undersöker den kommunala administratören gör gällande att dessa tenderar att präglas av närheten till den politiska ledningen, och det förekommer att byråkraterna i den lokala förvaltningen inverkar på det politiska förfarandet till följd av bland annat expertis samt närhet till beslutsfattare och således blir till politiska aktörer (Norell 1989:261; Högberg 2007:203). Det är således svårt att dra någon enhetlig slutsats kring huruvida tjänstemännen inom kommunen är objektiva eller ej i reell bemärkelse. Majoriteten av de intervjuade är emellertid noga med att poängtera att de skall förmedla neutral sakkunskap och således hjälpa politikerna att fatta goda kunskapsbaserade beslut, vilket ligger i linje med den normativa synen på ämbetsmannen som en förmedlare av objektiv kunskap (se Ribbhagen 2012:23-25; Bergström 2001:178).

Vidare framhålls det enhälligt att man som tjänsteman på den lokala nivån ej hyser någon påtaglig lojalitet gentemot nationella exekutiva beslutsfattare, det vill säga till regeringen. Det påtalas att denna instans befinner sig långt ifrån den operativa verkligheten, och det hänvisas till det kommunala självstyret och därmed det lokala ansvaret för socialtjänstens verksamhet. Utfallet överensstämmer följaktligen studier vilka gör gällande att avståndet till den nationella politiska makten inverkar på faktorer som präglar den lokala tjänstemannarollen, och denna distans gör att de kommunala byråkraterna istället förordar lojalitet till de lokala makthavarna (se Lidström 1991; Pressman & Wildavsky 1974).

Ett flertal av de intervjuade på den kommunala nivån, lyfter självmant fram att de även har kommunens invånare i stort i åtanke då de verkar inom ramen för sitt uppdrag, vilket korresponderar med studiens teoretiska ramverk (se Vinzant & Crothers 1998: 13-15; Cinque 2008:70). Att tjänstemannarollen ej enbart består av förväntningen att beakta målgruppernas önskemål, utan att även se till samhällets medborgare som helhet, kan bero på att byråkraterna på daglig basis förvaltar kommunmedborgarnas pengar i form av inbetalade skattemedel. I en genomsnittlig svensk kommun är avståndet till kommuninvånare litet, vilket följaktligen kan påverka ämbetsmännen att i hög grad beakta medborgarnas intressen i allmänhet. Deras sociala identitet, det vill säga att de relaterar sig själva till det omgivande samhället (Davis & Marin 2009:502-503), är troligen avhängig närheten till kommunens medborgare.

Ytterligare prioriterade endogena och exogena förväntningar bland de lokala byråkraterna är lydnad till lagstiftning och föreskrifter. Det anses generellt sett vara vedertaget att tydligt förhålla sig till lagen, vilket med avstamp från teoribildningar på området ej kan ses som häpnadsväckande (se Vinzant & Crothers 1998:15; Lundquist

1998:107; Ehn 1998:113-120). Samtidigt konstateras det att det kan vara nödvändigt och gynnsamt att anamma ett flexibelt förhållningssätt gentemot lagen i syfte att maximera nyttan för de berörda grupperna. Tjänstemännen hänvisar då till lagarnas relativt rörliga och adaptiva karaktär, och dessa utsagor är relativt unika den kommunala nivån i jämförelse med övriga instanser. Dessutom nyttjas stundtals den juridiska kunskap som byråkraterna besitter som ett instrument i samband argumentationer med ansvariga politiker, det vill säga som en maktresurs (se Högberg 2007:173). Med andra ord betraktas laglydnad utifrån ovanstående, som ett verktyg i syfte att säkerställa att målgruppernas behov och intressen tillgodoses.

Det är sålunda påtagligt att de kommunala tjänstemännen i jämförelse med de övriga nivåerna, slits mellan flera olika intressen och förväntningar, vilket gör att de utvecklar strategier i syfte att uppnå målet att förbättra för brukarna, parallellt med att de strävar efter att hålla sig inom ramarna för sitt mandat, det vill säga att vara lojala mot den ansvariga nämnden samt att lyda föreskrifter och lagar. Deras tjänstemannaroll kan således till viss del sägas präglas av samtliga presenterade endogena och exogena förväntningar, men som i huvudsak genomsyras av att de företräder medborgare och målgrupper.

Vad gäller handlingsutrymme konstateras det på samtliga nivåer att detta såväl existerar som nyttjas, fast i olika utsträckning. På departementet fastställs att detta är omfattande, vilket dessutom förväntas och är önskvärt. Diskretionen påverkas och fylls primärt av regeringens politiska ambitioner, vilket även ligger i linje ovan beskrivna rolluppfattning, nämligen att de värdesätter och prioriterar att vara lojala gentemot politikerna. Med andra ord verifieras den teoretiska ansatsen, det vill säga att den omgivande strukturen (läs rolluppfattningen), påverkar handlingsutrymmets natur (Rothstein 1988:28; Lidström 1991:22-23) Samtidigt konstateras att kunskap och expertis är en maktresurs som kan tillämpas i syfte att påverka olika utfall. Då tjänstemännen konsekvent betonar objektivitet, kan emellertid slutsatsen dras att expertisen som maktfaktor karakteriseras av att vara neutral och faktabaserad, och inrymmer således ej subjektiva politiska värderingar. Kunskapen nyttjas istället som en strategi i syfte att gynna regeringen, vilket sammanfaller med ovan beskrivna rolltyp.

På Socialstyrelsen anser tjänstemännen att de till viss del finns ett handlingsutrymme, men att detta är begränsat och dessutom har minskat över tid. Den faktor som primärt genomsyrar den befintliga diskretionens karaktär, är enligt de intervjuade föreskrifter. Med avstamp från den teoretiska utgångspunkten kan detta sägas vara rimligt, då dessa styr tjänstemannens arbete (Cinque 2009:66-67). Detta korresponderar med hur tjänstemannarollen på denna nivå ser ut, det vill säga att de i hög grad strävar efter att

objektivt förvalta och förverkliga den lagstiftning som finns på området. Trots att handlingsutrymmet sägs vara begränsat, anser ändå respondenterna att de har tillgång till maktresurser att påverka processer. Studiens teoretiska referensram och analysmodell gör gällande att handlingsutrymme och makt att påverka är avhängigt ett mer eller frivilligt val som byråkraterna gör (se Vinzant & Crothers 1998:37; Högberg 2007:125; Bartholdson 2009:60). En tolkning som därav kan göras i detta sammanhang är att tjänstemännen på denna nivå, väljer att *inte* ta diskretionen och befintliga maktresurser i anspråk i samma utsträckning som tjänstemännen på övriga nivåer. Det är därför i detta sammanhang möjligt att återkoppla till den tidigare identifierade problematiken gällande bristande lojalitet till den politiska ledningen, det vill säga att det finns en risk att tjänstemännen inom Socialstyrelsen motarbetar de politiska ambitionerna (Rothstein 2001:67-68). Då ämbetsmännen på denna nivå anser att deras handlingsutrymme är förhållandevis begränsat, ter det sig som att sannolikheten för att ett demokratiskt illegitimt agerande tar vid är tämligen begränsad i dagsläget.

Inom den kommunala socialförvaltningen konkluderar tjänstemännen att de har ett relativt omfattande handlingsutrymme, såväl när det kommer till att fatta beslut utifrån lagstiftning i enskilda fall, som att uppmärksamma politiker på vilka frågor som bör infogas på den politiska agendan. Simultant uttrycks det stundtals explicit av vissa tjänstemän att man skall vara försiktig med att ta detta utrymme i anspråk. Majoriteten av de intervjuade antyder dock att det tillgängliga handlingsutrymmet de facto nyttjas. Den diskretion som brukas präglas enligt de intervjuade av en kombination av ett flertal faktorer såsom föreskrifter, domstolar, expertis och intressenter. Här framgår med andra ord den ovan diskuterade ambivalens vilken ligger inom ramen för tjänstemannarollen på den kommunala nivån. Intressant i sammanhanget är att de intervjuade i kommunen ej anser att den politiska ledningen påverkar hur de väljer att agera självständigt. Detta kan indikera att de lokala tjänstemännen ej anser sig vara allierade med makthavare, såsom de undersökta byråkraterna på Socialdepartementet, trots att socialförvaltningen på ett liknande vis är en direkt politiskt styrd organisation.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det är möjligt att identifiera relevanta och distinkta skillnader med avseende på roll och handlingsutrymme bland de undersökta tjänstemännen på respektive nivå. I nedanstående avsnitt besvaras studiens tredje forskningsfråga, det vill säga hur byråkraternas inflytande på och inom policyprocessen kan beskrivas utifrån deras ovan beskrivna rolltyper och handlingsutrymme.

