



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

NÄTBYRÅKRATEN

Copingmekanismer och offentligt etos
som de framträder i konversationer
i ett internetforum för socionomer

Rickard Wohler

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	HT/2018
Handledare:	Stig Montin
Examinator:	Vicki Johansson



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Titel (svensk):	Nätbyråkraten: Copingmekanismer och offentligt etos som de framträder i konversationer i ett internetforum för socionomer
Titel (engelsk):	The Net Bureaucrat: Coping strategies and public ethos as they appear in an enclosed internet forum
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	HT/2018
Handledare:	Stig Montin
Examinator:	Vicki Johansson
Nyckelord:	Tjänstemannarollen, Copingmekanismer, Offentligt etos

Studiens syfte är att undersöka hur diskussioner i ett internetforum för socionomer relateras till teorier om gräsrotsbyråkrati och offentligt etos, och hur de påverkar tjänstemannarollen.

Som metodologisk utgångspunkt har grounded theory, med inspiration av textanalys och netnografi använts. Materialet är insamlat från konversationstrådar i ett internetforum för socionomer. Det teoretiska ramverket utgörs av Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater och deras copingmekanismer för att hantera psykologisk stress i vardagen, samt av Lundquists teori om vårt offentliga etos.

Studiens resultat visar att teman som personlig mognad, att vara bra på lagstiftningen, tjänstemannen som fixare, allmänhetens förtroende för tjänstemännen, när klienten blir en människa samt den etiska kompassen är centrala för att förstå nätbyråkraten.

Förord

Tack till min handledare Stig Montin för kontinuerligt stöd och värdefulla synpunkter i uppsatsprocessen. Jag vill passa på att tacka mina medstudenter som medverkat på ”torsdagsseminarierna”, vilket varit en studentdriven form att träffas och utbyta konstruktiva tankar i uppsatsskrivandet. Jag vill också rikta ett tack till de människor jag träffat i min yrkesroll som socialsekreterare, både klienter och medarbetare, för att ni har väckt mitt intresse för tjänstemannarollens utmaningar och gett mig erfarenheter inom området som är svåra att läsa sig till. Stort tack också till min partner Jimmy för uppmuntran att fortsätta skriva även i tider då det tagit emot, och för hjälp med korrekturläsning av uppsatsen.

Göteborg, 2019-01-07

Rickard Wohlert

Innehållsförteckning

1	Nätbyråkraten	6
1.1	Uppsatsens disposition.....	9
2	Syfte	10
3	Tillvägagångssätt.....	11
3.1	En blandad metodologisk ansats	11
3.2	Textanalys och netnografi.....	12
3.3	Genomförande	14
3.4	Värdering av materialet	15
3.5	Etiska överväganden	16
3.6	En ständigt pågående analys	17
4	Teoretiskt ramverk	19
4.1	Gräsrotsbyråkrati	19
4.1.1	Korstryck.....	21
4.1.2	Copingmekanismer.....	22
4.2	Offentligt etos	23
4.2.1	Politisk demokrati	24
4.2.2	Offentlig etik	24
4.2.3	Rättssäkerhet	25
4.3	Ramverket som analysverktyg.....	25
5	Resultat.....	27
5.1	Personligt ansvar.....	27
5.2	Att vara bra på lagstiftningen.....	31
5.3	Tjänstemannen som fixare	36
5.4	Förtroende för yrkesrollen	42
5.5	När klienten blir en människa.....	48
5.6	Den etiska kompassen.....	54
6	Slutsats	59
7	Diskussion	62
8	Källförteckning.....	65

1 Nätbyråkraten

Franz Kafka skriver i det inledande kapitlet till sin roman "Processen":

"Myndigheterna begår inga misstag. Såvitt jag känner våra myndigheter, och jag känner bara till de allra lägsta nivåerna, söker de ju inte efter någon skuld hos befolkningen, utan det är snarare - som det står i lagen - skulden som drar myndigheten till sig och tvingar dem att skicka ut oss vakter. Sådan är lagen. Hur skulle det då kunna begås några misstag?" (2014:14)

Karaktären i citatet antyder att myndigheterna inte begår några misstag. Karaktären känner bara till de lägsta nivåerna av tjänstemän och han tolkar lagen bokstavligt. Än svårare blir det att tolka lagen bokstavligt, när det i romanen inte finns någon allmänt tillgänglig lag att läsa. Kafka riktar kritik mot rättssamhället i sin mångbottnade roman, där huvudpersonen Josef K. blir häktad utan att få veta vad han anklagas för.

Medborgare har en tilltro till att myndigheterna agerar rättrådigt. Vi refererar fortfarande till Processen när myndigheter och deras tjänstemän agerar på ett odemokratiskt sätt. Det leder oss in på Lennart Lundquists teori om vårt offentliga etos och tjänstemannen som demokratins väktare. När Kafka skriver om de lägsta nivåerna av tjänstemännen för det även tankarna till Michael Lipskys (2010) teori om gärsrotsbyråkraten. Teorin om gräsrotsbyråkraten och om vårt offentliga etos kommer att utgöra den här studiens teoretiska ramverk. Kafkas systemkritik kommer att återknytas till i den avslutande diskussionen. I Processen ges också uttryck för en trögrörlig administration med motsvarighet i Webers legalbyråkratiska teori.

Den legalbyråkratiska teori som Weber (1924) grundade stod länge som modell för byråkratin och byråkraten. Byråkraten som verkar i en organisation antas följa de direktiv som kommer från organisationens ledning. Anställda förväntas lyda sina överordnade, som tilldelats sina befattningar utifrån kunskap och kompetens, och har alltså ett begränsat eget handlingsutrymme i sin yrkesroll. I sin renaste form består en byråkratisk organisation av administrativ personal, tydligt hierarkiskt uppdelad, som följer en strikt och systematisk disciplin. Weber menar att en sådan organisation är överlägsen i effektivitet, rationalitet och förutsägbarhet, sett ur en rent teknisk synvinkel. (ibid.)

För att läsaren ska förstå föreliggande studies sammanhang vill jag börja med att berätta lite om mig själv. Jag är socionom och har sedan år 2013 arbetat som socialsekreterare i en kommun. Mina arbetsuppgifter är att utreda, besluta om och följa upp insatser för personer med psykiska funktionsnedsättningar, som är i behov av samhällets stöd för att

klara sin vardag. Det handlar ofta om personer med psykosjukdomar, som ofta lever i komplexa livssituationer. Förutom att ha en svår psykisk sjukdom kan klienterna ha en social utsatthet i form av beroende av alkohol eller droger, hemlöshet, våldutsatthet och knappa ekonomiska marginaler. Socialtjänsten styrs av lagstiftning, men också av lokal policy i form av riktlinjer och andra dokument. Riktlinjerna har flera syften, men ett av dem torde vara att hjälpa socialsekreterarna göra rättssäkra bedömningar. I vardagen är bedömningarna ofta svåra och riktlinjerna är sällan så detaljerade att de kan ge vägledning i komplexa ärenden. De flesta kollegor jag har mött i mitt arbete vill göra gott för klienterna och gör allt de kan inom sitt handlingsutrymme för att hjälpa de människor de möter. Min uppfattning är att handlingsutrymmet ibland tas i anspråk för att hjälpa personer som enligt riktlinjerna inte skulle kvalificera sig för stöd. Det kräver att socialsekreteraren kan motivera en professionell helhetsbedömning och illustrerar hur socialsekreteraren kreativt använder sig av sitt handlingsutrymme för att följa sina etiska övertygelser att göra gott.

Vardagen är också full av rutinmässiga beslut och bedömningar som inte kräver att handlingsutrymmet tas i anspråk. Att göra professionella bedömningar är en kvalificerad arbetsuppgift som kräver mycket av yrkesutövaren, och vars utfall har stor betydelse för klienterna. Jag har självt upplevt dilemman i arbetet och har ofta sett kollegor som haft ärenden som varit svåra att hantera. Som socionom i socialtjänsten finns olika typer av stöd i yrkesrollen. I min arbetsvardag har jag möjlighet att vid behov prata med mina kollegor om svårigheter som dyker upp i arbetet, eller med min chef om jag behöver fatta svåra beslut. En gång i veckan finns möjlighet att ta upp ärenden till mer ingående diskussion med kollegor och arbetsledare på metodhandledning. Dessutom har arbetsgruppen regelbunden processhandledning med en utomstående handledare. Syftet med den externa handledningen är att kunna reflektera kring svåra ärenden och att få psykologiskt stöd. Trots allt stöd uppkommer ändå tillfällen då jag hade velat ha mer konkret stöd i de vardagliga bedömningarna. Så är det uppenbart fler som känner, eftersom många socionomer vänder sig till forum på internet för att få kollegialt stöd.

Jag har använt mitt medlemskap i ett slutet internetforum för socionomer för att samla in material till studien. Materialet är ett urval av inlägg där socionomer söker stöd i professionella bedömningar i sin arbetsvardag.

“Legislatures and political executives may pass all the laws they wish, but unless those laws are administered effectively by the public bureaucracy, little or nothing will actually happen.” (Pierre & Peters, 2003:2)

Tjänstemannen spelar med andra ord en avgörande roll för att politiska beslut ska kunna implementeras framgångsrikt. Gräsrotsbyråkrater är en typ av tjänstemän som skapar policy i mötet med medborgarna. (Lipsky) I uppsatsen kommer ordet tjänsteman att användas istället för andra benämningar som ämbetsman och gräsrotsbyråkrat. Jag menar vidare, liksom Johansson, Lindgren och Montin (2018) att tjänsteman är ett mer etablerat ord i språkbruket än det genusneutrala tjänsteperson, vilket också innebär att tjänsteman används i offentliga texter såsom lagstiftning. Jag är enig i deras poäng att ett namnbyte inte skiftar maktordningar i sig. Lundqvist använder beteckningen ämbetsman, men jag finner det inte meningsfullt i mitt material att göra en distinktion mellan tjänsteman och ämbetsman, så jag väljer konsekvent att använda begreppet tjänsteman. De tjänstemän som nämns i uppsatsen är alla gräsrotsbyråkrater, varför det inte görs någon skillnad mellan gräsrotsbyråkrater och tjänstemän. I de fall då tjänstemännen uttryckligen agerar utifrån sin profession, dvs. som socionomer och inte offentligt anställda, benämns de socionomer.

Det är inte bara socialsekreterare som tar handlingsutrymme i anspråk i sitt arbete, utan det är något som görs av de flesta tjänstemän som har direktkontakt med medborgare och arbetar i det offentliga. (Lipsky) Den här studien kommer att fokusera på socionomer, som arbetar bland annat som socialsekreterare med myndighetsutövning, eller som skolkuratorer, kuratorer, behandlare eller enhetschefer inom äldre- eller funktionshinderomsorgen. Socionomer är en yrkesgrupp som utmärks av en gemensam utbildning i socialt arbete och av gemensamma yrkesetiska principer. (Pettersson, 2009) Det är intressant att se hur socionomer som är yrkesverksamma inom ett specifikt fält, exempelvis barn som far illa, resonerar om det sociala arbetet i ett annat fält, som ekonomiskt bistånd. Sådana resonemang visar att det finns en gemensam professionell identitet som handlar om det sociala arbetet och att göra skillnad för människor i utsatta situationer. Vidare kan en studie som har en vidare syn på gräsrotsbyråkraten än myndighetsutövande socialsekreterare hjälpa oss att testa om teorier om gräsrotsbyråkrati, handlingsutrymme och offentligt etos har bäring även på andra offentligt anställda socionomer som kuratorer. Studien är alltså inte intresserad av att studera tjänstemän som arbetar specifikt med myndighetsutövning, utan av socionomer som arbetar i det offentliga i allmänhet.

I forumet framkommer att tjänstemännen diskuterar sekretessbelagda ärenden med varandra. Det förekommer dock inte att några namn nämns. Att tjänstemän diskuterar specifika jobbärenden utanför sin arbetsplats aktualiserar flera frågeställningar. Den

första frågan som man kan ställa handlar om sekretessen. Är det verkligen förenligt med sekretesslagstiftningen (SFS 2009:400) att professionella som är anställda i offentliga organisationer diskuterar enskilda ärenden offentligt? Min bedömning är att sekretesslagen ställer höga krav på att personliga uppgifter inte får röjas för utomstående. Professionella inom socialtjänst ska inte lämna ut uppgifter som går att härleda till enskilda. (Clevesköld och Tunved, 2018) Om ärenden diskuteras avidentifierade så att de inte är möjliga att härleda till en enskild person torde dock lagens krav vara uppfyllda. Den andra frågeställningen som blir rest handlar inte om sekretess i strikt bemärkelse, utan om allmänhetens förtroende för myndigheterna. Det kan antas vara skadligt för tilltron till myndigheter, om medborgare blir medvetna om att tjänstemannen de möter på en myndighet kan komma att diskutera ens personliga förhållanden med utomstående personer som inte är anställda på myndigheten. Det innebär en utsatt situation för den enskilde, som i förlängningen kan leda till att medborgare drar sig för att kontakta myndigheter

Medias granskningar av det offentliga i allmänhet, och socialtjänsten i synnerhet, har avslöjat missförhållanden. De flesta är nog överens om att öppenhet och granskning är positivt för en organisation och kan motverka en destruktiv organisationskultur. Lennart Lundqvist redogör i sin teori om offentligt etos för hur de offentligt anställda tjänstemännen bör agera för att främja offentliga värden. Genom att studera tjänstemannarollen på ett nytt sätt vill jag se om mitt material med stöd i byråkratiteori leder fram till begreppet nätbyråkraten.

1.1 Uppsatsens disposition

Inledningsvis kommer jag att precisera studiens syfte och frågeställningar, för att därefter presentera uppsatsens teoretiska ramverk om gräsrotsbyråkraten och offentligt etos. Därefter kommer jag att redogöra för insamlingen av uppsatsens empiriska material, samt vilka etiska och metodologiska överväganden jag har gjort. Sedan följer en parallell redovisning och analys av studiens resultat, följt av studiens slutsatser och en avslutande diskussion. Det tema som i olika skepnad kommer att följa med i uppsatsen är Kafkas inledande citat, som belyser medborgarnas utsatthet i förhållande till myndigheterna.

2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att empiriskt undersöka hur diskussionerna i ett internetforum för socionomer relateras till teorier om gräsrotsbyråkrati och offentligt etos, och hur de påverkar tjänstemannarollen. Följande frågeställningar är avsedda att besvara syftet:

- Vilka strategier för att göra arbetet hanterligt diskuteras i forumet?
- Hur relaterar diskussionerna i ett medborgarperspektiv till värdena politisk demokrati, offentlig etik och rättssäkerhet?

I nästa kapitel redogör jag för hur studien har gått tillväga, vilket metodologiskt förhållningssätt som finns och vilka etiska avväganden jag har gjort.

3 Tillvägagångssätt

I följande kapitel presenterar jag tillvägagångssättet för genomförandet av studien. De metoder som är utgångspunkter i studien presenteras. Vidare presenterar jag tillvägagångssättet för studiens genomförande och därefter presenterar jag studiens datamaterial lite närmare och beskriver analysfasen och de etiska ställningstaganden jag har gjort.

3.1 En blandad metodologisk ansats

I Juliet Corbin och Anselm Strauss (2015) variant av grounded theory analyseras materialet i en process av ständiga jämförelser. Datamaterialet bryts ner i mindre enheter, där alla enheter systematiskt jämförs för likheter och skillnader. Data som har konceptuella likheter med varandra sammanförs i begrepp. I den fortsatta analysen sammanförs begrepp till kategorier eller teman baserat på deras egenskaper och dimensioner och förs till slut samman till en kärnkategori. Kärnkategorin sammanfattar studiens teori i några ord och de andra kategorierna utgör mer precisa beskrivningar av studiens teori. (ibid.)

Juliet Corbin och Anselm Strauss (2015) resonemang om att forskning inte ska vara en stel eller rigid process, utan vara tolkande och fritt flytande, tilltalar mig, varför jag har valt att ta intryck av grounded theory. Metoden fokuserar på att teori utvecklas med grund i data som samlats in under forskningsprocessen. Datainsamlingen är alltså en integrerad del av forskningsprocessen. Utmärkande för grounded theory är att datainsamling och analys pågår i samspel med varandra under hela forskningsprocessen. Intervjuer och observationer är de vanligaste datainsamlingsmetoderna inom grounded theory, men även olika typer av dokument och texter går att analysera. (Corbin & Strauss, 2015)

Den praktiska kodningen i min studie gick till så att alla ”trådar”, dvs. konversationer mellan den som gjort ett inlägg och de som svarat, skrevs ut i pappersformat och genomlästes en första gång. Andra gången lästes texten genom att stryka under viktiga ord och anteckna i marginalen. När jag fört in koderna i ett datablad gav jag varje kod ett begrepp och kunde på så vis para ihop och jämföra koder med varandra. Därefter sammanförde jag begreppen i sex ordnade kategorier. Kärnkategorin nätbyråkraten visar att tjänstemannarollen beror på teorier om gräsrotsbyråkrati och vårt offentliga etos.

Först när jag började begreppsliggöra materialet började jag läsa litteratur och utforma det teoretiska ramverket, för att inte låta litteraturen styra kodningen. I takt med kategoriseringen använde jag litteraturen som stöd för hur kategorierna skulle utformas,

främst för att förhindra att det i analysfasen inte skulle gå att söka teoretiskt stöd för kategorierna. Jag har använt mig av grounded theory, men med vissa induktiva inslag. De sex kategorierna har varsitt avsnitt i resultatkapitlet och det teoretiska ramverket används för att ge stöd åt det empiriska materialet.

Min metodologiska ansats blandar metoder och tekniker för att de utifrån det material jag har samlat in ska kunna ge svar på mina forskningsfrågor. Studien är genomförd med en ansats av grounded theory och är samtidigt en textanalys. Kathy Charmaz (2014) menar att grounded theory kan komplettera andra kvalitativa förhållningssätt till data, snarare än att befinna sig i ett motsatsförhållande. När data har samlats in till studien påbörjas kodningen. Ett sätt att se på kodning av data är att den hjälper forskaren att förflytta sig från det uppenbara i en text och genom fragmentiseringen som kodningen innebär, foga samman delarna i nya kategorier och se dem på ett nytt sätt i analysen. Kodningen bör ske så förutsättningslöst som möjligt, utan förbestämda kategorier. Kodning av materialet kan göra att forskaren får distans och kan omvärdera tidigare intryck av studiens deltagare eller vad de sa, och materialet kan ses i ett nytt ljus. I forskningsprocessen rör forskaren sig hela tiden mellan materialet och analysen, till dess att forskaren upplever att materialet har nått teoretisk mättnad. (Charmaz)

3.2 Textanalys och netnografi

En text kommunicerar med sin läsare och är samtidigt en del av ett socialt system. Den som skriver något ger i en innebördsaspekt av språket uttryck för sina tankar och idéer. Texten har också en interpersonell aspekt då den hjälper människor att ge uttryck för handlingar. (Bergström & Boréus, 2012) I forumet blir det aktuellt både vilka tankar som uttrycks, men också vem de riktar sig till. För att kunna förstå vad som skrivs i forumet, behöver vi förstå det i form av texter som behöver tolkas. Det är viktigt för forskaren att vara uppmärksam på sin förförståelse av texten och att vi inte alltid läser med öppna ögon. (ibid.)

Studien har även tagit intryck av Robert Kozinets metod ”netnography”. Netnografien har vuxit fram som ett sätt att studera det sociala livet som försiggår på internet i ett etnografiskt perspektiv. Även om jag inte genomför någon egentlig etnografisk undersökning, då jag inte använder mig av deltagande observation, lånar jag några av netnografins tekniker. För att hitta en lämplig källa till data för en studie som berör netnografi, menar Kozinets att man bör vikta och betygsätta en rad olika aspekter av en sajt, bland annat relevans, aktivitet och interaktivitet. En lämplig sajt för datainsamling bör alltså ha ett innehåll som är relevant för studiens fokus och centrala frågeställningar,

samt bestå av ett aktuellt och regelbundet kommunikationsflöde mellan åtskilliga deltagare. (Kozinets) Jag menar att det forum där jag har hämtat datamaterialet har ett innehåll som är relevant för min studies frågeställningar. Forumet har många medlemmar och har en hög frekvens av inlägg och riktar sig till yrkesverksamma socionomer och socionomstudenter. De ”trådar” jag har använt mig av har olika författare, även om vissa personer är mer flitiga i kommentarsfältet. Även om det finns motstridiga uppfattningar i forumet, finns en bra ton mellan medlemmarna.

Min studie är att betrakta som en textanalys, då jag inte som i deltagande observation interagerat aktivt med medlemmarna. Studien hade kunnat vara mer etnografiskt upplagd, dvs. att jag aktivt hade deltagit i forumet och sökt kontakt med medlemmar för att ställa fler frågor genom chatt eller intervjuer. Jag har istället valt att analysera befintligt textmaterial, då jag anser att det har gett svar på en annan typ av frågor än jag troligtvis hade ställt som etnograf. Jag är intresserad av det som sägs i ett slutet forum, där medvetenheten om att bli granskad inte är så stark. Detta för att få reda på hur socionomerna *verkligen* resonerar med varandra, utan någon intervjuareffekt. Nackdelen med tillvägagångssättet är naturligtvis att jag inte har kunnat ställa följdfrågor och fått möjlighet att fördjupa vissa resonemang. Mitt forskningsintresse är inte primärt hur internetforumet fungerar, utan internetforumet har valts ut som en arena bland andra, där jag kunnat få material till min studie och mina frågeställningar, dvs. hur moderna tjänstemän förhåller sig till copingmekanismer och offentligt etos.

Materialet skulle kunna ha inhämtats genom intervjuer eller deltagande observationer, men jag anser att jag har fått inblick i många nya diskussioner och fenomen som jag inte har haft tillträde till under mina år som anställd. Med den informationen i färskt minne är det därför inte sannolikt att jag skulle få motsvarande information genom att exempelvis bedriva studien genom observation på en annan arbetsplats än min egen. Att studera tjänstemannarollen på internet utgör ett bra komplement till annan forskning som bygger på andra typer av material. Jag anser att det material jag har samlat in genom min metod besvarar min forskningsfråga.

Martin Berg (2015) menar att gränsen mellan online och offline numera är svår att dra. Skillnaden mellan vad som händer på internet och i det vanliga livet är inte så stor. Beroende på om ett fenomen hör hemma mer i den digitala eller den materiella världen, får forskningsmetoden anpassas därefter. I praktiken är det svårt att särskilja rumsligt mellan olika typer av aktiviteter eller mellan digitalt och materiellt. (ibid.) Min utgångspunkt är att forumet existerar i den materiella världen, då det speglar och blir en

förlängning av de diskussioner tjänstemän för i sin arbetsvardag. Jag tror därför inte att internetforumet existerar i ett vakuum, utan att det finns ett behov i det dagliga livet för att hämta olika former i stöd av forumet. På så sätt kan forumet faktiskt ha en rumslig effekt, i bemärkelsen att det är en trygg plats att gå till när man behöver stöd eller uppmuntran.

I chattar och på liknande digitala plattformar, där kommunikationen sker i realtid är kommunikationen vanligen synkron, dvs. att språket är snabbt och korthugget. På andra arenor som bloggar och forum är kommunikationen snarare asynkron och texten är skriven med en annan tidslogik och lite mer eftertanke. I praktiken förekommer båda dessa kommunikationsformer parallellt. (Berg) På forumet skrivs både synkrona och asynkrona texter, även om det i mina trådar är mer förekommande med asynkron kommunikation, eftersom texterna är lite längre och det ofta går en tid mellan att inlägg och svar skrivs. Det förekommer dock chattliknande konversationer med korthuggen ordväxling i forumet, och där tiden mellan inläggen är kort.

3.3 Genomförande

Jag har använt mitt medlemskap i ett slutet forum för socionomer för att få tillgång till inlägg och trådar som skrivits där. Jag har gått igenom alla inlägg i forumet som skrivits under ett år, mellan oktober 2017 och september 2018. I en första gallring valde jag ut 110 trådar som handlar om dilemman i socionomernas yrkesvardag. Det resulterade i 1190 koder som sammanfattades till begrepp och därefter till åtta kategorier. Vid en första läsning fann jag att 60 av dessa dilemman var av mindre resonerande karaktär och att de inte var tillräckligt innehållsligt fylliga för att ge svar på mina frågor. Jag valde därför att fokusera på de resterande 50 inläggen, som är av mer komplex karaktär. Dessa trådar är efter utskrift från forumet mellan tre och åtta sidor långa, med ett genomsnitt på fem sidor. Vid en andra läsning av dessa trådar skrev jag sammanfattande ord i marginalen på utskrifterna för att koda innehållet. Sedan gjorde jag ett datablad, där alla studiens meningsbärande koder valdes ut och skrevs in. Varje kod sammanfattades därefter med ett eller flera begrepp, och jämfördes och sammanfördes med andra koder. Begreppen har sedan mynnat ut i sex övergripande kategorier, som är desamma som de rubriker jag har i resultatkapitlet.

Studien har en blandning av deduktivt och induktivt upplägg, vilket innebär att jag initialt bedrev studien teoretiskt förutsättningslöst och lät materialet leda mig till relevanta teoribildningar. I praktiken är det dock svårt att inte ha någon teoretiskt förutfattad

mening, eftersom man har teoretiska kunskaper sedan tidigare. Sedan har jag ”förflyttat” mig mellan mitt material och det teoretiska ramverket, som jag skapade för att hitta fram till de kategorier som är en syntes mellan teori och empiri.

3.4 Värdering av materialet

För att kunna ansöka om medlemskap i forumet krävs att man är socionom eller socionomstudent. Prövningen om medlemskap görs av forumets administratörer och följer ingen strikt formalia, förutom att det ska framgå av den ansökandes profil att personen tillhör någon av de båda kategorierna. Eftersom jag är socionom har jag kvalificerat mig för medlemskap och har använt min möjlighet att få tillträde till forumet för att samla in material till studien. Ur validitetshänsyn vet jag alltså inte om allt material på forumet är skrivet av socionomer, men min egen bedömning är att det är sannolikt att professionella skrivit det, då inläggen oftast är skrivna på ett initierat sätt och använder en terminologi som är vanlig i socialt arbete. I vissa inlägg är det dock tydligt att medlemmar inte är professionella, varför dessa inlägg inte har tagits med i analysen. Inlägg som har handlat om egna bekymmer, anhöriga eller vänner har också exkluderats från studien.

Forumet har över 10 000 medlemmar och har flera funktioner. En av funktionerna är att medlemmar har möjlighet att lägga ut länkar till platsannonser för tjänster på sina arbetsplatser, diskutera tilltänkta arbetsplatser och anställningsvillkor som löner och andra förmåner. Vidare är forumet en plats för socionomstudenter att annonsera efter intervjupersoner till studentuppsatser och liknande. En annan funktion är att medlemmar har möjlighet att diskutera aktuella frågor som har med socialt arbete att göra. Jag har även observerat att medlemmar i viss utsträckning diskuterar mer specifika professionella frågor, som ibland utgår från hypotetiska resonemang, men också om riktiga ”ärenden”. Alla inlägg som jag har tagit del av har varit avidentifierade och svåra att koppla till den eller de personer som socionomen vill diskutera. Det är den senare funktionen, där medlemmarna diskuterar professionella ärenden på forumet, som jag har varit intresserad av i denna studie.

3.5 Etiska överväganden

Vetenskapsrådet (2002) vill att forskare inom samhällsvetenskap och humaniora förhåller sig till forskningsetiska principer. *Forskningskravet* innebär att samhällets tillgängliga kunskaper ska utvecklas och att metoder förbättras genom forskning. I kontrast till forskningskravet finns ett *individskyddskrav* som skyddar människor mot otillbörlig insyn i sina privatliv, i forskningens namn. När forskningsetiska avväganden ska göras ställs de kraven mot varandra. Varje studie ska innehålla en avvägning om den kunskap som forskningen genererar står i proportion till eventuella risker som studien kan medföra för den enskilda. Eftersom alla forskningsprojekt har olika förutsättningar, har Vetenskapsrådet utformat ett eget dokument om forskningsetiska principer som hjälper forskaren att själv göra avvägningen mellan forskningskravet och individskyddskravet.

Utgångspunkten för *informationskravet* är att en respondent ska bli informerad om att den deltar i en studie. Vetenskapsrådet skriver ingenting explicit om textanalyser, men att forskning kan bedrivas utifrån data som redan finns i myndighetens register, vilket inte alltid bygger på att information ges till respondenten. Data till min studie kommer inte från något myndighetsregister, utan från ett internetforum, där medlemmarna vid varje publicering godkänner att deras inlägg ska bli offentligt. Och jag menar att i publikationsögonblicket kan tjänstemannen inte skydda sig bakom att den skriver i ett slutet forum, utan att det är offentligt. Jag menar att forskningskravet att få veta hur tjänstemännen resonerar i forumet är starkare än informationskravet. Ett sätt att i efterhand ge information är att sprida min uppsats i forumet, och ta emot synpunkter på det färdiga resultatet.