## 5. 5 Rollernas och handlingsutrymmets inverkan på policyprocessen

Tjänstemännen inom Socialdepartementet upplever att de är involverade och delaktiga i processens samtliga steg, men framför allt inom förloppets tre inledande faser. Byråkraterna är således ansvariga för att identifiera politiska problem och för att utforma policies. Ämbetsmännen menar dessutom att de till följd av sitt omfattande inflytande i dessa initierande faser, har möjlighet att påverka det direkta beslutsfattandet, trots att detta i reell bemärkelse ägs av politiska makthavare. Sammanfattningsvis kännetecknas tjänstemännens roller således primärt av att vara initierande, beredande samt beslutande i formell och informell bemärkelse (se Högberg 2007:193-194). Det är ej särskilt häpnadsväckande att administratörernas inflytande är som störst i dessa inledande faser. Dels utifrån departementets uppdrag och arbetsuppgifter, närmare bestämt att bistå regeringen med assistans att genomföra den formulerade politiken, det vill säga tjänstemännens så kallade positionsroll (se Searing 1991:1249). Men detta även baserat på det faktum att tjänstemannarollen präglas av närheten till den politiska ledningen och att byråkraternas kontextuella identitet och preferensroll i mångt och mycket genomsyras av den politiska viljan, det vill säga agera på ett sätt som gynnar regeringen. Att identifiera problem, utforma och fatta beslut om en specifik policy är nära relaterat till den politiska sfären då ett offentligt problem eller en policy aldrig kan sägas vara värdeneutrala (Hanberger 2001:48, Rist 1998:153). Med andra ord är det utifrån det empiriska materialet från departementet möjligt att konkludera att tjänstemännen tar på sig regeringens politiska glasögon med tillhörande ideologiska värden, och identifierar problem samt utformar förslag (jämför Bengtsson 2012:60).

De intervjuade tjänstemännen på departementet vittnar om att de har ett visst inflytande även på processens sista fas, det vill säga implementering och utvärdering, men att influensen är betydligt svagare här. Framför allt beror detta på att deras arbetsuppgifter är begränsade till att enbart påverka politiker men ej de kommunala instanser som är ansvariga för verkställandet av besluten. De är med andra ord generellt sett ej i direkt bemärkelse, involverade i implementeringen respektive uppföljningen av olika insatser. Flera av respondenterna påstår att detta stundtals är ett problem, då det till följd av deras frånvaro hämmar möjligheterna att styra och säkerställa att de politiska målen förverkligas. Även denna hållning ligger i linje med ovan presenterade tjänstemannaroll, då byråkraterna inom departementet ser sig som företrädare för regeringens ambitioner och således är måna om att dessa realiserar på de nivåer som levererar välfärdstjänsterna.

Ämbetsmännen vilka verkar inom Socialstyrelsen konstaterar till skillnad från byråkraterna inom departementet, att deras inflytande enbart återfinns i policyprocessens två första och två avslutande faser. Med andra ord anser administratörerna att de är involverade i och således påverkar problemidentifiering, utformning av policies, implementering och utvärdering. Vittnesmålen kongruerar väl med den rolltyp och det handlingsutrymme vilka har identifierats på myndigheten. Då tjänstemännen i hög grad präglas av att agera objektivt utifrån kunskap, lydnad till föreskrifter, samt att de även arbetar utifrån motivet att förbättra för de berörda målgrupperna, är det sannolikt att de uppmärksammar de eventuella problem eller svårigheter som finns ute i den kommunala socialtjänsten. En stor andel av de verksamma tjänstemännen besitter dessutom ansvar för att genomföra olika typer av regeringsuppdrag. Med andra ord faller det inom ramen för aktörernas positionsroll att ha inflytande på dessa nämnda faser. Identifiering av problem, samt utformning av policies kan visserligen beskyllas för att vara värdeladdade, och det kan därmed spekuleras kring huruvida tjänstemännen har genuin möjlighet att utifrån personliga ideologiska värden, påverka formuleringen och utfallet av politiska förslag (se Hanberger 2001:48; Rist 1998:153). Men eftersom det genomgående argumenteras för att objektivitet är väsentligt och att lydnad till lagstiftning, samt neutral expertis och kunskap är avgörande komponenter och värden som präglar tjänstemännen i deras uppdrag, ter det sig rimligt att antaga att byråkraternas subjektiva och ideologiska värderingar exkluderas från processen. Dessutom vittnar respondenterna om att deras handlingsutrymme är begränsat, och när det väl tillämpas påverkas det primärt av föreskrifter. Även detta indikerar att ett objektivt och sakligt förhållningssätt anammas då byråkraterna är delaktiga i policyprocessens initiala faser.

Tjänstemännen på Socialstyrelsen upplever att de befinner sig långt ifrån den exekutiva politiska makten, vilket kan förklara varför de ej anser sig ta del av beslutsfattandet gällande politiska förslag. Det skall i sammanhanget tilläggas att det ändock är möjligt att resonera kring det faktum att myndighetens tjänstemän i reell mening implicit kan ha inflytande på beslutsfattande då de är involverade i de första två faserna. Eftersom analysen tar avstamp utifrån hur byråkraterna upplever huruvida de har inflytande eller ej, utelämnas dock detta perspektiv här. Vidare ligger det inom ramen för tjänstemännens formella position och arbetsuppgifter att indirekt säkerställa implementering och uppföljning av föreskrifter och riktlinjer vilka beslutsfattare har formulerat. Eftersom myndigheten ej är utförare av sociala tjänster i renodlad bemärkelse, ter det sig naturligt att de är involverade i dessa faser, men att deras handlingsutrymme uppfattas som relativt inskränkt.



På den kommunala nivån konstaterar de intervjuade byråkraterna att de har inflytande på och är delaktiga i den lokala policyprocessens samtliga steg från probleminentifiering till utvärdering. Vissa av de intervjuade påstår att det ingår i uppdraget att anmärka på och uppmärksamma politikerna på vad som behöver infogas på den politiska agendan, samt att presentera underlag och potentiella förslag på de problem vilka har identifierats. Detta faktum kan sägas vara avgörande då det kommer till tjänstemännens inflytande på policyprocessens initiala steg. Byråkraterna uppger att de ej är direkt involverade i beslutsfattandet, men att de anser sig likväl ha ett indirekt inflytande på denna fas då de har ett relativt påtagligt utrymme att göra avtryck inom förloppets två första steg. Att tjänstemännen påverkar och har inflytande på implementeringen av de politiska beslut som fattas är vedertaget, då det ligger inom ramen för förvaltningens formella ansvar att verkställa politiska ambitioner (Sannerstedt 1997:16-17). De intervjuade tjänstemännen skall även följa upp och utvärdera de interventioner som genomförts, vilket resulterar i att de även har inflytande på processens sista steg. Utsagorna är i förhållande till vittnesmålen beträffande rolluppfattning och handlingsutrymme rimliga med avseende på närheten till den politiska ledningen, maktresurser i form av sakkunskap och expertis samt ett omfattande och mångsidigt handlingsutrymme. De anser sig värna om målgruppen och kommuninvånarnas intressen och det är därav tänkbart att de i detta sammanhang tar diskretionen i anspråk i syfte att uppfylla brukarnas respektive behov och önskemål. Utifrån vissa mer formella aspekter agerar dessutom de intervjuade tjänstemännen som politiska sekreterare då deras arbetsuppgifter stundtals kan sägas kännetecknas av att serva nämndens och utskottets representanter. Denna formella position kan följaktligen resultera i att tjänstemännens inflytande i policyprocessens inledande faser ökar. Med andra ord är byråkraternas influens inom förloppet avhängigt såväl deras positions- som preferensroll (se Searing 1991:1249).

Det är ej fullständigt empiriskt klarlagt huruvida tjänstemännen på den kommunala nivån helt undgår att infoga subjektiva och ideologiska värderingar i detta politiska förlopp. Av denna anledning finns det följaktligen en risk för att tjänstemännens roll blir illegitim med avseende på fundamentala demokratiska aspekter, det vill säga att andra värden än de som medborgare röstat fram gör sig till känna (Rothstein 2001:67-68).