Samtyckeskravet behöver inte gälla om man gör registerstudier, vilket jag tolkar som att registerstudier och textanalyser har många gemensamma beröringspunkter. I båda fallen går man igenom stora mängder med information, där det är praktiskt svårt att tillfråga varje enskild respondent.

Konfidentialitetskravet har jag aktivt arbetat med sedan jag påbörjade studien. Efter att jag skrev ut och läste ”trådarna” i pappersform, har jag avidentifierat tjänstemännen och deras berättelser i forumet. I den fortsatta forskningsprocessen är data helt bortkopplad från personen som skrev den, efter kodning, begreppshantering och kategorisering.

Nyttjandekravet belyser att inga forskningsresultat som framkommit i en studie bör få användas för annat än forskning, exempelvis som grund för att myndigheter ska fatta beslut om enskilda. Mitt material är endast till för forskning.

Jag menar att ingen människa kommer till skada av att jag har använt material från forumet. Då jag inte presenterar inläggen separat, utan på en övergripande nivå, går det inte att identifiera enskilda personer som skrivit. Inte heller går det att identifiera de personer som omnämns i inläggen. Syftet med min studie är inte att belysa vad enskilda tjänstemän har skrivit, utan enskilda inlägg utgör snarare ett aggregerat material för min studie. Visserligen använder jag mig av citat i analysen, men dessa är syntetiserade från en stor mängd inlägg och syftar till att exemplifiera de resultat jag har kommit fram till.

3.6 En ständigt pågående analys

I Corbin och Strauss variant av grounded theory analyseras materialet i en process av ständiga jämförelser. Skillnaden mellan deskriptiv teori och teoretiserande är enligt dem att det i beskrivningarna av verkligheten måste finnas tydliga teman som har samband med varandra och med kärnkategorin. Richard Swedberg (2012) anser att samhällsvetare måste teoretisera mera, i kontrast till att använda befintlig teori. Teoriutvecklingen har inte gått lika fort som utvecklingen av metoder. Swedberg menar att forskaren med hjälp av inspiration kan observera sitt datamaterial med syfte att upptäcka något nytt. I observationen av materialet bör man försöka att inte ha på sig sina gamla teoretiska glasögon, utan ta på de teoretiserande. Genom konceptualisering skiljs den nya teorin ut från befintlig och centrala begrepp skapas. Sedan kan teorin börja byggas ut och förklaringen till fenomenet man funnit kan börja eftersökas. Han menar att man bör börja söka i sitt material och sedan skapas en naturlig koppling till teori. (Swedberg, 2012) Med det här synsättet kan alla som kan tänka teoretisera, vilket gör att även en masteruppsats kan vara teoretiserande, även om slutsatserna inte är så revolutionerande för forskarvärlden.

Jag har laborerat fram och tillbaka med vilka koder som ska vara i vilken kategori, och bedömt om kategorierna känns meningsfulla. Efter att ha kategoriserat på ett otillfredsställande sätt en gång, valde jag att göra en ny kategorisering av koder och begrepp. Charmaz menar att kodningen kommer till i ett samspel mellan materialet och forskaren, vilket jag kan instämma i. Charmaz menar att det är svårt att nå teoretisk mättnad, medan Corbin och Strauss är mer optimistiska och menar att teoretisk mättnad kan nås först när alla kategorierna är fullt utvecklade och integrerade med varandra. I forskningsprocessen har jag naturligtvis strävat efter att ha en "thick description" av

materialet och att nå mättnad. Studiens olika kategorier är väl integrerade med varandra och alla kategorier stöds av det teoretiska ramverket, som jag anser är väl teoretiskt sammanhållet och avpassat till studien, vilket borgar för god validitet i analyserna. De sex teoretiska kategorier som framkommit i studien är kommer att presenteras i var sitt avsnitt i resultatkapitlet:

- Personligt ansvar
- Att vara bra på lagstiftningen
- Tjänstemannen som fixare

- Förtroende för yrkesrollen
- När klienten blir en människa
- Den etiska kompassen

I nästa kapitel om det teoretiska ramverket redogörs för de teorier som sedan ligger grund för analysen av studiens resultat och ovanstående kategorier.

4 Teoretiskt ramverk

Studiens teoretiska ramverk består forskning i form av Lipskys teori om gräsrotsbyråkrati och senare byråkratiforskning, samt av Lundquists teori om vårt offentliga etos. Teorin om gräsrotsbyråkrati ger oss förståelse för hur tjänstemännens strategier att hantera svårigheter i arbetet fungerar. Teorin om vårt offentliga etos sätter in tjänstemannen i ett sammanhang, där personliga uppfattningar, professionella förhållningssätt och förvaltningsetik samverkar i hur medborgarna blir bemötta av offentligheten. Ramverket ger en övergripande teoretisk förståelse, som kompletteras av fördjupade teoretiska resonemang och vidareutvecklingar av teori i resultatkapitlet.

4.1 Gräsrotsbyråkrati

Michael Lipsky definierar ”street-level bureaucrats” som:

“Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work” (2010:3)

”Street-level” avser gräsrotsbyråkraternas direktkontakt med medborgare, medan ”bureaucracy” implicerar att de arbetar i offentlig verksamhet. I motsats till Webers legalbyråkratiska teori, där byråkraten styrs av policy ”uppifrån-och-ned”, är gräsrotsbyråkraten i Lipskys teori en policyaktör som implementerar policy ”nedifrån-och-upp” genom de beslut som fattas i vardagen och genom de rutiner och strategier som utvecklas för att hantera osäkerhet och press från olika håll. (Lipsky)

Ur demokratisk synvinkel kan det tyckas önskvärt att reducera gräsrotsbyråkraternas handlingsutrymme, men det är enligt Lipsky svårt. Gräsrotsbyråkraterna ställs ofta inför situationer som inte kan hanteras med fullständiga riktlinjer för hur de ska agera, eftersom de möter oförutsedda situationer i nya kontexter. De måste kunna använda sitt eget omdöme och anpassa sina bedömningar efter individuella omständigheter. Medborgarna har tilltro till att mötet med gräsrotsbyråkraterna ska kunna göra skillnad för dem, och handlingsutrymmet fyller därmed också en funktion för medborgarnas tilltro till det offentliga. Individuella anpassningar torde därför inte kunna ersättas av standardiserade bedömningar som avser mänskliga och komplexa situationer. (Lipsky) Handlingsutrymmet rymmer dock både möjligheter att gynna och missgynna medborgare, eftersom gräsrotsbyråkraten förfogar över organisatoriska resurser som ger möjlighet att belöna och bestraffa. (Lipsky, 2010, Johansson, 2002) Det kan exempelvis handla om personliga värderingar om vilka människor som är värdiga respektive ovärdiga att få hjälp. (Lipsky)

Relationen mellan tjänstemän och klienter är asymmetrisk, redan för att klienten har behövt söka upp myndigheten för att få hjälp. (Billqvist, 1999)

Isabell Schierenbeck (2003) menar att svårigheten att detaljreglera hur gräsrotsbyråkraterna ska handla i enskilda fall hanteras genom behovsprövning, där ett generellt regelverk tolkas och tillämpas utifrån det enskilda fallet. Typen av regeltillämpning avspeglar sig i relationen mellan gräsrotsbyråkrat och klient. En mer detaljreglerad tillämpning är ofta parad med en mindre direkt kontakt mellan parterna, vilket kan sägas främja lika behandling och rättssäkerhet. Det påverkar dock gräsrotsbyråkraten i den mån att individuella bedömningar och undantag från reglerna begränsas, och reglerna utgör också ett skydd mot att behöva göra moraliska avvägningar. Roine Johansson (2002) menar att ramlagstiftning möjliggör flexibla och individuella bedömningar och innebär en mer direkt kontakt med klienten. Risken finns dock att bedömningarna blir mer godtyckliga och att rättssäkerheten äventyras. (ibid.)

Något som utmärker gräsrotsbyråkraternas vardag är vagt formulerade mål och svårigheten att utvärdera sitt arbete i förhållande till övergripande målsättningar. Gräsrotsbyråkraternas handlingsutrymme har en koppling till professionalitet och allmänhetens förtroende för att de ska kunna lösa problem inom sitt respektive kompetensområde. Gräsrotsbyråkraternas självständighet har också ett samband med en, jämfört med andra organisationer, relativ frihet från inblandning av överordnade chefer i det dagliga arbetet. Svårigheten att mäta övergripande resultat leder till att andra typer av mätbara parametrar utvecklas. Det visar hur anställda i organisationer börjar bete sig i linje med vilka mått som används för att utvärdera deras arbete. (Lipsky) I sin avhandling om "socialbyrå" menar Leila Billqvist (1999) att även de fysiska och rumsliga förhållandena på en myndighet är synonyma med de administrativa förhållandena, vilket avspeglar maktförhållandet mellan klient och organisation.

Johansson (2002) menar att handlingsutrymmet ger gräsrotsbyråkraten möjlighet att göra egna bedömningar, där tillämpningen av regelverket anpassas efter enskilda ärenden. Egna tolkningar av regler utvecklas till en personlig praxis som används jämte formella regler. Denna praxis kan även innebära att gräsrotsbyråkraten avstår från att tillämpa vissa regler. (Schierenbeck) Handlingsutrymmet gör att tillämpningen i praktiken kan bli mer strikt eller generös än regelverket föreskriver. I likhet med Lipsky och Johansson belyser Billqvist (1999) organisationens sorteringsmekanism. Sorteringen av klienter påverkas förutom av policy i hög grad av tjänstemannens personliga preferenser och tidigare

erfarenhet av att handlägga liknande ärenden. Billqvist går till och med så långt som att säga att slumpen ibland avgör ett ärendes hantering. (ibid.) Schierenbeck menar att gräsrotsbyråkratens handlingsutrymme bör värderas neutralt, vilket innebär att ett större handlingsutrymme per se inte gynnar klienten. En förutsättning för att handlingsutrymmet ska uppfattas legitimt är att de förvaltningsdemokratiska kraven att alla medborgare har rätt till lika behandling i kontakt med myndigheter tillgodoses. Det har beröringspunkter med att medborgarna känner tillit till det offentliga. (ibid.)

4.1.1 Korstryck

En annan sak som utmärker gräsrotsbyråkrater är deras upplevelse av att arbeta under stark press och att göra stora uppoffringar för att hjälpa klienter som ingen annan vill ta sig an. Förklaringen till eventuella bristfälliga prestationer återfinns ofta någonstans utanför den egna personen i form av resursbrist i organisationen. I gräsrotsbyråkraternas arbetssituation utvecklas mekanismer som gör att de ändå klarar av sin vardag inom givna gränser. Besluten som fattas är givet förutsättningarna snarare godtagbara än optimala. För att gräsrotsbyråkraterna ska klara sig måste psykologiska och organisatoriska processer också bli godtagbara för att kunna hanteras. Gräsrotsbyråkraten har att balansera stödjande arbetsuppgifter med ett visst mått av kontroll av sina klienter. (Lipsky)

Man kan inte förutsätta att klienten alltid prioriteras framför organisationen. (Schierenbeck) Gräsrotsbyråkraten kännetecknas av den dubbla rollen, som gestaltas i form av både en mellanmänsklig relation *och* en relation mellan organisation och klient. Den organisatoriska kontexten anger ramarna för relationen och för att kunna göra människan hanterbar för organisationen omvandlas den till klient. (Johansson) Klientarbetet har enligt Billqvist två "ansikten", vilket liknar Johanssons "den dubbla rollen". Det ena ansiktet är det som står för den administrativa processen att följa regelverket, medan det andra ansiktet är en hjälpprocess som består av det materiella eller psykologiska stöd klienten får. Hjälpprocessen kan innehålla stöd av mer terapeutisk karaktär. Billqvist menar att båda dessa ansikten kan förekomma samtidigt i början av en klients kontakt med organisationen, men ju längre tiden går desto mer kommer en av processerna att dominera bemötandet av klienten. Att förmedla negativa beslut till en klient kan kännas svårt, att vara både hjälpare och förneka det klienten vill ha kan bli en rollkonflikt för tjänstemannen. Billqvist menar att samhällsutvecklingen gör det svårt att bedriva stödjande och mer terapeutiskt arbete i en byråkratisk kontext. (Billqvist)

4.1.2 Copingmekanismer

Tjänstemän inom gräsrotsbyråkratier utvecklar ett antal copingmekanismer, dvs. strategier för att hantera den psykologiska stress som de utsätts för i arbetet. Lipsky menar att en av copingmekanismerna handlar om att systematisera och rutinisera sitt arbete, vilket innebär att organisationen gör om människor till klienter för att kunna hantera dem som ärenden. Rutinisering skulle alltså kunna sägas vara synonymt med byråkrati, medan ett annat synsätt är att rutinisering är en följd av att resurserna är begränsade i förhållande till efterfrågan. Vid sidan av organisationens fastställda rutiner skapar gräsrotsbyråkraternas sina egna rutiner för att göra arbetet hanterbart. Gräsrotsbyråkratens beslut blir till i interaktion med medborgarna och därför blir själva rutinen eller beslutsprocessen intressant. Dessa rutiner påverkar hur beslut fattas och bidrar på en övergripande nivå till att skapa policy. Vidare menar Lipsky att gräsrotsbyråkrater rationaliserar genom att utveckla metoder för att minska efterfrågan och få ut största möjliga nytta av begränsade resurser. (Lipsky)

Den andra copingmekanismen som Lipsky skriver om handlar om att tjänstemännen anpassar sin inställning till arbetet och därigenom minskar klyftan mellan vad de förväntas utföra och vad de faktiskt kan utföra i sitt arbete. Lipsky menar att denna mekanism hänger samman med hur policy skapas, både på en övergripande nivå, men också på enskilda arbetsplatser där tjänstemännen kan utveckla egna sätt att lösa arbetsuppgifter. Sådan praxis kan övergå till policy som är godkänd eller förespråkad av organisationen. Egna privata uppfattningar om arbetet kan ta sig uttryck genom att en tjänsteman anstränger sig särskilt för en enskild klient eller för en viss grupp, för att på så sätt kunna känna större tillfredsställelse i arbetet. Det som för den enskilde tjänstemannen kan upplevas som god praxis, behöver dock inte vara det för organisationen eller samhället i stort. En chef kan se annorlunda på ett ärende jämfört med en anställd, eftersom chefen ofta behöver ta fler hänsyn och förväntas agera utifrån en helhetsbild. (Lipsky)

Den tredje copingmekanismen som Lipsky identifierar är att tjänstemännen ändrar sin inställning till klienterna, som en strategi att psykologiskt hantera sin arbetssituation. Att göra skillnad på klienter, och alltså inte behandla alla helt lika, är en typ av rationaliseringsstrategi. Även om omständigheter i form av begränsade ekonomiska och tidsmässiga resurser gör att man bara kan utföra sitt arbete i enlighet med hur man uppfattar att arbetet *borde utföras* för en begränsad grupp klienter, räcker det för att på ett personligt plan kunna känna sig nöjd med sitt arbete. Klienter som är samarbetsvilliga

och framstår som mottagliga för hjälp, får i många fall bättre bemötande och service. Det sker eftersom tjänstemännen upplever det som mest meningsfullt, både psykologiskt och resursmässigt, att lägga fokus på sådana klienter. En annan aspekt av känslomässigt engagemang för klienter har att göra med hur stort ansvar tjänstemännen känner för klienterna och hur mycket de anser sig kunna uträtta. Denna inställning grundar sig i hur de ser på vem som bär ansvaret för klientens situation och om klienten själv bär det största ansvaret, och också har möjlighet att förändra sin situation med tjänstemannens hjälp. Inställningen kan vara en annan om klientens situation ses som resultatet av yttre faktorer som är svårare att påverka. (Lipsky) Enligt Leila Billqvist (1999) tar tjänstemännen i vissa situationer sitt handlingsutrymme i anspråk och särbehandlar klienter som de tycker särskilt om. I vissa möten mellan klienter och tjänstemän blir det inga egentliga ”möten”, utan de obligatoriska träffarna blir snarare ett uttryck för bådadas vanmakt. (ibid.)

4.2 Offentligt etos

Offentligt etos avser grundläggande föreställningar om hur samhället ska styras och om hur värden ska tillgodoses av det gemensamma. Det handlar i förlängningen om uppfattningen om vad som är statens uppgift och hur ansvarsfördelningen ska se ut inom det offentliga. Grunden för vårt offentliga etos anses vara relativt fast och oföränderlig över tid och bygger på värderingar som kan delas av alla människor och som ofta återfinns i grundlagstexter. I regeringsformen sägs att ”det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden”. En tjänsteman har genom sin dubbla roll som både samhällsmedborgare med demokratiska rättigheter och skyldigheter, och tjänsteman inom det allmänna, en särskild roll som väktare för demokratin. (Lundquist, 1998)

För att beakta vårt offentliga etos ska tjänstemannen förhålla sig till både demokrati- värden och ekonomiska värden. Det första ekonomivärdet är att funktionell rationalitet tillgodoses, dvs. att åtgärder ska väljas för att uppnå uppsatta mål utifrån erfarenhet och yrkesskicklighet. Det andra ekonomivärdet är att kostnadseffektivitet ska tillgodoses, genom att hålla kostnaderna så låga som möjligt i relation till måluppfyllelse. Det tredje ekonomivärdet är att produktiviteten ska hållas på en hög nivå genom att minimera insatsen för att leverera en viss service. Tjänstemannen har även de tre demokrativärdena politisk demokrati, offentlig etik och rättssäkerhet att förhålla sig till, vilka presenteras mer utförligt nedan. (ibid.)

4.2.1 Politisk demokrati

Den politiska demokratin innebär att den offentliga förvaltningen har process- och substanskrav. Processkraven handlar om hur medborgarna genom allmänna val och medborgardeltagande har inflytande över förvaltningen och om förvaltningens skyldighet att informera medborgarna om sin verksamhet och respektera deras fri- och rättigheter. Substanskraven tillgodoser att lagens, politikernas och folkets vilja följs. Tjänstemannen ska i sin roll balansera dessa krav. Om en tjänsteman stöter på oegentligheter är det hans individuella ansvar att göra en etisk avvägning utifrån vårt offentliga etos hur han ska gå vidare, i första hand genom att med ”väckning” uppmärksamma sina överordnade. I sin yrkesutövning ska tjänstemannen avväga såväl allmänintresse, särintresse och brukarintresse. Varje ärende blir föremål för en etisk prövning där alla intressen beaktas. Kravet på tjänstemannen att opartiskt behandla lika fall lika och samtidigt visa medkänsla kan bli en svår balansgång. Den offentliga verksamhetens dialektik speglar dilemmat och ett förhållningssätt kan vara en blandform, nämligen att förvaltningen i huvudsak använder medkänsla, men i kritiska situationer kan falla tillbaka på en mer regelstyrd verksamhet. Processkraven belyser hur medborgaren upplever sig bemött av tjänstemannen. Medborgarens upplevelse av mötet med tjänstemannen kan påverka dennes syn på myndigheten och det offentliga i stort. (Lundquist, 1998)

4.2.2 Offentlig etik

Förvaltningsetiken bygger på allmänetik och etik avpassad för speciella situationer. Etikens processvärde avser om formerna för tjänstemannens handlande är rätt eller fel, och substansvärdet avser om åtgärderna är goda eller onda. Drivkraften att inte göra fel enligt regelverket kallas disciplinetik, och aspirationsetik i form att göra gott är dess motsats. Disciplinetiken innebär förbud mot att tjänstemannen tar emot mutor och tillgodoser sitt egenintresse. Korruption innebär att en tjänsteman använder tjänsten för att tillgodose ekonomiska eller politiska intressen, vilket orsakar lidande för det gemensamma goda, och kan i en vardaglig form innebära beslut som gynnar egenintresset framför allmänintresset. Korruption är etiskt fel och har ett negativt substansvärde. (Lundquist, 1998)

Substansvärden har inte en självklar överlägsenhet i förhållande till processvärden. Ett exempel på substansvärdets företräde i en rangordning är att tjänstemannen aldrig får låta administrativa eller ekonomiska överväganden gå före övergripande substansvärden. Den moderna ämbetsmannadygden är präglad av processkrav som disciplin och pålitlighet, men också av substanskrav som rättvisa och professionell heder. Tjänstemannaidealet

präglas övergripande av integritet och civilkurage, vilket betyder att tjänstemannen alltid ska företräda det rätta oavsett påtryckningar från annat håll. (ibid.)

I den offentliga etiken har den enskilde tjänstemannens karaktär och dygder en central position. Det kan nästan framstå som att tjänstemannen ständigt är rustad till kamp för att förfäkta demokratin framför olika särintressen. Integritet är sannolikt inte bara en personlig egenskap, utan är beroende av den förvaltningskultur som tjänstemannen verkar i. En så kallad "tystnadskultur" resulterar i undergrävd integritet samtidigt som en organisation med "högt i tak" värnar integriteten och gör det lättare att påtala oegentligheter. (ibid.)

4.2.3 Rättssäkerhet

Rättssäkerhet handlar om att reglera relationen mellan det offentliga och medborgaren. "The rule of law" innebär att förvaltningens styrning följer rättsliga principer och att beslut fattas utifrån allmän lagstiftning, i motsats till styrning genom dekret i enskilda fall. Medborgarna har ett skydd mot att det offentliga lägger sig i deras enskilda angelägenheter utan lagstöd. (Lundquist, 1998) Förutom att rättssäkerheten ger skydd mot offentliga inskränkningar av friheter och garantier för rättigheter, innebär den en garant mot partisk och godtycklig behandling i medborgarens kontakt med det offentliga (Lundquist, 1998).

Materiell rättssäkerhet avser att allmänheten känner till de regler och normer som förvaltningen tillämpar. Formell rättssäkerhet handlar snarare om processen eller strukturen av handläggningen för att garantera en korrekt ärendehantering i demokratiskt hänseende. Rättssäkerhet i förvaltningen handlar om korrekt och opartisk handläggning som följer lagstiftningen och behandlar alla medborgare likvärdigt (ibid.).

4.3 Ramverket som analysverktyg

Teorierna om gräsrotsbyråkraten och offentligt etos kompletterar varandra i analysen, då de belyser olika aspekter av de utmaningar tjänstemännen ställs inför i sin vardag. Tjänstemännen vänder sig till internetforumet för att få stöd eller vägledning i situationer som de upplever att de inte kan lösa själva eller med hjälp av stödet som finns på deras arbetsplatser. Min utgångspunkt är att tjänstemannen då står inför ett dilemma, där den efterfrågar någon form av vägledning för hur den ska göra. Mitt material består dock inte enbart av frågeställningar och dilemman, utan också av andra tjänstemäns svar och reflektioner över dessa. I forumet har tjänstemannen alltså både funktionen att presentera

ett dilemma och be om råd eller stöd, och att ge råd eller stöd för hur en kollega skulle kunna gå till väga i situationen den är ställd inför. I studien växlar perspektivet således mellan att tjänstemannen efterfrågar och tar emot stöd, eller ger råd och stöd till någon annan. Dessutom skiftar perspektivet mellan hur tjänstemännen *faktiskt agerar eller resonerar*, och hur tjänstemannen *borde resonera eller agera* för att vara förenligt med vårt offentliga etos. Teori om gräsrotsbyråkrati och offentligt etos belyser på så vis olika dimensioner av de svårigheter tjänstemännen upplever sig stå inför, vilka råd de får och hur de borde agera för att handla efter vårt offentliga etos. I vissa citat i resultatkapitlet är det mer aktuellt att belysa hur tjänstemannen faktiskt gör, medan det i andra är mer intressant att diskutera hur tjänstemannen borde göra, eller skulle kunna ha gjort istället. Sammantaget hjälper de båda teoretiska perspektiven oss att förstå tjänstemannarollen så som den framkommer i materialet. I nästa kapitel presenteras studiens resultat och analys av dem.

5 Resultat

Studiens resultat presenteras löpande, med inledande citat som kort illustrerar hur tjänstemannen resonerar. Citatet syftar till att kort fånga en central företeelse och introducera till efterföljande sammanfattning av koder från kodningsschemat. Efter citatet följer en förklarande text som presenterar studiens resultat. Texten avser att summera centrala resonemang i forumet, som representeras av vad en eller flera personer har skrivit i forumet. Därefter analyseras stycket med hjälp av teori i det teoretiska ramverket och fördjupningar av den eller vidareutvecklingar presenteras i löpande text. Ambitionen är att texten löpande ska vävas ihop till en sammanhållen berättelse om hur den samtida tjänstemannarollen gestaltar sig i det internetforum som studerats och att mina egna analyser och reflektioner tydligt ska framgå för läsaren. Den röda tråden i berättelsen är tjänstemännens utmaningar och vilka strategier de har för att hantera dem. Den första kategorin handlar om tjänstemannens självständighet och personliga mognad.

5.1 Personligt ansvar

Tjänstemännens befogenheter att fatta beslut följer den delegationsordning som finns i organisationen.

”Tillämpar er kommun/stadsdel någon inläringstid innan en ny handläggare (ekonomiskt bistånd) får egen delegation på att fatta beslut?”

De socionomer som är anställda som socialsekreterare eller biståndshandläggare har myndighetsutövning i sin tjänst, vilket innebär att deras möjlighet att fatta självständiga beslut regleras av nämndens delegationsordning. En del tjänstemän får egen delegation direkt efter anställning, medan de flesta får vänta i tre, och andra upp till sex månader innan de kan fatta självständiga beslut. Dessutom krävs ofta en prövning av arbetsgivaren för att se att arbetet ”flyter på” och tjänstemannen är mogen för uppgiften. Det uppfattas som positivt att få komma in i jobbet innan krav ställs på tjänstemannen att ta ett självständigt ansvar, samtidigt som några menar att delegationen gör att man kommer in i arbetet snabbare.

Först när en tjänsteman får egen delegation att fatta beslut är den en del av den demokratiska ansvarskedjan, där makten utgår från folket, beslutas av politiker och verkställs av tjänstemän. (Lundquist, 1988) När tjänstemannen får egen delegation att fatta beslut enligt delegationsordning utsätts den för korstryck, dvs. att hantera de ofta motstridiga kraven från klienterna och organisationen. (Lipsky) Innan tjänstemannen får egen delegation är den skyddad från vad det egna ansvaret innebär och är inte direkt

påverkad av spänningsfältet mellan klient och organisation. Det ansvar som delegation av demokratisk makt innebär gör tjänstemannen till policyaktör, då den i direktkontakt med medborgarna fördelar resurser eller inskränkningar i människors liv. (Lipsky) Att få delegation på beslut handlar således om tjänstemannens personliga mognad och ”timing” när tjänstemannen känner sig beredd att kunna ta ansvaret och att hantera klienterna och organisationens motstridiga krav. Att inte få delegationen direkt vid anställning ger tjänstemannen lite respit att känna in arbetet och organisationen, innan det ”verkliga” arbetet som tjänsteman börjar. Som stöd i det dagliga arbetet har många tjänstemän en arbetsledare som kallas förste socialsekreterare.

”Hur stor kontroll har era förstar på det ni skriver? Ska ni lämna in allt för korrekturläsning och kontroll att det ni skrivit är rätt?”

Tjänstemännen har olika grad av frihet att utforma sina utredningar och bedömningar. I de fall förste socialsekreterare korrekturläser utredningar ryms både stöd och kontroll. Det upplevs som ett stöd att någon läser utredningen och ger återkoppling på förbättringar, medan det också kan upplevas som en kontroll att någon styr innehållet i vad som skrivs. Att få utredningarna lästa av någon annan upplevs olika beroende på om tjänstemannen har liten eller längre erfarenhet av yrket. Förste socialsekreterarna lyfts fram som en resurs man kan vända sig till och när kontakten inte fungerar eller finns blir det en påtaglig brist för tjänstemännen.