Noterbart är även att de kommunala byråkraterna generellt sett upplever sig ha begränsade möjligheter att påverka den nationella policyprocessen. Det uppges att inflytandet är marginellt och enbart sträcker sig till identifierings- och implementeringsfasen. Detta i form av att de genom dialoger med Socialstyrelsen kan påtala vad som behöver förändras med avseende på formella rutiner och riktlinjer, samt att de är

skyldiga att efterleva lagstiftning och riktlinjer från högre instanser. Majoriteten av de intervjuade hävdar att de ej reflekterar över regeringen och dennes styrning av socialtjänsten, utan man ser sig själva som autonoma och till stor del frikopplade från den nationella nivån. Utsagorna är rimliga med tanke på det kommunala självstyret. Det som dock är anmärkningsvärt är att regeringens styrning av socialtjänsten i mångt och mycket har förstärkts på senare tid. Detta tycks likväl ej påverka tjänstemännen i en mer regeringslojal riktning. Resultatet kan kopplas till forskning angående lokala ämbetsmän, vilken gör gällande att byråkrater på lägre nivåer generellt sett betraktar sig själva som tämligen ostyrda, vilket ej heller uppfattas av tjänstemännen som ett påtagligt demokratiskt problem (Grauber 1987:96-100).

### **5.6 Slutsatser – Vad betyder resultatet?**

Det har empiriskt verifierats att det är möjligt att identifiera skillnader med avseende på roller och handlingsutrymme på de tre studerade förvaltningsnivåerna. I syfte att tydligt återkoppla till uppsatsens inledande och problematiserande delar, så skall nu slutsatserna presenteras med avsikt att bland annat resonera kring vad dessa skillnader eventuellt kan uppbringa för tänkbara effekter på det demokratiska förfarandet.

De tendenser vilka uppvisas beträffande rolluppfattning och handlingsutrymme bland ämbetsmännen inom Socialdepartementet indikerar som tidigare poängterats, ej att ett illegitimt förfarande utifrån fundamentala demokratiska aspekter tar vid (se Rothstein 2001:66-67). Detta då tjänstemännen betraktar sig som lojala företrädare å regeringens vägnar, vilket resulterar i att det inflytande administratörerna har, primärt inom policyprocessens tre inledande faser, ej formas utifrån byråkraternas personliga ideologiska värderingar. Vidare ligger den restriktiva hållning vilken har identifierats, det vill säga att tjänstemännen ej förordar blind lojalitet gentemot den politiska ledningen, i linje med den normativa föreställningen om att tjänstemannen skall fungera som en kontrollmekanism med avseende på bland annat rättssäkerhet (Melbourne 1979:51; Lundquist 1998:113).

I realiteten betyder resultatet således att tjänstemännen på Socialdepartementet är en aktiv del av politiken, men ej i den bemärkelsen att de utgör ett hot gentemot det representativa demokratiska systemets värdestruktur. Med andra ord kan de sägas vara politiska aktörer, men enbart i form av regeringens ställföreträdare. Detta kan även uttryckas som att det vid första anblick är problematiskt att identifiera en tydlig gräns mellan det politiska förfarandet och förvaltningens ansvar. Studiens resultat indikerar emellertid att en sådan skiljelinje ändock går att lokalisera till viss del, trots att den kan sägas vara diffus. Att

tjänstemannarollen och det disponerade handlingsutrymmet i allmänhet karakteriseras av en lojalitet gentemot regeringen, är med andra ord avgörande med avseende på legitima processer.

Inledningsvis noterades det även att departementets byråkrater i formell bemärkelse är såväl styrda som autonoma i förhållande till ledningen. Slutsatsen som härmed kan dras, är att om tjänstemännen konsekvent anteciperar utifrån den politiska ledningens ambitioner, så är all form av styrning i reella termer överflödigt. Det skall dock poängteras att systemet är högst sårbart, och demokratiskt legitima processer värnas och upprätthålls enbart då tjänstemännen väljer att iklä sig en roll och tillämpa ett handlingsutrymme vilka fylls av lojalitet gentemot den sittande regeringen. Frågan som därmed kan ställas i detta sammanhang, är vad som sker om eller då ett högst impopulärt parti kommer till makten?

Utfallet på Socialstyrelsen indikerar som bekant att tjänstemännen till viss del slits mellan att sträva efter laglydighet i kombination med att uppnå effektiva resultat (jämför Ehn 1998:172). Detta är intressant med avseende på konflikten mellan legitimitet i termer av demokrati kontra effektivitet. Det blir således tydligt på den mittersta förvaltningsnivån att båda dessa nämnda aspekter gör sig till känna och tjänstemännen utvecklar en kluven hållning i detta avseende.

Gränsen mellan förvaltningen och det politiska förfarandet är mer tydlig på denna nivå, till skillnad från andemeningen i de utsagor som framkommit på departementet. Byråkraterna åberopar den svenska konstitutionella ordningen vilken gör gällande att förvaltningen är och skall vara tudelad och myndigheten skall därmed ses som självständig. Med andra ord förhåller sig tjänstemännen skeptiska till det faktum att regeringens styrning av myndigheten har intensifierats till följd av ett ökande antal direkta regeringsuppdrag. Trots att ministerstyreförbud och tudelning, skall svenska myndigheter som lyder under regeringsmakten ändå genom sin förordning med instruktion, sitt regleringsbrev, och andra styrdokument, på olika sätt implementera den formulerade politiken (Premfors et al. 2003:164-165). Om resultatet hårdtagets beaktas utifrån detta perspektiv, uppdagas med andra ord vissa relevanta och potentiella problem, det vill säga då tjänstemän inom Socialstyrelsen tenderar att motarbeta regeringens formulerade policier till följd av en strikt prioritering av laglydighet och självständighet. Samtidigt uppges att objektivitet är ett värdeord och att tjänstemännens inflytande inom policyprocessen ej gör avtryck på det politiska beslutsfattandet. Resultatet vittnar således om att det existerar en risk att detta kan ske, men det verifierar samtidigt ej att det inträffar i verkligheten.

Även på den kommunala nivån är de två nämnda legitimitetsdimensionerna påtagliga. Med andra ord tvingas de lokala tjänstemännen att förhålla sig till såväl demokratiska- som effektivitetsaspekter simultant, då tjänstemännen beaktar medborgerliga intressen och andra ideal parallellt.

Av intervjuerna framgår att det kan inträffa att de kommunala tjänstemännen missbrukar tillgängliga maktresurser och handlingsutrymme, i syfte att inverka på utformningen av olika beslut på ett värdemässigt vis. Samtidigt betonas att detta beteende ej är önskvärt, samt att det som byråkrat i den kommunala socialförvaltningen är väsentligt att vara noggrann med att följa politiska beslut. Det är därav svårt att dra några enhetliga slutsatser angående huruvida tjänstemännen på denna nivå frånhåller sig från att applicera och infoga personliga ideologiska värden i policyprocessen, det vill säga om de kan ses som aktiva politiska aktörer eller ej.

Empirin från kommunen indikerar ej att tjänstemännen väljer att antecipera i förhållande till den politiska ledningen, såsom inom departementet. Det är med andra ord inte givet att närheten till den politiska ledningen leder till en semipolitisk rolluppfattning, nämligen att man enbart ser sig själv som ledningens högra hand. Utifrån detta finns det följaktligen en potentiell risk att idealen vilka ligger till grund för det representativa demokratiska systemet, åsidosätts till följd av tjänstemännens möjlighet och eventuella benägenhet att agera utifrån ideologiska preferenser och egenintresse (jämför Huber & Shipan 2002:21). Det skall dock nämnas att dessa slutsatser varken kan sägas vara fullständigt rigida eller slutgiltiga, då flertalet respondenter ändå betonar lojalitet som en viktig endogen och exogen förväntning, samt att det stundtals är svårt att särskilja det renodlade politiska från det förvaltningsorienterade.