Förutsättningarna för tjänstemännens arbete ser väldigt olika ut beroende på i vilken kommun de arbetar och hur arbetsfördelningen ser ut där. Rutinisering av ärendehantering och kontroll av överordnade är framträdande i tjänstemännens vardag. (Lipsky) Rutinerna verkar skilja sig åt mellan arbetsplatserna, med stora lokala variationer. Genom att de överordnade läser tjänstemännens utredningar standardiseras utredningarna och tjänstemännen förväntas utforma sina utredningar efter skriftliga mallar, men också utefter hur tjänstemännen tror att den överordnade vill att utredningarna ska skrivas. Den överordnades läsning rymmer såväl stöd och kontroll, vilket också speglar relationen mellan tjänstemannen och dennes klienter. Uttrycket korrekturläsning har en dubbel betydelse. Dels handlar det om språklig redigering, men uttrycket rymmer också innehållsliga aspekter av att en överordnade kontrollerar utredningen, så att det som står är i linje med organisationens uttalade eller outtalade policy och kan ”släppas fram”. Lipsky menar att den klassiska frågan ”who gets what, when and how?” belyser den politiska dimensionen av rutinisering, eftersom rutiner kan påverka utfallet av en policy annorlunda än hur policymakarna hade tänkt (Lipsky). Rutiner är alltså ytterst politiska,

och kan utvecklas till att stå i strid med demokratiska intentioner. Det är därför av vikt att ”förstarna” inte blir oemotsagda ”furstar”, som vidmakthåller rutiner och egna regler utan att bli sakligt ifrågasatta av sina underordnade, vilket kräver ett mått av civilkurage hos tjänstemännen, något vi ska återkomma till i avsnittet Den etiska kompassen.

”Jag hade först en mentor och senare en 1:e socialsekreterare som läste mina utredningar och kom med nya synpunkter och handledde mig i hur jag skulle tänka. Det gjorde att jag blev mer säker i mina bedömningar sedan när det var dags för mig att få egen delegation.”

Det finns en lärande aspekt i att någon läser ens utredningar och kommer med konstruktiva synpunkter. Samtidigt är det en trygghet att någon annan läser och kommer med synpunkter i svåra bedömningar som känns osäkra. Det är en trygghet för både organisationen och tjänstemannen att utredningar blir lästa av någon annan och på så vis ”kvalitetssäkrade”. Men läsningen rymmer också en aspekt av konformitet, där tjänstemannen ska lära sig att ”tänka rätt”.

Den stödjande dimensionen av att någon läser ens utredningar förefaller mer uttalad när en kollega agerar mentor. Granskningen blir av kollegial, horisontell karaktär, snarare än en kontrollerande åtgärd som kommer uppifrån. Det framgår inte av materialet hur kommentarerna på en utredning av en mentor respektive förste socialsekreterare skiljer sig, men de kontrollerande aspekterna torde bli mindre framträdande vid en kollegial granskning, och handla mer om lärande. Genom förste socialsekreterarnas insyn i ärenden, kan de också stötta tjänstemännen i svåra beslut, genom att vara vad Lipsky kallar ”pressure specialist”. En sådan person kan stå för svåra beslut (som går klienten emot) och förskona de vanliga tjänstemännen från att själva stå för besluten gentemot klienterna. Det blir tydligt att stöd och kontroll är två företeelser som ofta förekommer samtidigt.

”Som socialsekreterare har du ett eget personligt ansvar som tjänsteman. Du har inte bara rätt utan också skyldighet att fatta beslut enligt lag och föreskrifter.”

Det är en balansgång mellan att ta personligt ansvar och använda sin delegation, och att inte fullt ut vilja ta ansvar och istället lägga beslutsfattandet högre i hierarkin. Det finns både en vilja till mer självständighet i tjänstemannarollen och ett motstånd till att fatta de riktigt svåra besluten. I tjänstemannarollen ryms att följa lagstiftningen och att fatta beslut i enlighet med den, även då besluten är missgynnande och går emot klienten.

Förvaltningsetiken uttalar sig om politikens substans och process, varav processen handlar om tjänstemännens rätta eller felaktiga beteende. Substans uttrycker vad förvaltningsåtgärderna bör innehålla för att vara goda, respektive inte bör innehålla för

att var onda. En tjänsteman som har en aktiv hållning till etiken och strävar efter att göra rätt och gott, ser också möjligheterna för förvaltningen att göra skillnad. (Lundquist, 1998) En strategi för att klara av sitt arbete kan vara att undvika att behöva ta ansvar. Genom att tjänstemannen fattar beslut i enlighet med lagstiftningen, finns inte bara en skyldighet, utan också en möjlighet att påverka enskilda människors liv till det bättre. I beredningen av beslut finns en möjlighet för tjänstemannen att lyfta fram etiska dimensioner av ett besluts konsekvenser, dvs. om ett beslut är gott eller kommer någon till skada. Ett etiskt resonemang kan hjälpa tjänstemannen att göra avvägda beslut.

”Hur gör man som kommunalt anställd tjänsteman om man är oense om ett beslut i ett enskilt ärende?”

Det händer att tjänstemän och deras överordnade är oense om vilka beslut som ska fattas, i ärenden när tjänstemannen inte har delegation. Tjänstemannen skriver i sin utredning förslag till beslut. I de fall tjänstemannen inte har delegation att fatta beslut och beslutsfattaren gör en annan bedömning, kan den skrivas i beslutsmotiveringen, menar några tjänstemän. Det uppfattas generellt som en olustig situation när tjänstemän och överordnade gör olika bedömningar och det råder delade meningar om hur situationen ska lösas. Det är ibland svårt att stå på sig även om man har delegation, då indirekta hänsyn till verksamhetens budget måste tas, vilket kan leda till mer restriktiva beslut.

Tjänstemännen kan känna ett särskilt engagemang för vissa klienter och målgrupper, och anstränga sig för att hjälpa dem. (Lipsky) Korstrycket som de befinner sig i, eller vad Schierenbeck (2003) kallar den dubbla rollen mellan organisation och klient, uppfattas som tärande av tjänstemännen. Klientens och organisationens mål verkar ofta oförenliga, särskilt i de fall då tjänstemännen tenderar att orientera sig mot klienten snarare än organisationen. (ibid.) När överordnade gör andra bedömningar av klienternas behov, i de fall en tjänsteman vill bevilja något, blir situationen tärande. Tjänstemännen kan känna starkt för att hjälpa vissa klienter och argumenterar för deras behov när överordnade ska fatta beslut. I dessa fall gör tjänstemännen ett förslag till beslut och motiverar varför beslutet ska fattas. De kan dock känna press på sig att skriva förslag de inte själva står bakom. Det är svårt för tjänstemännen att stå för negativa beslut, varför de ibland vill kunna friskriva sig från beslutet när de har en annan uppfattning. Dessa beslut behöver inte vara oetiska eller olagliga, vilket visar att tjänstemännen kan ha svårt att framföra negativa beslut på grund av sitt engagemang för klienten. En central aspekt vid beslutsfattande är att kunna lagstiftningen. Nästa avsnitt handlar om tjänstemännens juridiska kunskaper och hur de värderas.

5.2 Att vara bra på lagstiftningen

De tjänstemän som arbetar med myndighetsutövning har särskilda behov av juridiska kunskaper, eftersom de beslut de fattar ska vara grundade i lagstiftningen.

”Se till att bli riktigt bra på lagstiftningen, läs domar etc. så att du kan argumentera väl för dina bedömningar.”

För att tjänstemannen ska vara rustad för det ansvar det innebär att ha delegation och eget ansvar krävs juridiska kunskaper, som hjälper tjänstemannen i de svåra avvägningar som arbetet kräver. Det handlar om att kunna argumentera för klienterna och deras behov i en organisation där resurserna är begränsade. Juridiska kunskaper blir till högt värderade verktyg som är en del av tjänstemannens professionalitet.

Lipsky menar att gräsrotsbyråkrater utvecklar strategier för att rationalisera resurserna, vilket görs dels genom att minska efterfrågan, men även genom att försöka få ut största möjliga nytta av begränsade resurser. Tjänstemännen tenderar att fördela resurser kvalitativt baserade på deras direktkontakt med klienter, vilket gör att de prioriterar att lägga resurser och tid på de klienter de träffar, snarare än att se behoven i ett övergripande perspektiv, och fördela till så många som möjligt. Organisationen intar snarare ett kvantitativt perspektiv i resursfördelningen, där resurser ska fördelas till så många som möjligt. (Lipsky) Genom att tjänstemännen blir duktiga på lagstiftningen kan de argumentera för att resurser bör satsas på deras klienter. Juridiska kunskaper blir en strategi för att klara det dagliga arbetet med prioriteringar och rationaliseringar och att få redskap att kunna hjälpa sina klienter. En tjänsteman som behärskar juridisk metod kan använda sig av de möjligheter som ramlagstiftningen ger för att göra individuella bedömningar och hjälpa enskilda. En tjänsteman som har fördjupade juridiska kunskaper, kan givetvis även använda dem för att motverka att organisationen hjälper klienter och använda kunskaperna för att formulera avslag på ansökningar som kan hålla i en rättslig prövning.

”Inkomst är inkomst och lagen är lagen. Som myndighetsperson kan man inte bara sitta och bestämma vem som kan få lite extra pengar och vilka som inte kan.”

Det är viktigt för tjänstemännen att inte missbruka sitt förtroende och göra för generösa bedömningar av försörjningsstöd (tidigare socialbidrag). Klienterna ska månatligen redovisa sina inkomster och vissa utgiftsposter ska redovisas och lämnas kvitton på. Tjänstemännen kan inte göra godtyckliga bedömningar och vara ”snälla” mot klienter genom att ibland göra undantag från regelverket. Tjänstemännen är noga med att använda

skattebetalarnas pengar på ett korrekt sätt. Det framkommer dock att alla tjänstemän inte är så noga med redovisning av mindre utgiftsposter, som milersättning. De ser det som administrativt merarbete och ”micromanagement” och att betala ut ersättning med samma summa som vanligt kräver mindre arbetsinsats och är därmed mer kostnadseffektivt än att räkna ut mellanskillnaden. Om klienten sätter något i system är det skillnad mot om det händer en enstaka gång. En tjänsteman tycker till och med att en klients ”smarthet” att kringgå systemet borde belönas med de extrapengar som mellanskillnaden ger.

”The rule of law” innebär att förvaltningens styrning ska följa rättsliga principer och att beslut fattas utifrån den allmän lagstiftningen. Medborgarna ska vara skyddade från partiskt och godtyckligt beteende från myndigheterna. (Lundquist, 1998) Tjänstemännen ska inte fatta godtyckliga gynnande beslut och bör vara noggranna i sina bedömningar för att deras beteende inte ska uppfattas som orättvist. Helena Olofsdotter Stenstöta (2013) beskriver tjänstemannatypen som är noga med regelverket som rättighetsförsvare. En rättighetsförsvare relaterar mer till regelverket än till klienten och ser det som sitt huvuduppdrag att förvalta skattebetalarnas resurser. Relationen till klienten präglas av distans och att lika fall ska behandlas lika. (ibid.) Tjänstemännen arbetar på medborgarnas uppdrag och förvaltar gemensamma skattemedel. Det finns inget egentligt utrymme att göra mer generösa bedömningar än vad som är reglerat i lag. Tjänstemännen ska beakta både ekonomivärden och demokrativärden i alla sina beslut. Det är en avvägning mellan att ägna tid åt att kontrollera klienternas uppgifter och att låta någon ”slinka igenom” nätet, eller att lägga tiden på andra arbetsuppgifter. När det gäller att hålla räkning på det allmännas finanser kan termen micromanagement kännas lite malplacerad, eftersom det inte är upp till den enskilde tjänstemannen att bestämma reglerna. Det finns fler tjänstemän med en mer avslappnad inställning till lagstiftningen:

”Eller hur det exakt står i lagstiftningen.”

Många av trådarna i forumet handlar om juridiska frågor. Det förekommer ofta att tjänstemännen vänder sig direkt till forumet innan de gjort en juridisk bedömning. Frågorna är både av enklare karaktär, dvs. sådant som står att finna i lagrum, och sådana som kräver mer omfattande efterforskningar i lag, förarbeten och prejudicerande domar. En tjänsteman skriver att den ”*hade kunnat slå upp det men örke inte*”. Tjänstemannen orkar alltså inte göra en rättsdogmatisk undersökning, utan hoppas på att efterfrågad kunskap finns i forumet.

Att socionomer har ett något okonventionellt förhållande till juridik är i linje med rätts-sociologisk forskning. Rättstillämpningen skiljer sig mellan jurister och socionomer, då

socionomer inte alltid aktivt använder sig av rättskällor som lag, förarbeten och prejudicerande domar i sina bedömningar. Socionomernas beslut kan sakna stöd i rättskällor och är relativt ofta underbyggda av lokal policy och praktisk erfarenhet. (Hollander, 2009) Ibland finns hänvisning till lagrum och andra rättskällor i svaren i trådarna i forumet, men ofta är det summariska resonemang utifrån egna erfarenheter och icke refererade rättskällor. Tjänstemännen för diskussioner om juridik, men resonemangen är sällan juridiska. Det innebär att diskussionerna ofta är ganska ytliga och saknar resonemang om inbördes hierarki mellan olika rättskällor. En tjänsteman kan inte hitta begreppet ”LVM-anmälan” i lagen, så den tolkar det bokstavligt och tänker att ”det kanske inte finns några bestämmelser alls om begreppet”. Genom att vända sig till forumet får tjänstemannen svar på sina frågor, men får ofta motstridiga svar i trådarna och tjänstemännens upplevelse av ”det är en djungel det här” blir än mer intensiv. Det rättssociologiska resonemanget att jurister och socionomer använder rättskällorna på olika sätt illustreras därmed av aktiviteten i forumet. Det finns också tjänstemän som har ett uttalat juridiskt resonemang, vilket visar tendenser till att det finns juridiskt argumenterande tjänstemän, men materialet från forumet säger ingenting om hur stor eller växande den gruppen är.

Tjänstemännen arbetar efter ramlagar, oavsett om det gäller i skolan, hälso- och sjukvården eller socialtjänsten. Socialtjänstlagen lämnar utrymme för individuella prövningar, där tjänstemannen använder sitt handlingsutrymme för att fatta beslut i ett ärende. Då lagstiftning och individens behov kolliderar hamnar tjänstemannen i ett dilemma om vilka hänsyn som ska väga tyngst.

”Vad gäller hänvisning vid beslut så är socialtjänstlagen en ramlag som ger utrymme för individuella bedömningar.”

Individuella bedömningar blir en sorts paroll och del av yrkesidentiteten som tjänsteman. Det speglar också förhållandet att vara tjänsteman i en ramlagsstyrd verksamhet, i förhållande till en detaljstyrd verksamhet, där utrymmet för egna bedömningar av naturliga skäl är begränsat. Att myndighetsutövning är komplicerat är något som framhålls på forumet och speglar hur svårt det faktiskt är att göra avvägningar mellan olika intressen, men lyfter också fram det komplexa som något som kräver speciell kompetens att bemästra. Det finns ingen i forumet som efterfrågar en mer detaljstyrd verksamhet, utan de flesta lyfter fram att individuella helhetsbedömningar är önskvärda för att hantera komplexa ärenden.