I studiens problematiserande stycken framgick att tjänstemännen på den kommunala nivån är flitigt styrda från såväl centralt som lokalt håll, genom lagar och förordningar, prestationsbaserade stimulansmedel, evidensbaserad praktik, kommunala riktlinjer etcetera. Trots detta har ämbetsmännen enligt det empiriska utfallet möjlighet att agera förhållandevis självständigt, såväl i relation till regering som till kommunstyrelse och nämnd. Det är sålunda möjligt att identifiera risken att den nationella och lokala politiken ej får genomslag på den direkt implementerande nivån. Sammanfattningsvis är det således svårt att inom den kommunala förvaltningen lokalisera en distinkt gräns mellan det politiska och byråkratiska förfarandet, och det kan sägas att det är här som denna gränsdragning är svårast att göra.

Det har i studien framkommit att skiljelinjen mellan den politiska sfären och den offentliga förvaltningen är avhängig vilken nivå som undersöks, och att tjänstemännens

inflytande i policyprocessen beror på var denna i styrkedjan verkar. Samtidigt har det uppdagats att den influens som administratörerna emellertid förvaltar, till större delen kan sägas vara legitim i termer av demokratiska ideal. Detta då objektivitet beträffande ideologiska värden förordas mer eller mindre på samtliga nivåer. Utfallet kan dock problematiseras med avstamp från att det dock ej finns några garantier att byråkraterna på respektive nivå lyckas med att undvika att projicera subjektiva och värdeladdade idéer i det inflytande som följer av respektive roller och handlingsutrymme.

Det är sedermera möjligt att resonera kring huruvida dessa uppdagade skillnader bland tjänstemännen i styrkedjan, försvårar den eventuella samverkan som kan krävas över organisationernas gränser i syfte att uppbringa positiva och önskvärda resultat utifrån såväl medborgares som politikers perspektiv. Det är med andra ord tänkbart att dessa illustrerade skillnader påverkar både styrning av de olika organisationerna samt huruvida de uppsatta målen realiserats eller ej.

Utifrån ovan presenterade slutsatser skall det konstruerade analysverktyget, i enlighet med studiens syfte, omvandlas till teoretiska modeller vilka synliggör tjänstemännens roller och handlingsutrymme samt inflytande i policyprocessen.

## **6. Sammanfattning och utveckling av teoretiska modeller – den divergerade tjänstemannen**

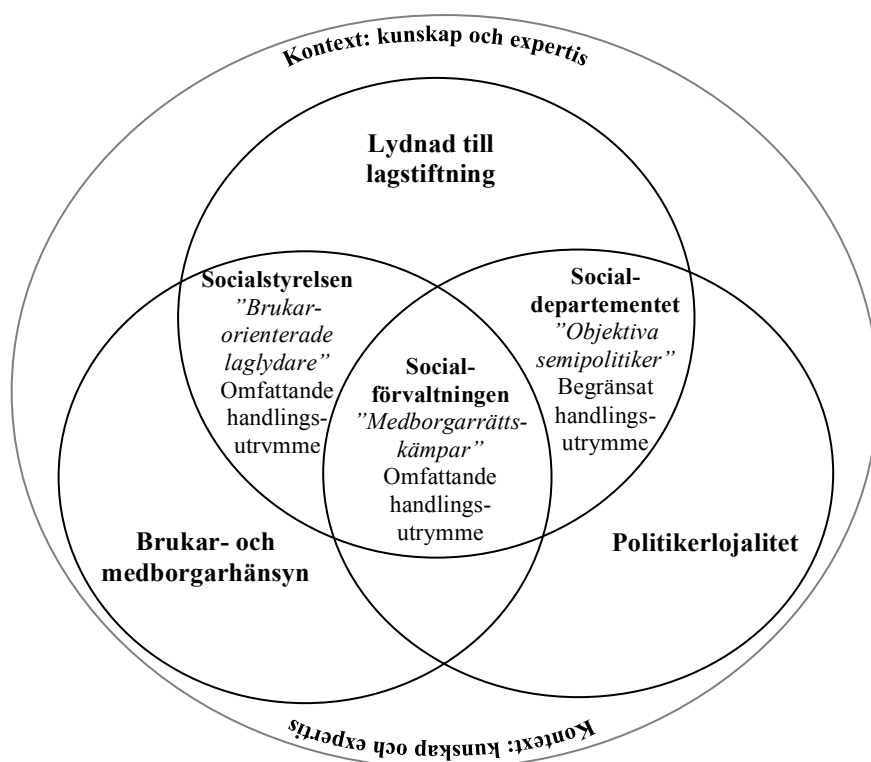
På Socialdepartementet kan tjänstemannarollen beskrivas som att byråkraten primärt agerar utifrån regeringens förväntningar, och det är även den politiska ledningen som i huvudsak präglar hur tjänstemannen väljer att tillämpa sitt relativt omfattande handlingsutrymme. Även lydnad till lagstiftning är en förväntning som påverkar ämbetsmännen på departementet, men dessa ses ej som oföränderliga eller statiska.

Tjänstemannarollen på Socialstyrelsen kan sammanfattningsvis sägas bestå av förväntningen att agera utifrån lydnad till föreskrifter. Man betraktar sig själv i huvudsak som en objektiv verkställare och förvaltare av befintlig lagstiftning. Samtidigt präglas tjänstemännen inom myndigheten även av att värna om målgruppens intressen och behov. Byråkraterna på Socialstyrelsen identifierar ej den endogena och exogena förväntningen att agera utifrån lojalitet till regeringen på samma vis som sina motsvarigheter på departementet. De anser sig ha ett förhållandevis begränsat handlingsutrymme, men då det tillämpas fylls detta huvudsakligen av föreskrifter.

Inom kommunen agerar tjänstemännen primärt på basis av hänsyn till medborgares och målgruppers förväntningar. De förespråkar lojalitet gentemot politiker, men betraktar sig

inte i huvudsak som företrädare för kommunala makthavare. De tillämpar snarare sin expertis som ett verktyg mot den politiska ledningen. Här förordas även agerande utifrån förväntningen lydnad till lagstiftning, men i detta sammanhang anammas ett flexibelt förhållningssätt i syfte att säkerställa att målgruppens behov möts. Vidare anser tjänstemännen att handlingsutrymmet är omfattande, och detta påverkas av föreskrifter och domstolar, expertis samt av intressenternas anspråk. Ovan presenterade tendenser redogörs nedan i en grafisk figur, i syfte att klargöra de analytiska och konkluderande resonemangen.