Teorier om gräsrotsbyråkraters handlingsutrymme är väl förenliga med rättssociologiska teorier om ramlagstiftningsteknik. Ramlagar syftar till att uppnå övergripande mål och bygger på att tolkningen av lagen sker vid tillämpningstillfället. Lagstiftningen bygger på allmänna målsättningar och få handlingsregler, i motsats till detaljreglerad lag. Myndigheternas handlingsutrymme i de enskilda ärendena är en direkt följd av lagstiftningstekniken. (Hollander) Tjänstemännen talar mycket om att individuella bedömningar ska göras, men inte så mycket om hur avvägningar mellan olika intressen praktiskt går till. Det komplicerade i att arbeta med ramlagstiftning lyfts fram. Eftersom lagen inte är detaljreglerad finns det inga föreskrifter för exakt hur olika ärenden ska hanteras. Att göra individuella bedömningar förknippas med något fint och att arbeta med individuella bedömningar är intimt sammankopplat med strävan efter en självständig yrkesroll, eftersom tjänstemannens yrkeskunskap värdesätts. Bo Rothstein (2010) påpekar att det är viktigt att ha i åtanke att en detaljreglerad lagstiftning inte nödvändigtvis är mer förutsebar för medborgaren än ramlagstiftning, då lagstiftningen ofta är komplicerad och dess inbördes förhållanden är svåra att överblicka. Jag förordar inte en mer detaljreglerad lagstiftning, men ser i forumet att många tjänstemän verkar ha ett behov av mer juridiska kunskaper, för att bättre förstå det ansvar som lagstiftningstekniken ger tjänstemännen.

”Det är svårt när man ska väga olika aspekter för och emot. Svårt att veta vad som är humant/lag/regeras lokala riktlinjer och skilja på dessa. Som socionom vägs ju allt detta in i yrkesutövningen.”

I den praktiska vardagen är det svårt för tjänstemännen att skilja mellan vilka källor olika kunskaper kommer ifrån. Det råder viss förvirring kring vilka policydokument som är rättskällor och vilken inbördes ordning som gäller vid uttolkning av dem, samt vad som är lokala riktlinjer och ”praxis” på arbetsplatsen. Sammantaget är alla dessa policydokument och praxis som förmedlas på arbetsplatsen en del av bedömningsgrunderna för en medborgares rätt till hjälp. Tjänstemännen skiljer alltså inte aktivt mellan dessa källor i alla sina beslut, utan använder sin egen tolkningsram sammansatt av skriftlig och muntlig policy. Trots alla olika källor till policy, upplever tjänstemännen att det ibland saknas källor för att kunna göra bedömningar.

Isabell Schierenbeck visar i sin avhandling att svenska tjänstemän tenderar att vara regeltolkare, snarare än regelivrare (2003). Det innebär att de tar lagens handlingsutrymme i anspråk, hellre än att känna sig detaljstyrda av lagstiftningen. (ibid.) Ramlagstiftningen är utformad så att tjänstemännen inte behöver konsultera rättskällorna för att fatta rutinbaserade beslut, eftersom lagstiftningen anger målen och tjänstemännen i viss

utsträckning tolkar hur dessa ska omsättas i praktiken. Tjänstemännen verkar i stor utsträckning utgå från egna erfarenheter och praxis på arbetsplatsen i rutinartade beslut. Det faktum att tjänstemännen vänder sig till forumet med juridiska frågor indikerar att de inte har rutin att vända sig till rättskällorna. Många tjänstemän i forumet är tydliga regeltolkare, vilket kan underbyggas med att vikten av att göra individuella bedömningar framhålls i hög frekvens.

I det sociala arbetet skiljer sig handlingsutrymmet något, beroende på vilket fält man arbetar i. Hugo Stranz (2007) visar i sin avhandling att de tjänstemän som arbetar med försörjningsstöd har ett mer detaljerat regelverk att följa och således ett mindre handlingsutrymme än inom andra områden. Stranz menar att lokala riktlinjer har en stor betydelse i bedömningar om försörjningsstöd och att bedömningarna varierar mellan kommuner. Skillnaderna i bedömningarna av ekonomiskt bistånd beror även på det ökade handlingsutrymme som följer med högre grad av professionalisering av socialsekreteraryrket. (ibid.) De tjänstemän som arbetar med försörjningsstöd och annat ekonomiskt bistånd har ett detaljerat regelverk att följa. De har dock fortfarande ett handlingsutrymme och kan göra individuella bedömningar, även om deras arbete i många avseenden är mer rutinartat än arbetet inom andra områden. Sannolikheten att dessa tjänstemän är regelivrare är stor, då de förutom ett detaljerat regelverk har att förhålla sig till en stor mängd administrativt arbete och rutiner. Nästa avsnitt kommer att handla om tjänstemännen som fixare.

5.3 Tjänstemannen som fixare

I föregående avsnitt framkom tjänstemannens förhållande till lagstiftningen. I det här avsnittet ska vi stifta närmare bekantskap med tjänstemannens roll som fixare. Jag väljer att benämna kategorin så, eftersom fixaren ofta gör något utöver vad som kan förväntas av en tjänsteman.

”Det är väldigt psykiskt påfrestande när man som yrkesperson ser att en person behöver hjälp men den själv inte vill tillgodogöra så man kan hjälpa.”

Tjänstemannen vill göra gott för den utsatta medborgaren, men befinner sig i spänningsfältet mellan klientens behov och vad systemet kan erbjuda. Lagstiftningen ger bara möjlighet i ett fåtal situationer att ingripa med tvång. Vanmakten att inte kunna ge hjälp, för att personen själv inte anser sig vara i behov, upplevs psykiskt påfrestande för tjänstemannen.

Tjänstemannatypen ”hjälparen” relaterar enligt Olofsdotter Stenstöta utpräglat till klienten. Hjälparen vill åstadkomma förändring i klientens liv och tycker det är olustigt att orsaka obehag. (ibid.) Spänningsfältet mellan individ och organisation blir tydligt och många tjänstemän tenderar även enligt Lipsky att orientera sig mot klienten. Tjänstemannen vill försöka hjälpa, men klienten är av något skäl inte beredd att ta emot hjälpen. Det är tydligt framträdande i forumet att tjänstemännen påverkas psykiskt av att känna sig otillräckliga. Vissa tjänstemän, som hjälpartypen, är mer benägna att vilja ta ett större ansvar för klientens hela situation, än exempelvis rättighetsivraren, som mer är inriktad på att behandla alla lika.

”Det låter som en klassiker! Socionomer är ju också bara människor. Som kan bli vilseledda och manipulerade.”

Vissa tjänstemän gör bedömningar som inkluderar barn och deras familjer. I kontakterna med familjen kan det vara svårt att förhålla sig objektivt och det kan bli så att tjänstemännen tar parti för den ena föräldern. Tjänstemännen försöker göra en helhetsbedömning av människorna de möter och att beskriva personerna ”på flera plan”, vilket innebär att se både deras styrkor och sårbarheter. En strategi för att hålla sig opartisk i arbetet med familjer är att arbeta tillsammans med en kollega i ett ärende. Tjänstemännen kan då belysa olika perspektiv på klienternas situation och prata om vad som benämns som olika ”arbetshypoteser”. Genom att diskutera med en kollega främjas ett objektivt bemötande av klienterna.

När tjänstemän känner vanmakt och att de inte kan uträtta arbetet i linje med sina egna ideal, utvecklar de strategier för att klara sig. Tjänstemän kan utveckla en egen praxis på arbetsplatsen för att hantera de problem de ställs inför. Denna kan sedan bli en sanktionerad policy av organisationen. (Lipsky) Ett sätt att hantera kraven tjänstemännen ställs inför är att ta hjälp av andra. En kollega som hjälper tjänstemannen att återfå perspektivet i ett svårt ärende, där den känner att den inte kan förhålla sig objektiv, är ett sätt att inte bli alltför känslomässigt engagerad. På vissa arbetsplatser kan det vara en uttalad policy att tjänstemännen ska arbeta två och två i vissa ärenden, medan ensamarbete är vanligt förekommande för många tjänstemän. Att be en kollega om hjälp kan vara en strategi att få perspektiv och klara av att förhålla sig till tjänstemannarollen.

”En elev/ett barn har sökt hjälp och berättat om sitt mående, ska vi inte ringa till socialnämnden och göra orosanmälan?”

En skolelev har rispat sig och kommit till skolkuratoren och berättat det. Tjänstemännen i forumet uppfattar det på två skilda sätt; att ungdomen far illa, respektive har tagit steget och bitt om hjälp. En del av tjänstemännen menar att ungdomen har sökt sig till kuratören och givit ett förtroende. Det bör förvaltas och tjänstemannen ska gå långsamt fram. Det är inte helt klart om föräldrarna ska kontaktas i ett så tidigt skede eller ej. Den andra delen av tjänstemännen tycker att tjänstemannen omgående bör anmäla det inträffade till socialtjänsten och underrätta föräldrarna.

Enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen är den som i sin yrkesutövning får kännedom om eller misstänker att barn far illa, skyldig att anmäla till socialtjänsten. Anmälaren ska inte göra någon egen utredning eller bedömning av barnets skyddsbehov, utan det är socialtjänstens ansvar att bedöma. Anmälningsskyldigheten gäller uttalat fysiskt och psykiskt våld, sexuella övergrepp, försummelse eller på grund av eget beteende. (Socialstyrelsen, 2014) Utrymmet att själv diskutera och avväga om en anmälan bör göras är därför ytterst begränsad. Det behöver dock inte vara så att psykisk ohälsa är detsamma som att barnet far illa, och socialtjänsten behöver inkopplas. Ansvar för psykisk ohälsa ligger främst på landstingets sjukvård. Trots lagstiftningens tydlighet råder det delade meningar bland tjänstemännen, som intar två positioner. Den ena är att följa lagstiftningen och anmäla, eftersom det rör sig om misstanke om ett barn som far illa. Det kan vara tjänstefel att inte anmäla, däremot finns inga sanktioner mot någon som anmäler i ”onödan”. Tjänstemännen som intar den andra positionen talar om att förvalta ett förtroende och betonar relationen med eleven. Tjänstemännen som är vana vid att göra individuella bedömningar, hamnar även i ett dilemma vars lösning tydligt föreskrivs i lagen, i en

avvägningssituation. Regeltolkaren uppfattar att det finns ett utrymme att själv göra en egen bedömning, medan regelivraren ser det som självklart att anmäla till socialtjänsten. (jfr. Schierenbeck) Det verkar finnas ett mönster att det är svårt för tjänstemännen att ställa om från att huvudsakligen arbeta med individuella bedömningar till att arbeta enligt mer detaljerad lagstiftning och vice versa.

”Man ska inte ge upp för barnet. Anmäl när det finns något att anmäla. Kanske leder det till att något faktiskt kan göras.”

Tjänstemän verksamma inom andra fält än socialtjänsten diskuterar hur de ska kunna hjälpa barn som de uppmärksammar far illa. När anmälan lämnas till socialtjänsten får tjänstemännen ingen återkoppling och uppfattar det som att socialtjänsten inte agerar. Tjänstemän verksamma inom skolan känner en frustration över att kommunikationen med socialtjänsten inte är mer öppen och att socialtjänsten hänvisar till sekretess. Det finns ett engagemang för barn som far illa och tjänstemännen har någonstans en tilltro till att socialtjänsten kommer att agera om de får tillräckligt mycket information.

Tjänstemännen har som tidigare nämnts en skyldighet att anmäla om de misstänker att barn far illa. Det är dock inte bara den lagliga skyldigheten som får tjänstemännen att agera, utan även deras vilja att göra skillnad för barnet. Genom att tjänstemannen gör en anmälan till socialtjänsten, minskar också den känslomässiga pressen på tjänstemannen, som trots situationen kan känna tillfredsställelse att den gjort vad den kan. Lipskys mekanism som gör skillnad på klienter framkommer inte när tjänstemännen diskuterar barns behov i forumet. När tjänstemännen diskuterar barn blir det inte lika tydligt en diskussion om barnet som klient, utan det framkommer tydligt att barnet per se inte har ansvar för sin situation och behöver tjänstemannens hjälp. Det kan spegla en återhållsamhet att uttrycka negativa omdömen om barn och unga i forumet, snarare än att mekanismen inte skulle gälla i mötet med barn och unga.

”Har du initierat en SIP? Är ju också ett verktyg att ta till annat än orosanmälan.”

I 2 kap. 7 § socialtjänstlagen finns bestämmelser om ”SIP”, som är en samordnad individuell plan mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Den är till för att samordna insatser så att den enskilde inte ska ”falla mellan stolarna”. Tjänstemännen har en stor tilltro till SIP. Det blir tydligt att anmälan och SIP ses som verktyg att ta till då andra försök till samarbete mellan olika aktörer har misslyckats. Att göra en SIP är att använda de lagliga verktyg som står till buds för att göra skillnad, när man är i ett underläge gentemot en annan aktör. Det finns också en frustration över att bli kallad på

en SIP när tjänstemannen inte känner att den utifrån sitt ansvarsområde kan bidra. Att bli kallad till ett sådant möte känns ologiskt och som ett resursslöseri.

Redan Lipsky menade att en del av organisationens ärendehantering är att omvandla människor till klienter. Roine Johansson menar att konstruktionen av en klient är en komplex process, med ständiga gränsdragningar, som är beroende av tjänstemannens mänskliga omdöme. Kategoriseringen av klienter innebär att de specialiserade organisationerna bara tar fasta på vissa av människornas egenskaper. Gränsdragningsproblematiken mellan organisationer visar sig i svårigheten att klassificera klienter och att förhålla sig till det omgivande samhällets normer i handläggningen. (ibid.) Myndigheternas uppdelning av ansvaret för olika delar av en klients problematik visar hur organisationer gör gränsdragningar av klienter och när en klient inte passar in i ramarna måste en diskussion om ansvarsfördelningen göras med andra aktörer. Att kalla till en samordnad plan visar sig vara ett ”verktyg” att ta till när samverkan inte fungerar.