**Figur 6.1 a: Tjänstemännens rolltyper och handlingsutrymme på olika förvaltningsnivåer**



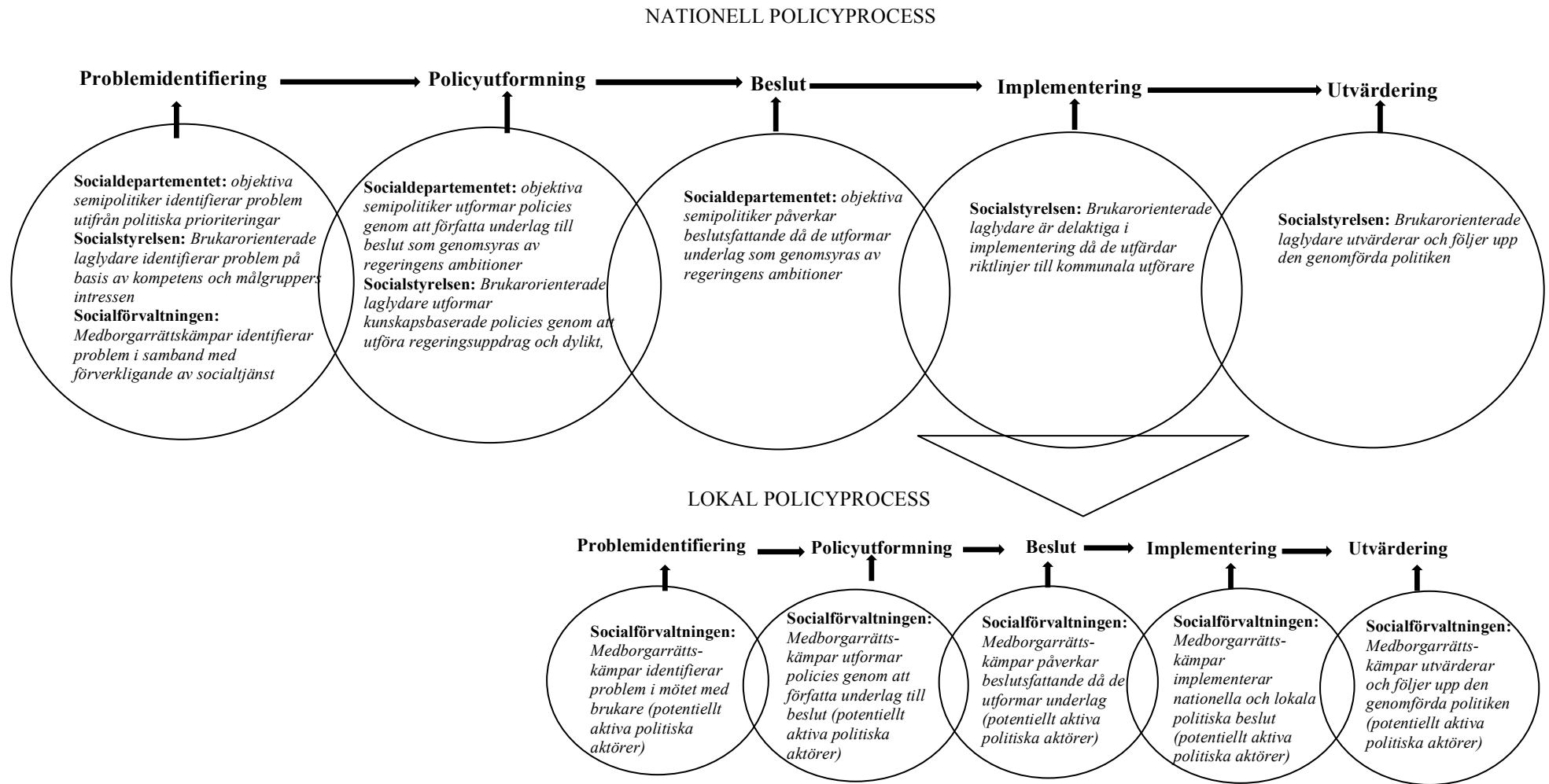
När det kommer till hur tjänstemännens ovan beskrivna rolltyper och handlingsutrymme tar sig i uttryck med avseende på policyprocessen, så kan det konstateras att Socialdepartementets byråkrater framför allt är involverade i och påverkar förloppets tre inledande faser, det vill säga probleminentifiering, policyutformning och beslutsfattande. Detta inflytande är dels avhängigt byråkraternas formella position och arbetsuppgifter, men även det faktum att de hyser en stark lojalitet gentemot regeringen, och de tillämpar sitt omfattande handlingsutrymme genom att tillhandahålla sakkunskap och expertis, samt genom att vidareförmedla existerande politiska ambitioner. Det empiriska utfallet indikerar att byråkraterna strävar efter att exkludera personliga preferenser och ideologiska värderingar i detta inflytande. Med andra ord är ämbetsmännens påverkan på

policyprocessen legitim i termer av att de ej kanaliserar personliga och icke-folkvalda värden på politiska beslut.

Socialstyrelsens tjänstemän besitter i huvudsak inflytande på faserna problemidentifiering, policyutformning, implementering och utvärdering. De uppger att de saknar influens på politiskt beslutsfattande. Utsagorna korresponderar med byråkraternas formella position och arbetsuppgifter, samt den identifierade rolluppfattningen, det vill säga att tjänstemännen primärt förordar laglydnad och hänsyn till målgrupperna. Administratörerna eftersträvar objektivitet och de uppger att de befinner sig långt ifrån regeringen. De likställer istället den politiska viljan med laglydnad, det vill säga de företräder parlamentet. Sammanfattningsvis har tjänstemännen inflytande på ovan presenterade faser framför allt genom att bidra med neutral kunskap och expertis.

På den kommunala nivån har tjänstemännen inflytande på samtliga steg, vilket är rimligt i förhållande till såväl formell position och arbetsuppgifter som till den identifierade rolluppfattningen och det förhållandevis omfattade handlingsutrymmet. Byråkraterna förordar lojalitet till politiska beslutsfattare, lydnad till lagar samt att ta hänsyn till brukare och kommuninvånare simultant. Det är ej möjligt att på den kommunala nivån konkludera att tjänstemännen är fullständigt värdeneutrala i policyprocessens faser. Detta delvis till följd av att det uppges att missbruk av expertis och kunskap har ägt rum i syfte att påverka utfallet i en viss riktning, och dels på grund av att det ej tydligt har klarlagts att de anteciperar i förhållande till ledningen. De lokala byråkraterna betraktar sig således ej som fullständigt allierade med politiska beslutsfattare, trots att de verkar i nära förbindelse med dessa folkvalda representanter. Inom den nationella policyprocessen är inflytandet begränsat till enbart identifiering av problem samt verkställande, det vill säga implementering av nationella beslut. Dessa resonemang synliggörs grafiskt nedan.

**Figur 6.1 b Tjänstemännens roller och handlingsutrymme samt på vilket sätt deras inflytande på och inom den nationella respektive lokala policyprocessen kan beskrivas**



**Kommentar:** Modellen syftar till att illustrera hur tjänstemännen inom olika nivåer, utifrån sina respektive roller och handlingsutrymme, har inflytande på och inom policyprocessen. Det skall nämnas att då studien genomförts inom det socialpolitiska området namnges respektive instans explicit. Den bakomliggande intentionen är dock att tendenserna i denna modell skall kunna appliceras även på andra likartade fall (se metoddiskussion kapitel 4).



## **7. Avrundning och avslutande reflektioner**

Redogörelse för och analys av det empiriska materialet har utvisat att det råder vissa skillnader mellan ämbetsmännen på de olika styrenivåerna. I enkla ordalag betyder detta att det ej enbart existerar en version av den offentliga tjänstemannen inom en viss policyprocess, utan denna till viss del påverkas av den specifika kontexten med särskilda institutionella förutsättningar. Konklusionen kongruerar med befintlig forskning på området (se till exempel Johansson 2011:88; Ehn 1998:182; Aberbach et. al 20-21; Svava 2006:965), men i detta sammanhang har det tydliggjorts vilken karaktär dessa skillnader har när det kommer till rolluppfattning, handlingsutrymme samt inflytande på och inom policyprocessen. Nedan redogörs för avslutande reflektioner av mer allmän karaktär, samt förslag på tentativt värdefull framtida forskning.

### **7.1 Slutdiskussion – tjänstemannens centrala roll i en komplex tid**

Den offentliga tjänstemannen bör enligt Max Weber (1987:60-61) vara objektiv, kunnig och värderingsfritt följa och verkställa de politiskt formulerade målen. Denna normativa föreställning bygger vidare på idén av en hierarkisk och tydligt strukturerad organisation, där ansvarsfördelning mellan de styrande och de styrda är fullständigt klarlagd och modellen är således svår att applicera på den moderna förvaltningen (Högberg 2007:6-7). I denna studie har det emellertid framkommit att tjänstemäns roller fortfarande till viss del genomsyras av dessa weberianskt inspirerade idéer då till exempel objektivitet, rättssäkerhet och kunskap förordas, vilket klingar väl med det representativa systemets ideal (Rothstein 2001:67-68). Ovan presenterade ledord står dock ej ensamma, utan de studerade tjänstemännen beaktar generellt sett även andra aspekter parallellt såsom medborgares bästa, effektivitet och kvalitet inom sociala verksamheter. Dessa värden återfinns dessutom i mer eller mindre grad, beroende på vilken förvaltningsnivå som beaktas och gränsen mellan politik och förvaltning kan sägas variera. Utfallet bekräftar följaktligen det faktum att den offentliga förvaltningen i dagsläget kan förknippas med en hög grad av komplexitet och föränderlighet, vilket även påverkar hur tjänstemannens roll tar sig i uttryck såväl normativt som deskriptivt. Det överensstämmer även med den bild som initialt presenterades i denna studie, det vill säga att inflytelserika tjänstemän är nödvändiga i syfte att säkerställa den offentliga förvaltningens fortlevnad samt att vallöften infrias på ett effektivt vis (Hammond 2006:73, Peters & Pierre 2003:1).

Vidare har det i denna studie framkommit att det existerar skillnader med avseende på roll och handlingsutrymme, bland tjänstemän vilka verkar på olika nivåer inom den

socialpolitiska styrkedjan. Dessa differenser uppstår med andra ord trots att det studerade policyområdet kan sägas vara flitigt styrt och reglerat, från statlig till kommunal nivå. Det har konkluderats att ämbetsmännen utifrån ett flertal aspekter är involverade i det politiska förfarandet, men det är svårt att fastställa att detta inflytande de facto är illegitimt i demokratisk bemärkelse. Det har dessutom uppdagats att samtliga tjänstemän unisont värdesätter att opponera sig mot vad dessa anser vara problematiska politiska idéer och förslag. Så långt är allt i sin ordning (Lundquist 1998:110-111). Samtidigt har det framkommit att systemet är högst sårbart, det vill säga att byråkrater på varierande styrnivåer inom det socialpolitiska området har relativt omfattade möjligheter att påverka politiskt beslutsfattande och utfall. Å ena sidan kan det finnas fördelar med att olika särdrag i roll och handlingsutrymme återfinns inom olika organisationer då detta kan leda till mer förmånliga och positiva resultat i utformandet av den specifika välfärdstjänsten (Peters 2010:333). Å andra sidan är det problematiskt om dessa utmärkande egenskaper minskar den offentliga förvaltningens legitimitet utifrån ett demokratiskt perspektiv (Rothstein 2003:334), samt försämrar möjligheterna till ett fungerande och enhetligt samarbete vilket i förlängningen påverkar förtroendet för offentliga institutioner. Till följd av ovanstående, skulle det eventuellt vara ändamålsenligt att överväga upprättandet av ett system vilket i högre grad tillåter att ett mer explicit demokratiskt ansvarsutkrävande kan ta vid även gentemot den offentliga förvaltningens tjänstemän. Detta exempelvis genom offentliga utfrågningar eller dylikt. Ett sådant förfarande kan dessutom bli än mer väsentligt i en tid som generellt sett präglas av interaktiv samhällsstyrning, med horisontellt gränsöverskridande samarbete mellan offentliga och privata aktörer.

Trots det faktum att studien har kunnat påvisa att det existerar betydelsefulla skillnader med avseende på roll och handlingsutrymme mellan tjänstemän som verkar inom olika förvaltningsnivåer inom en specifik styrkedja, skall det ödmjukt tilläggas att flera slutsatser är i linje med befintlig forskning. Till exempel har det tidigare belagts att lokala byråkrater tenderar att påverkas av närheten till målgrupper, samt att högt uppsatta ämbetsmän kan formas av den politiska ledningen (Lipsky 2010; Aberbach et al. 1981; Norell 1989; Svara 2006; Högberg 2007; Bengtsson 2012 med flera). Samtidigt skall det nämnas att denna undersökning ändock tydligt har synliggjort och jämfört dessa skillnader samt identifierat tjänstemannens inflytande på och inom policyprocessen. Till följd av detta har förhoppningsvis förståelsen för administratörernas betydelse i detta förfarande ändock fördjupats. Dessutom har det framkommit att byråkraternas influens i dagsläget samt i normativ demokratisk bemärkelse, ej kan benämnas som fullständigt destruktiv. Detta i

termer av att roller och handlingsutrymme ej primärt fylls av ideologiska och värdeladdade preferenser vilket innebär att tjänstemännen, trots skillnader med avseende på roll och diskretion, ej kan sägas vara fullständigt *aktiva* politiska aktörer i den meningen att de ersätter politiskt formulerade ideologiska värden med sina egna. Slutsatsen har betydelse för synen på och förståelsen för den offentliga tjänstemannens position och dennes relevans för samhällets system och institutioner. Huruvida denna konklusion är överförbar på andra policyområden eller andra organisationer, får framtida forskning utvisa.

I syfte att ytterligare klargöra bilden av den mångfacetterade tjänstemannarollen kan förslagsvis ämbetsmän vilka verkar inom vitt skilda policyområden undersökas och kontrasteras mot varandra. Det är demokratiskt sett ett problem om administratörer utövar ett illegitimt politiskt inflytande. Resonemanget kan dessutom föras omvänt, det vill säga vad blir konsekvenserna av att politiker iklär sig karaktärsdrag som i regel förknippas med tjänstemannaegenskaper? Även dessa aspekter är värda att undersökas mer empiriskt i syfte att fördjupa förståelsen för politiska och offentliga system i en tid där evidensbaserad praktik ses som en politisk målsättning. Av denna anledning vore det fruktbart att komparera politiker med byråkrater i en hel styrkedja, det vill säga på *överstatlig-*, *statlig-*, *regional-* och *kommunal* nivå. På detta vis tydliggörs föreställningen av hur aktörernas roller påverkar och formar varandra. Vidare skulle det vara ändamålsenligt att anamma ett triangulerat tillvägagångssätt, för att säkerställa utfallets gångbarhet. Exempelvis vore det fördelaktigt att samla in en större mängd data genom kvalitativa och kvantitativa enkäter samt intervjuer, i kombination med process-spårande metoder eller observationer. Detta i syfte att ringa in såväl subjektiva attityder och värderingar, samt hur aktörer väljer att handla utifrån dessa.

Som avslutande ord kan det poängteras att diskussionen beträffande den offentliga tjänstemannens roll samt dennes betydelse för det politiska och demokratiska förfarandet är lika aktuell och relevant som för hundra år sedan då Woodrow Wilson filosoferade kring gränserna mellan politik och den offentliga förvaltningen. Framtida forskning angående byråkratiska dimensioner bör därmed även fortsättningsvis sträva efter att konsekvent inkludera ämbetsmannens betydelse för legitima och effektiva politiska processer.

## Referenser

- Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D. & Rockman, Bert A. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge, Mass.: Harvard U.P
- Albrow, Martin (1970). *Bureaucracy*. New York: Macmillan
- Alesina, Alberto & Tabellini, Guido (2007) *Bureaucrats or Politicians? Part I: A Single Policy Task*. The American Economic Review Vol. 97 no. 1
- Allison, Graham T. (1971). *Essence of decision: explaining the Cuban missile crises*. New York: Harper Collins
- Alvesson, Mats & Sköldböck, Kaj (1994). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. 2., [uppdaterade] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Bartholdsson, Kerstin (2009). *Hållbarhetens mänskliga byggstenar: om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
- Bengtsson, Mats (2011). *Anteciperande förvaltning: tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft*. Diss. Göteborg: Göteborgs universitet, 2012
- Bergström, Tomas (2001). *Ämbete, medbestämmande, management*. Ahlbäck Öberg, Shirin (2001). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 3. uppl. Stockholm: SNS förl.
- Bryman, Alan (2008). *Social research methods*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press
- Bäck, Henry & Larsson, Torbjörn (2006). *Den svenska politiken: struktur, processer och resultat*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Campbell S.J Colin & Peters B. Guy (1988), *The Politics/Administration Dichotomy: Death or Merely Change?* Governance Volume 1, Issue 1, pages 79–99, January 1988
- Christensen, Tom (1991). *Bureaucratic Roles: Political Loyalty and Professional Autonomy*. Scandinavian Political Studies Vol. 14, no. 4 1991.
- Cinque, Serena (2008). *I vargens spår: myndigheters handlingsutrymme i förvaltningen av varg*. Diss. Göteborg: Göteborgs universitet, 2008
- Danermark, Berth (2003). *Att förklara samhället*. 2., [omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Davis, John & Marin, Solange Regina (2009). *Identity and Democracy: Linking individual and social reasoning*. Development [1011-6370] år:2009 vol:52 iss:4
- Davis, KC (1969) *Discretionary justice - a preliminary inquiry*. Louisiana State University Press United States

- Denhardt, Janet Vinzant & Crothers, Lane (1998). *Street-level leadership: discretion and legitimacy in front-line public service*. Washington, D.C.: Georgetown University Press
- Demir, Tansu & Ronald C. Nyhan (2008) *The Politics–Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice*  
Public Administration Review
- De Vaus, David A. (2001). *Research design in social research*. London: SAGE
- Downs, Anthony (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston
- Easton, D. (1953). *The Political System. an inquiry into the state of political science*. New York: Knopf
- Ehn, Peter (1998). *Maktens administratörer: ledande svenska statstjänstemäns och politikernas syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv*. Diss. Stockholm: Univ.
- Elmér, Åke (red.) (1998). *Svensk socialpolitik*. 19., [omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Erlandsson, Magnus (2000) *Det Weberska snittet – dödförklarat men livskraftigt*. Stockholms Universitet Score, Statsvetenskapliga institutionen
- Esaiasson, Peter (2003). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 2., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity
- Gruber, Judith E. (1987). *Controlling bureaucracies: dilemmas in democratic governance*. Berkeley: University of California Press
- Haldén, Eva (1997). *Den föreställda förvaltningen: en institutionell historia om central skolförvaltning*. Diss. Stockholm : Univ.
- Hammond, Thomas H (2006). *Veto points, Policy preferences, and Bureaucratic Autonomy in Democratic Systems*. Krause, George A. & Meier, Kenneth J. (red.) (2006). *Politics, policy, and organizations: frontiers in the scientific study of bureaucracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press
- Hanberger, A (2001): *What is the Policy Problem? Methodological Challenges in Policy Evaluation*. Evaluation vol 7/no 1 2001 (s 45-62).
- Hill, Heather C. (2003) *Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform*. Journal of Public Administration Research & Theory; jul 2003, Vol. 13 Issue 3,
- Hill, Michael J. (2009). *The public policy process*. 5. ed. Harlow, England: Longman
- Hill, Michael J. & Hupe, Peter L. (2009). *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. 2. ed. Los Angeles: SAGE