SIP som verktyg indikerar att det är en åtgärd tjänstemannen gör när den inte får respons från andra aktörer. Det verkar också som att tjänstemännen mer rutinartat initierar en SIP, innan man försökt samverka på andra sätt. Risken finns då att de samordnade individuella planerna blir en del av organisationens rutiner, där man vill fransäga sig ansvaret för svåra klienter. I kontrast till Lipskys teori som berör hur tjänstemän remitterar klienter, skulle jag vilja framhålla att tjänstemännen genom initiativet till samverkan visar vilja att förändra klientens situation, snarare än att vara en strategi att lämna över ansvaret för svåra ärenden till en annan organisation. I många fall har flera organisationer ett gemensamt ansvar för en klient och en SIP kan då ses som en strategi att börja kommunicera med varandra för klientens skull, samtidigt som organisationen har kvar ansvaret för en del av klientens situation, utan att intentionen är att lämna över ansvaret till någon annan.

I det här avsnittet har vi varit inne på tjänstemännens vilja att hjälpa sina klienter. I nästa avsnitt ska vi mer djupgående gå in på tjänstemännens ansvar i förhållande till andra samhällsaktörer.

”Tänker att skolor skulle behöva kunna påkalla behov av samverkan utan att orosanmälan behövs när det handlar om oro i skolan.”

Det efterfrågas mjukare, mer dialogbaserade sätt att samverka mellan aktörer än anmälan och SIP. Tjänstemannen har svårt att bedöma om barnets situation är så svår att det far illa, men det finns en oro för att barnet mår dåligt, och menar att det måste finnas andra sätt att hjälpa barnet än att anmäla. Det kan handla om att informella kontakter bör kunna

tas mellan skola och socialtjänst för att diskutera ett barns situation, vilket kan mynna ut i en anmälan. Det finns en önskan om att myndigheter ska samverka bättre för att kunna hjälpa de medborgare som är i behov av insatser från flera aktörer.

I teorin om gräsrotsbyråkrati utgår Lipsky främst från förhållandet mellan tjänsteman och medborgare. Om man som Peter Hupe och Michael Hill (2007) betraktar tjänstemännen i ett bredare perspektiv, ingår de i mikronätverk av relationer till olika delar av samhället, där beslutsfattande i ”governancenätverk” i flera led samspelar i skapandet av ett policy-system. I det dagliga arbetet samarbetar och diskuterar tjänstemännen ärenden med kollegor och andra inom samma yrkesområde och får stöd genom deras råd och synpunkter. Hupe och Hill menar att detta innebär att gräsrotsbyråkrater inte bara kan utkrävas ansvar av sin egen organisation och av sina klienter, utan att kollegor även i andra organisationer kan hålla koll på varandra och rapportera avvikelser. Det finns en efterfrågan på att stödåtgärder för barn ska kunna samordnas, utan att det nödvändigtvis finns skäl att göra en anmälan eller att det ska göras en SIP mellan socialtjänst och sjukvård. Ett mer förebyggande arbete efterfrågas. I de olika yrkesgrupperna som skolkuratorer, socialsekreterare och poliser håller man koll på varandra. I praktiken finns det ibland avvikelshanteringssystem när samverkan inte fungerar mellan organisationer. Genom att samverka med varandra i ett tidigare skede kan man också förebygga att man behöver rapportera varandras misstag.

”Skicka dit mobila teamet så många gånger att det tröttnar. De vill sällan lägga in trots att behovet är stort ibland.”

Det finns en uppfattning att bedömningen av vissa insatser beror på övertalning och uttrötning av tjänstemän. Om en tjänsteman bara tjarar tillräckligt mycket på en annan kommer denne att ge med sig. Tilltron till tjänstemän i andra sektorer och till deras bedömningsförmåga är låg. Att anmäla till en annan myndighet framstår lite som att spela på lotteri. Man vet aldrig om man drar vinstlotten. Det finns en osäkerhet kring hur tjänstemän i andra verksamhetsområden gör sina bedömningar och om man har tur kan en anmälan leda till en insats.

I forumet blir det tydligt att många tjänstemän lägger ned mycket tid på att försöka få andra aktörer att ta ansvar för sina klienter. Samtidigt är kunskapen om hur den andra aktören arbetar begränsad och den andra organisationens kriterier för att hjälpa en klient är inte kända, vilket gör att tjänstemännen ibland ”famplar i blindo”. Som när en tjänsteman skriver att *”man kan ju alltid pröva att söka förvaltare det är väldigt olika hur det bedöms.”* Lipsky nämner också hur vissa ärenden remitteras till andra instanser, kanske

inte för att det finns ett behov som mottagaren kan tillgodose, utan som en åtgärd med låg kostnad, där tjänstemannen genom att åtminstone skriva en remiss kan säga att den gjort en insats. Att hänvisa klienter till andra instanser är enligt Lipsky en strategi för att hålla klienterna på avstånd och öka organisationens klientkapacitet. Det finns säkert också en välvilja hos tjänstemännen att hänvisa klienter till rätt instans, men ständiga hänvisningar mellan organisationer drabbar ytterst klienten. I nästa avsnitt ska vi gå in på tjänstemännens eget ansvar och förtroende i ett samhällsperspektiv.

5.4 Förtroende för yrkesrollen

Tjänstemännen arbetar ytterst på medborgarnas demokratiska uppdrag.

”Jag tänker så här, privatpersoner bryr sig i regel inte om enligt vilken paragraf man skriver/ringer/upplyser socialtjänsten om ett problem.”

Tjänstemännen problematiserar i forumet kring vilken lag allmänheten anmäler oro för personer med missbruk. De flesta medborgare bryr sig sannolikt inte om ifall de anmäler sin oro enligt socialtjänstlagen eller lagen om vård av missbrukare (LVM). Det centrala för medborgaren är att utifrån oro för en anhörig göra socialtjänsten uppmärksam på att en människa far illa. Diskussionen förs också att en anmälan från en vanlig medborgare inte väger lika tungt som en anmälan från en professionell, som exempelvis en läkare. Andra tjänstemän uppmanar allmänheten att anmäla så fort de känner oro för någon.

Tjänstemännen ska lyda lagen, vara lojala mot överordnade och visa medborgarna hänsyn. Dessa krav kan dock komma i konflikt med varandra och med värdena i vårt offentliga etos. Tjänstemannen måste i sitt dagliga arbete göra avvägningar mellan dessa intressen. (Lundquist, 1998) När medborgarna kontaktar en myndighet för att de är oroliga för att någon far illa av missbruk är det oväsentligt för medborgaren enligt vilket lagrum en anmälan blir gjord. Det är upp till tjänstemannen att bedöma lagrummet. Genom att föra diskussionen kring vilket lagrum en anmälan ska göras enligt, förringar tjänstemannen genom sitt paragrafrytteri medborgarens uppgifter. Det är viktigt att tjänstemannen gör en avvägning från fall till fall, så att de inte slentrianmässigt negligerar anhörigas anmälningar.

”Nej, vi kan erbjuda hjälp de behöver, inte nödvändigtvis det som efterfrågas. Med andra ord får hen den hjälp hen behöver men inte kanske den hen vill ha.”

Den individuella bedömningen mynnar naturligtvis inte alltid ut i den lösning som medborgaren önskar. Tjänstemannen gör en omformulering av klientens behov till vad denne anser klienten behöva, utifrån de organisatoriska begränsningar som finns. En tjänsteman skriver att den inledde alla klientkontakter med att ”göra upp spelreglerna”. Det innebär att tydliggöra tjänstemannens roll och vilka begränsningar deras kontakt skulle ha i form av vad tjänstemannen kunde bevilja eller ej. Syftet med ett sådant tydliggörande var att inte ingjuta några falska förhoppningar hos klienten. En annan tjänsteman vill istället försöka förmedla hopp och tycker att det är bättre att använda ”klientcentrerade tekniker” i mötet med människor som saknar framtidstro, istället för manualbaserade frågor som den menar ökar klientens vanmakt.

I utredningsprocessen som följer efter en ansökan eller anmälan är det tjänstemannen som styr samtalet. Längre fram i utredningsprocessen kan samtalen med klienterna få en mer stödande och terapeutisk stil. Tjänstemän som agerar på det viset låter utredningsarbetet bli något mer än att bara ställa de frågor som behövs för själva utredningen. (Billqvist, 1999) Specialisering av olika funktioner är vanligt förekommande i gräsrotsbyråkratier och syftar till att effektivisera och underlätta för både enskilda byråkrater och organisationen. Tjänstemännen anpassar sin inställning efter arbetets förutsättningar, vilket bidrar till att klyftan mellan förväntningar och förutsättningar minskar. (Lipsky) Specialiseringen gör att tjänstemännen blir bekväma i att endast erbjuda vissa insatser, även om klienten har andra behov. Den här typen av förhållningssätt kan uppfattas byråkratiskt och stelbent, i förhållande till de tjänstemän som vill använda mötet med klienten till att ingjuta framtidstro. Genom att inte lova för mycket minskar tjänstemannen den stress det innebär att försöka uppfylla klientens förväntningar, trots att den inte förfogar över sådana resurser. Om tjänstemännen ser utredningsprocessen inte bara som ett medel att ta reda på något, utan också som stöd, kan en helhetssyn på klienten främjas. Min uppfattning är att de flesta tjänstemän både vill göra korrekta utredningar och strävar efter att ge klienten stöd under utredningstiden.

Margareta Järvinen (2002) menar att klienter blir till utifrån de organisatoriska förutsättningar som råder och vilken typ av hjälp dessa kan erbjuda, snarare än att klientens behov och egna önskemål får styra. (ibid.) När tjänstemannen gör upp spelreglerna för klienterna visar det att organisationens kostym får styra klienternas behov, genom omformuleringen av klientens behov. Syftet kan också vara en tydlighet gentemot klienten, så att den inte får falska förhoppningar om vad tjänstemannen kan uträtta. Vad klienten vill ha och behöver är två skilda ting och tjänstemannen i citatet anser sig ha tolkningsföreträde att specificera behoven. Det står i kontrast till det klientcentrerade perspektivet, där klienten görs delaktig i sin planering.

”Men tycker inte att det ska finnas universallösningar eller så mycket mallar utan att vi ska ha kompetens och förtroende nog.”

Tjänstemännen anser att de har kompetens och bör ha förtroende från överordnade och allmänhet att göra sina egna bedömningar. De menar att ”universallösningar” inte ska ersätta individuella bedömningar av en klients behov. Om tjänstemannen ser att det finns behov av en insats kan den genom sin yrkeskunskap och erfarenhet ”trycka” på vissa saker i bedömningen, som gör det mer sannolikt att klienten ska beviljas en insats, i de fall tjänstemännen inte själva är beslutsfattare. Förmågan att motivera och bedöma en

klients rätt till hjälp är ett framträdande verktyg i tjänstemannens verktygslåda. En tjänsteman skriver *"det är din bedömning och du äger den."* Tjänstemännen anser att överordnade ska ha tilltro till deras professionella omdöme.

Tony Evans och John Harris (2004) menar att mångfalden av regler inte nödvändigtvis behöver inskränka på handlingsutrymmet, utan paradoxalt nog kan leda till ett ökat handlingsutrymme. Vidare menar de att handlingsutrymme är värdeneutralt och kan vara ett viktigt professionellt kännetecken, men också något som politiker kan gömma sig bakom och som kan leda till att tjänstemännen utnyttjar sin makt. De menar att handlingsutrymme bör ses som ett kontinuum av möjlighet att ta beslut, där också graden av professionell frihet bör utvärderas från fall till fall. (ibid.) Tjänstemännen har alltså varierande grad av frihet att fatta beslut, beroende på vilken typ av problem klienten har. Svåra ärenden där man inte kan utgå från någon mall, innebär också större handlingsutrymme för tjänstemännen.

Bo Rothstein menar att förutsättningen att politiska program ska få genomslagskraft är att tjänstemän anpassar sina åtgärder efter den specifika situation de står inför. För att tjänstemännens åtgärder ska vara precisa och ge policyns avsedda effekter krävs att lagstiftningen har vaga målformuleringar som fungerar i de flesta, men inte i alla fall. (ibid.) För att kunna använda handlingsutrymmet och situationsanpassa åtgärderna krävs också att tjänstemännen har professionella kunskaper och färdigheter. Tjänstemännens professionella identitet blir belyst genom att de i sina bedömningar oftare resonerar i professionella termer än med juridiska resonemang. Det är i de fall som inte passar in i lagstiftningens målformuleringar som tjänstemännens professionella omdöme blir särskilt viktigt. Tjänstemännen upplever ändå att det finns en förväntan på dem att arbeta mer likriktat.

"Så här tänker jag - finns det politiska riktlinjer kring bedömning av vårdbehov bör man vara lojal mot demokratin och fatta beslut efter tagna riktlinjer - är detta något man absolut inte kan stå för bör man söka sig bort från kommunen."

Tjänstemännens yrkesutövning är ytterst politiskt styrd. Lokala riktlinjer speglar den lokala demokratin. De privata åsikterna får ibland åsidosättas eller bli föremål för en etisk prövning. Tjänstemän som upprepat inte kan förhålla sig till riktlinjerna får svårt att arbeta med myndighetsutövning. *"Det brukar vara en situation som jag inte brukar kunna jobba under en längre tid."* Tjänstemännen framhåller att om en arbetssituation blir alltför belastande, med förväntningar på att fatta beslut som går emot ens personliga övertygelser, kan lösningen vara att säga upp sig från sitt jobb. Ett annat alternativ är att stanna

kvar i organisationen och försöka påverka genom att göra omgivningen uppmärksam på situationen.

Tjänstemännen använder varje dag sitt handlingsutrymme och tar beslut som är mycket viktiga för de klienter de berör. Rothstein menar att ett slags ansvarsmässigt tomrum, som han kallar ”demokratins svarta hål”, uppstår där det blir svårt att utkräva ansvar av dem som fattar beslut om enskilda medborgares välfärd. (ibid.) Tjänstemännen har svårt att arbeta under förhållanden, där deras personliga övertygelse inte stämmer överens med organisationens riktlinjer. De har svårt att anpassa sig till den uttalade eller outtalade praxis som finns på arbetsplatsen. Tjänstemännen ställs inför ett vägskäl om de ska bryta upp eller stanna kvar och anpassa sig efter situationen. Demokratins svarta hål innebär att tjänstemän ytterst inte ställs till ansvar för beslut de tagit, även om de påverkat människors liv i en negativ riktning. Det finns en kvalitativ skillnad mellan att följa riktlinjer, som man visserligen inte sympatiserar med, och att göra något olagligt eller oetiskt.