- Holmberg, Sören, Weibull, Lennart & Oscarsson, Henrik (red.) (2011). *Lycksalighetens ö: fyrtioen kapitel om politik, medier och samhälle: SOM-undersökningen 2010*. Göteborg: SOM-institutet
- Huber, John D. & Shipan, Charles R. (2002). *Deliberate discretion?: the institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Högberg, Örjan (2007). *Maktlösa makthavare: en studie om kommunalt chefskap*. Diss. Linköping : Linköpings universitet
- Johansson, Vicki (2011). *Vägen till en väg: riskhantering och beslutspraktiker i vägbyggnadsprocessen*. 1. uppl. Umeå: Boréa
- Keiser, Lael R. (2010) *Understanding Street-Level Bureaucrats' Decision Making: Determining Eligibility in the Social Security Disability Program*. Public Administration Review; Mar/Apr2010, Vol. 70 Issue 2.
- Kjær, Anne Mette (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press
- Lasswell, Harold Dwight, 1902-1978 (1936-1950). *Politics: who gets what, when, how*. New York: Smith
- Lee, Kwang-Hoon & Raadschelders, Jos CN (2008). *Political-Administrative Relations: Impact of and Puzzles in Aberbach, Putnam, and Rockman, 1981*. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 21, No. 3, July 2008 (pp. 419–438).
- Lidström, Anders (1991). *Discretion: an art of the possible: education committees in the Swedish system of government*. Diss. Umeå: Univ.
- Lindgren, Lena (2006). *Utvärderingsmonstret: kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur
- Lindley, Richard (1986). *Autonomy*. Basingstoke: Macmillan
- Lipsky, Michael (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. 30th anniversary expanded ed. New York: Russell Sage Foundation
- Lundquist, Lennart (1987). *Implementation steering: an actor-structure approach*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart (1997). *Etik och förvaltning*. Rothstein, Bo & Bergström, Tomas (red.) (1997). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 2., [utök.] uppl. Stockholm: SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle)
- Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur
- March, James G & Olsen, Johan P. (1996). *Institutional perspectives on political institutions*. Governance, 9 (3) p.p. 248-264.

May, Peter J & Winter, Søren C.(2009). *Politicians, managers, and street-level bureaucrats: influences on policy implementation*.

Journal of public administration research and theory (Jul 2009): 453-476.

Melbourne, Anders (1979). *Byråkratins Ansikten. Rolluppfattningar hos högre statsjänstemän*. Stockholm: Liber

Nilsson, Lennart (2011). *Välfärdsopinion – Valåret 2010*. I Holmberg, Sören., Weibull, Lennart., & Oscarsson Henrik (red). *Lycksalighetens ö*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Norell, Per-Owe (1989). *De kommunala administratörerna: en studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik*. Diss. Göteborg : Univ.

Page, Edward. & Jenkins, W. I. (2005). *Policy bureaucracy: government with a cast of thousands*. Oxford: Oxford University Press

Patton, M. (1990). *Designing qualitative studies: purposeful sampling*. I *Qualitative evaluation and research methods* (ss. 169-186). Beverly Hills, CA: Sage.

Peters, B. Guy & Pierre, Jon (red.) (2003). *Introduction: The Role of Public Administration in Governing. Handbook of public administration*. London: SAGE

Peters, B. Guy (2010). *The politics of bureaucracy: an introduction to comparative public administration*. 6. ed. London: Routledge

Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2011). *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*. 3., [completely rewritten] ed. Oxford: Oxford University Press

Premfors, Rune (2003). *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur

Premfors, Rune & Sundström, Göran (2007). *Regeringskansliet*. 1. uppl. Malmö: Liber

Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky, Aaron B. (1974). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all: this being a saga of the Economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. 1. paperback ed. Berkeley: Univ. of California P.

Ribbhagen, Christina (2011) *What makes a technocrat? Explaining Variation in Technocratic Thinking among Elite Bureaucrats*. *Public Policy and Administration* 2011 26: 21

Rist, Ray C (1998). *Choosing the Right Policy Instrument at the Right Time: The contextual Challenges of Selection and Implementation*, I Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Rist, Ray C, Vedung Evert (red.) (1998). *Carrots, Sticks, & Sermons – Policy Instruments & Their Evaluation*. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey

- Rothstein, Bo (1988). *Aktör-strukturansatsen: ett metodiskt dilemma*. Statsvetenskaplig tidskrift, vol. 91, pp. 27-40.
- Rothstein, Bo (1997). *Organisation som politik*. Rothstein, Bo & Bergström, Tomas (red.) (1997). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 2., [utök.] uppl. Stockholm: SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle)
- Rothstein, Bo (2001). *Organisation som politik*. Ahlbäck Öberg, Shirin (2001). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 3. uppl. Stockholm: SNS förl.
- Rothstein (2003). *Political Legitimacy and Public Administration. Handbook of public administration*. London: SAGE
- Rothstein, Bo (2006). *Vad bör staten göra?: om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. 2., [rev.] uppl. Stockholm: SNS förl.
- Rosser, Christian & Sager Fritz (2009). *Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy*. Public Administration Review Nov/Dec 2009, Vol. 69 Issue 6.
- Salamon, Lester M. (red.) (2002). *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press
- Sannerstedt, Anders (1997) *Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken*. Rothstein, Bo & Bergström, Tomas (red.) (1997). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 2., [utök.] uppl. Stockholm: SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle)
- Searing, Donald D (1991). *Roles, Rules, and Rationality in the New Institutionalism*. The American Political Science Review Vol. 85, No. 4 (Dec. 1991), pp. 1239-1260
- Svara, H James. (2006) *Introduction: Politicians and Administrators in the Political Process – A Review of Themes and Issues in the Literature*. International Journal of Public Administration 29:12 2006
- Svara, James H. (2008) *Beyond Dichotomy: Dwight Waldo and the Intertwined Politics – Administration Relationship*. Public Administration Review Jan/Feb2008, Vol. 68 Issue 1.
- Tahvilzadeh, Nazem (2011). *Representativ byråkrati: en studie om ledande kommunala minoritetsadministratörers företräderskap*. Diss. Göteborg : Göteborgs universitet, 2011
- Urry, John (1970). *Role Analysis and the Sociological Enterprise*. The Sociological Review. Volume 18, Issue 3, November 1970
- Vedung, Evert (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. 3., [omarb. och uppdaterade] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Weber, Max (1987). *Ekonomi och samhälle: förståendesociologins grunder*. 3, [Politisk sociologi]. Lund: Argos



Wilsson, Woodrow (1887). *The Study of Administration*. Political Science Quarterly, Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), pp. 197-222 Published by: The Academy of Political Science

Yin, Robert K. (2009). *Case study research: design and methods*. 4. ed. London: SAGE

### *Offentligt tryck*

Regeringskansliets årsbok 2010

SOU (2008:18) *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren*. Börjeson, Martin

Socialstyrelsen 1. (2011), *Evidensbaserad praktik i socialtjänsten 2007 och 2010*. Artikelnr. 2011-12-31

Socialstyrelsen 2. (2011), *Stimulansbidrag till kommuner och landsting för insatser inom vård och omsorg om äldre personer*. Artikelnr 2011-6-19

Statskontoret (2011:8), *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen*. Karanta, Maria

### *Lagrum*

Förordning 1996:1515 med instruktion för Regeringskansliet

Förordning (2007:1202) med instruktion för Socialstyrelsen

Regeringsformen (2011:109)

Socialtjänstlagen (2001:452)

### *Tidningsartiklar*

Larsson, J. Mats, Artikel DN 2012-03-10 *Björklund kände till vapenaffären*

Hammargren, Bitte; Nilsson-Padilla, Daniel; Olsson, Tobias & Thurffjell, Karin, Artikel SVD 2012-03-07 *Bulvanföretag skulle dölja vapenaffärer*

### *Internet*

1: <http://www.socialstyrelsen.se/sosfs/2011-12>

2: <http://www.socialstyrelsen.se/omsocialstyrelsen/organisation>

3: <http://www.regeringen.se/sb/d/14818/a/168749>

## Intervjuguide – bilaga 1

### 1. Introduktion

Övergripande presentation av studiens ämne och fokusområde, samt av mig som forskare och student. Därefter ställs forskaretsiska frågor beträffande inspelning och anonymitet. Respondenten får även möjlighet att ställa frågor.

### 2. Inledande frågor

- Vilken är i dagsläget din formella position, det vill säga vilken yrkestitel/befattning innehar du?
- Hur länge har du arbetat som tjänsteman inom den kommunala socialförvaltningen/Socialstyrelsen/Socialdepartementet?
- Vilken är din bakgrund – utbildning, tidigare arbetslivserfarenhet?
- Kan du översiktligt beskriva dina primära arbetsuppgifter? Skulle du kategorisera dessa som typiskt förvaltningsorienterade uppgifter, eller som mer politiska?
- Vad kännetecknar den organisation du verkar inom (hierarkisk, platt, kultur, processer etcetera?)
- Hur skulle du beskriva regeringens styrning (formell/informell) av det socialpolitiska området i stort och socialtjänsten mer specifikt, vad kännetecknas den av?
- Vilka fördelar respektive nackdelar förknippar du med denna styrning?
- Finns det något som särskilt kännetecknar det socialpolitiska området i förhållande till andra policyområden?

### 3. Frågor angående tjänstemannarollen

- Vad anser du ingår i rollen som tjänsteman, det vill säga hur bör en tjänsteman vara/agera?
- Vilka personliga värderingar (värdegrund) påverkar dig främst som tjänsteman?
- Vilka motiv eller mål präglar dig i ditt arbete?
- Finns det några organisationsrelaterade eller samhällseliga normer som påverkar dig som tjänsteman (politiska, professionella, byråkratiska normer)?
- Identifierar du dig med dina kollegor, det vill säga skulle du säga att ni till följd av er gemensamma yrkestillhörighet identifierar er med varandra?
- Finns det en förväntan (endogen och exogen) att du som tjänsteman skall handla utifrån att som tjänsteman handla utifrån lojalitet till den politiska ledningen och vad är dina attityder till det (På kommunal nivå både till regeringen samt kommunala politiker)? Dvs. är det viktigt för dig som tjänsteman att utforma förslag och beslut som ligger i linje med politikernas prioriteringar?
- Finns det en förväntan (endogen och exogen) att du som tjänsteman skall handla utifrån hänsyn till samhällets medborgare och vad är dina attityder till det? Dvs. är det viktigt för dig att som tjänsteman att utforma förslag och beslut som ligger i linje med medborgarnas önskemål?
- Finns det en förväntan (endogen och exogen) på dig som tjänsteman skall handla utifrån lydnad till lagstiftning, och vilka är dina attityder till det? Dvs är det viktigt för dig som tjänsteman att utforma förslag och beslut som följer lagar, föreskrifter, riktlinjer etcetera?
- Vilken av dessa tre nämnda förväntningar påverkar dig i störst utsträckning?
- Hur anser du att en politiker bör vara/agera?

- Vilka är de största skillnaderna mellan politiker och tjänstemän (normativt och deskriptivt)?
- Vilka skillnader och likheter anser du finns mellan er som arbetar inom denna organisationen, samt i jämförelse med övriga instanser i styrkedjan?
- Tror du att dina utsagor är unika för dig eller är de överförbara på andra tjänstemän inom din organisation?

#### 4. Frågor angående handlingsutrymme

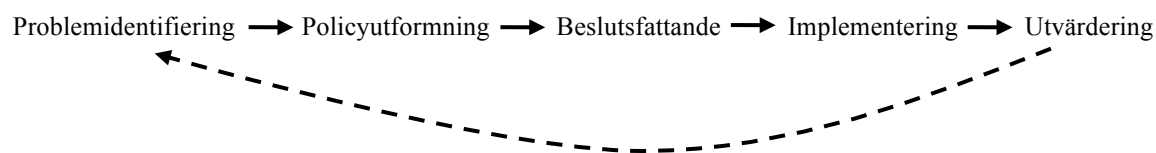
- Vilken bedömning gör du när det kommer till din möjlighet att handla utöver befintliga föreskrifter? Är det begränsat eller omfattande? Om ja, i så fall beskriv hur detta har gått till?
- Vilka omgivande faktorer påverkar dig/prioriterar du när det kommer till övervägningar och beslut i samband med självständigt handlande? (*föreskrifter, myndighetens organisation, arbetskamraterna, arbetsledningen, andra myndigheter, intressenter, medborgares förväntningar, expertis, massmedia och domstolar*)
- Skulle du säga att du som tjänsteman besitter några maktresurser? (nära relation till politiker, kontroll över kritiska resurser, centralitet?)
- Tror du att dina utsagor är unika för dig eller är de överförbara på andra tjänstemän inom din organisation?

#### 5. Frågor angående policyprocessen

Här presenteras en grafisk illustration över policyprocessen för respondenten (se nedan).

Utifrån det du har berättat om roll och handlande:

- Vilka förväntningar har omgivningen och du själv på ditt inflytande inom denna process? (skall du vara initierande, beredande, beslutande, verkställande eller utvärderande?)
- Vilken del i policyprocessen anser du att tjänstemännen inom er organisation har störst inflytande och utifrån vilka aspekter?
- Vilken del bör ni ha störst inflytande?



## Kodningsschema – bilaga 2

<b>Kategorier (övergripande)</b>	
Roll	Handlingsutrymme

<b>Kategorier (underliggande)</b>	
Lojalitet till politiker	
Lydnad till lagstiftning	
Hänsyn till medborgare	
Inflytande i policyprocessen	
Maktresurser	
Aktiva politiska aktörer	
Passiva politiska aktörer	

<b>Koncept utifrån analysmodell</b>	
Positionsroll	Expertis/kunskap
Preferensroll	Medborgare
Värderingar	Intressenter
Mål/motiv	Media
Objektivitet	Andra organisationer
Subjektivitet	Den egna organisationen
Rättssäkerhet	Personliga förutsättningar
Mandat	Medarbetare
Lojalitet	Föreskrifter
Kvalitet	Domstolar
Effektivitet	Politisk ledning
Byråkratiska normer	Byråkratisk ledning
Politiska normer	Självständigt handlande
Professionella normer	Centralitet
Identitet (kontextuell/social)	Närhet till makten
Förväntningar – endogena, exogena	Kritiska resurser
Grupptillhörighet	Policyprocess
Inflytande	Problemidentifiering
Policyprocess	Policyutformning
Styrning	Beslutsfattande
Kontext	Implementering
Information	Utvärdering

### Genomförda intervjuer – bilaga 3

#### **Kommunal socialförvaltning X**

<b>Tjänsteman 1</b>	2012-03-21
<b>Tjänsteman 2</b>	2012-03-22
<b>Tjänsteman 3</b>	2012-03-22
<b>Tjänsteman 4</b>	2012-03-23
<b>Tjänsteman 5 (telefon)</b>	2012-04-13

#### **Socialstyrelsen, Stockholm**

<b>Tjänsteman 1</b>	2012-03-28
<b>Tjänsteman 2</b>	2012-03-28
<b>Tjänsteman 3</b>	2012-03-28
<b>Tjänsteman 4</b>	2012-03-29
<b>Tjänsteman 5</b>	2012-03-30

#### **Socialdepartementet, Stockholm**

<b>Tjänsteman 1</b>	2012-03-29
<b>Tjänsteman 2</b>	2012-03-30
<b>Tjänsteman 3</b>	2012-04-02
<b>Tjänsteman 4</b>	2012-04-02
<b>Tjänsteman 5 (telefon)</b>	2012-04-13