Hugo Stranz visar i sin avhandling att vad som förefaller vara kostnadsbesparande åtgärder som mer detaljreglerad verksamhet, specialisering och högre ärendebelastning, paradoxalt nog verkar leda till mer frikostiga beslut. Dessa relateras till ökad arbetsbörda och mindre tid att göra noggranna bedömningar. Beslut om bifall på en ansökan kan vara en tidsbesparande strategi, då avslagsbeslut riskerar leda till merarbete i form av att hantera överklaganden. (ibid.) Eftersom många tjänstemän orienterar sig mot klienten kommer mötet mellan organisationens resurser och klientens önskningar någon gång till en punkt, då riktlinjer eller praxis hindrar dem från att fatta missgynnande beslut. Att vilja klientens bästa måste dock inte alltid kollidera med att fatta missgynnande beslut.

Min subjektiva bedömning från egen erfarenhet, vilket har visst stöd i materialet från forumet, är att det i socialtjänstens praktik finns en uppdelning mellan de som vill bevilja de flesta ansökningar, och tjänstemän som mer konsekvent vill fatta avslagsbeslut. De flesta har naturligtvis ett mer balanserat förhållningssätt. Avslagsivrare ser den restriktiva hållningen som en arbetsmetod och något som kan fostra klienten att lösa sina egna problem. Att vara duktig på att skriva och förmedla avslagsbeslut kan ses som en merit av arbetsgivare. Det innebär också att juridiska kunskaper uppvärderas då de behövs för att kunna motivera beslut som ska vara bärkraftiga nog att vinna en rättslig prövning. Det blir en större utmaning för socialsekreteraren att fatta avslagsbeslut, då det tar mer tid i anspråk än att ta ett gynnande beslut. En tidsbesparande strategi kan därför i linje med Stranz fynd bli att fatta gynnande beslut, samtidigt som uppdraget att förmedla ett avslagsbeslut kan upplevas som obehaglig.

”På min enhet tycker jag att vi gör lite godtyckliga förhandsbedömningar, när vi får in anmälningar från t.ex. läkare.”

En tjänsteman tycker att de på arbetsplatsen gör godtyckliga förhandsbedömningar när det kommer anmälningar om att någon far illa av sitt missbruk. Anmälningar från läkare, andra myndigheter och anhöriga tas inte alltid på allvar. Medborgaren som någon är orolig för får ett telefonsamtal och ett erbjudande om att komma på ett möte. Om personen inte vill ha någon kontakt avslutas förhandsbedömningen, även utan att tjänstemannen träffat medborgaren. Tjänstemannen i citatet har en önskan om att förhandsbedömningarna ska vara mer noggranna, men på arbetsplatsen saknas rutiner. Andra tjänstemän arbetar länge med förhandsbedömningar, ibland trots att medborgaren inte vill ha någon kontakt och det inte heller finns indikationer på att tvångsvård behövs. En tjänsteman kallar det för smygutredningar och det visar på att en tjänsteman går för långt i sin tjänsteutövning gentemot enskilda.

Den formella rättssäkerheten avser att allmänheten känner till regelverket som myndigheterna tillämpar, medan formell rättssäkerhet handlar om en korrekt ärendehandläggningsprocess i demokratiskt avseende. Myndigheterna ska agera förutsägbart, och medborgarna ska på förhand kunna avgöra hur en regel kan komma att tillämpas. (Lundquist, 1988) När samhället vidtar åtgärder som är ingripande i en människas liv och riskerar att kränka dennes integritet är det särskilt viktigt att tjänstemännen agerar korrekt. Enskilda ska veta vilka åtgärder myndigheter har rätt att använda för att exempelvis göra utredningar om missbruk. Tjänstemännen ska agera korrekt och inte gå vid sidan av regelverket och bedriva informella utredningar, där den enskildes rätt inskränks. Förhandsbedömningar ska inte vara godtyckliga och bero på den enskildes tjänstemannens uppfattning, utan vara grundade i lagstiftningen och se ungefär likadan ut vid varje tillfälle. Ett ärendes utgång ska inte behöva bero på vilken tjänsteman som handlägger ärendet.

”Det gäller att tänka på helheten. Och regeringsformen är tydlig med att myndigheter inte får göra husrannsakan utan lagstöd. Hembesök av socialtjänst räknas som husrannsakan av bl.a. JO.”

Hembesök hos klienter är en åtgärd som tjänstemännen genomför mer eller mindre restriktivt och med olika grad av reflektion utifrån att det är ett ingrepp i privatlivet. Ytterst är ett hembesök att betrakta som likställigt med en husrannsakan, vilket är ett ingrepp i privatlivet som kräver noggrant beslut av åklagare. Något motsvarande lagstöd för husrannsakan hos socialtjänstens klienter finns inte. Att göra hembesök är en praxis som har utvecklats och som ser olika ut i landet. Tjänstemän menar att hembesöken även

om de inte är förenliga med grundlagen, ibland är livräddande, men de bör aldrig vara slentrianmässiga och alltid ske med respekt för den enskilde. Arbetet med en förhandsbedömning efter en anmälan bör vara kreativt och olika vägar för att nå fram med information till klienten bör prövas.

Rättssäkerheten ska ge skydd mot offentliga inskränkningar av friheter och ge garantier för rättigheter. Den ska skydda medborgaren från godtycklig behandling i mötet med det offentliga. (Lundquist, 1998) Hembesök är en del av många tjänstemäns vardag, med syfte att kartlägga en persons behov, eller att träffas i hemmet då den enskilde inte har möjlighet att ta sig till kontoret. Att göra ett oanmält hembesök för att ”snoka” i en klients privatliv är däremot ett ingrepp i den enskildas liv, i gränslandet mellan uppsökande arbete för att försöka nå fram och hjälpa en klient, och att tjänstemannen överträder sina lagliga befogenheter. Då klienterna sällan känner till den exakta lagstiftningen, kan de heller inte förfäktat sina rättigheter och de litar därför på att tjänstemannen agerar korrekt och lagligt. Nästa avsnitt handlar om tjänstemännens engagemang för sina klienter.

5.5 När klienten blir en människa

I avsnittet ska vi gå närmare in på när klienten blir en människa för tjänstemannen och vilket personligt engagemang många tjänstemän har för sina klienter.

”Jag tycker att det vore mycket allvarligt att låta en sådan person bli hemlös. Det skulle kunna innebära en katastrof.”

Tjänstemännen vill ibland kunna erbjuda medborgare stöd och hjälp, men kan inte då den enskilde inte vill ta emot hjälp. Det kan handla om människor med psykiska funktionsnedsättningar som bor i lägenheter, där hyresvärden kontaktat socialtjänsten för att hyresgästen riskerar vräkning. Medborgaren vill inte ta emot hjälp från socialtjänsten. En del tjänstemän i forumet tycker att man får vänta tills personen blivit vräkt, för att i det läget kunna erbjuda personen någon annan typ av hjälp. Andra tjänstemän vill undvika vräkning, då hemlöshet blir ytterligare ett psykosocialt problem i medborgarens redan ansträngda situation.

Tjänstemännen talar ibland om sina klienter i termer som tunga och svårhanterliga, eller lätta och okomplicerade ärenden. Klienterna anpassar sig ofta och spelar den roll de förväntas i förhållande till tjänstemannen. Att gå in i klientrollen är för en del ett spel, medan andra identifierar sig som klient både i mötet med organisationen och i mötet med andra. (Billqvist, 1999) En klient som behöver, men inte vill ta emot hjälp, är per definition svårhanterlig. Klienten i citatet spelar inte den roll tjänstemännen förväntar sig. Min erfarenhet är att ”svåra” klienter är de som har svårt att identifiera sig själva som klienter, och drar sig trots stor utsatthet undan kontakt med socialtjänsten, då de måste ikläda sig denna roll.

”The rule of law” innebär att staten utövar sin makt genom tydliga regler, vilket ger tjänstemännen obefintliga möjligheter till handlingsutrymme och därmed har medborgarna möjlighet att förutse innehållet i policy. Dagens styrning ger som bekant tjänstemännen stort handlingsutrymme. Risken för att beslut som utformas enligt ramlagar inte är rättssäkra måste enligt Lundquist vägas upp av att de har gjorts under ”moraliskt betryggade former”. (Lundquist, 1988) Den situation som tjänstemannen ställs inför är således att möta en medborgare som är i stort behov av hjälp, men där lagstiftningen inte ger någon möjlighet att hjälpa. De tjänstemän som anser att konsekvenserna om personen blir vräkt skulle bli allvarliga, gör ett etiskt övervägande om de har möjlighet att hjälpa klienten, trots att reglerna inte medger det. Ett invecklat regelverk hade sannolikt inte heller gjort det lättare att hjälpa en person i ett sådant läge. Att tjänstemannen finner en lösning som reglerna inte medger, behöver inte innebära att den är olaglig. Det kan handla

om mer eller mindre kreativa lösningar genom att hjälpa klienten få kontakt med rätt samhällsinstans, eller att göra en generös bedömning av försörjningsstöd för en hyresskuld, för att rädda personen i den uppkomna situationen. Vidare kan det handla om att bortse från lokala riktlinjer, om man finner att dessa står i strid med lagstiftningen.

Handlandet bygger på personlig integritet och tjänstemännen har ett sinnelagsetiskt resonemang i situationen, då bedömningen utgår från personens egen moraliska kompass. (Lundquist, 1998)

”Jag tycker man ska lita och tro på sin klient som utgångspunkt.”

Tjänstemannens förhållande till medborgaren är aktuellt. Medborgaren är tjänstemannens uppdragsgivare och tjänstemannen bör känna tillit till de uppgifter medborgaren ger. Implicit bör tjänstemannen inte misstro sanningshalten i vad klienterna säger. Tjänstemannen ska drivas av sin vilja att stå upp för de svaga och göra skillnad för utsatta medborgare.

Stilen i mötet mellan tjänsteman och klient blir belyst i vårt offentliga etos. Tjänstemannens opartiskhet är idealet i den weberianska byråkratin. Senare har ett kontrasterande förhållningssätt kommit att utvecklas där tjänstemannen ska känna medkänsla och förståelse. Frågan är om medmänsklighet behöver innebära fördelar, som står i ett motsatsförhållande till lagens krav på en rättvis behandling av medborgarna. (Lundquist, 1998) Den offentliga verksamhetens dialektik, eller den dubbla rollen, illustreras i materialet av spänningsfältet mellan att se det individuella fallet och att tillämpa regelverket. (Lipsky, Schierenbeck)

I medborgarens perspektiv är medkänsla inte att föredra om det samtidigt innebär en godtycklig behandling av ärendet. Lundquist menar att det krävs både medkänsla och neutralitet i mötet med medborgarna. Han menar att det lätt blir en uppdelning mellan rättviseetik och omsorgsetik, och att den senare är mjukare och betonar värden som omsorg och medlidande. (ibid.) I forumet finns en polarisering mellan de som betonar en ”hårdare” och en ”mjukare” linje. Ett förhållningssätt är att tjänstemannens utgångspunkt bör vara att tro på klienten och känna tillit till uppgifterna den lämnar. Det står i kontrast till de som misstror klientens uppgifter. En mer balanserad linje är där klienten å ena sidan bör bemötas med medkänsla, men också för att kunna göra en rättvis bedömning, bör kunna få sina uppgifter ifrågasatta. I forumet ser vi naturligtvis inte hur mötet med enskilda medborgare går till, men de två motsatta förhållningssätten blir tydliga. Särskilt

blir perspektivet där tjänstemannen bör tro på klienten och vara inkännande lite onyanserat och skiljer sig från idealet i vårt offentliga etos.

”Se dig som en administratör. Allt annat är en illusion.”

Det finns en föreställning om att tjänstemännen enbart ska lyda under lagstiftningen och sina chefers order. Tjänstemannen betraktas som en administratör som bara ska verkställa andras beslut. Den enskilde tjänstemannens egna bedömningar och personliga ansvar för beslut hamnar i skymundan. Att göra som man blir tillsagd blir en strategi för att på sikt överleva i yrket. En motsatt strategi till att se sig som administratör, är att öppet diskutera de dilemman man ställs inför och genom samtalet förankra sin bedömning hos andra.

Billqvist menar att de socialsekreterare som arbetar med socialbidrag ofta arbetar med klienter på ett ”standardiserat” sätt och fokuserar på den administrativa delen av arbetet. Det innebär att de missar att ta vara på möjligheten till ett mer stödjande förhållningssätt och att se klientens helhetssituation. (Billqvist, 1999) Det finns alltså en inneboende möjlighet för tjänstemän som arbetar med försörjningsstöd att arbeta stödjande och vara med och förändra en klients situation till det bättre. I de fall klienterna inte har någon annan vård eller stödkontakt kan tjänstemannen fylla en stor funktion genom ett stödjande förhållningssätt.

Även om forskning har funnit att det är en viss typ av personer som drivs av etiska plikter, har forskning också visat hur det kan gå för de som framför kritik mot sin organisation. Omgivningens omdömen handlar vanligen om att tjänstemannen är psykiskt sjuk, att han är dålig på sitt jobb eller har samarbetssvårigheter. För nejsägarna kan konsekvenserna av vislandet bli omfattande och leda till psykosociala problem, familjeproblem, ytterst svårt att få ett nytt jobb och de allvarligaste fallen har slutat i suicid. (Lundquist, 1998) En strategi för att klara sig på en arbetsplats kan vara att blunda för oegentligheter. Genom att bli en ”administratör” behöver tjänstemannen inte ta något etiskt ansvar, utan fokuserar endast på sina arbetsuppgifter. I forumet märks en tendens att de som uppger sig vara nya i jobbet signalerar att de vill vara chefen till lags.

”Jag måste säga att jag blir både bedrövad och mörkrädd över det som skrivs här.
Är ni socialarbetare eller poliser? Bedrägeri, bilen ska säljas osv.”

Spänningsfältet mellan tjänstemannens roll att både vara kontrollerande och stödjande blir tydlig. En pensionerad socionom antyder att man gjorde mer generösa bedömningar på dennes tid. Alltför strikta bedömningar av rätten till ekonomiskt bistånd är inte förenliga med tjänstemannens hjälpande roll. Tjänstemännen bör vara generösa när lagen

ger utrymme för det och använda de ”möjlighetens fönster” som systemet ger för att gynna enskilda klienter. En del av tjänstemännen anser att de inte bör agera angivare till andra myndigheter, när de får kännedom om att klienter kan ha gjort sig skyldiga till bidragsfusk eller till polisen om klienterna bedriver annan ”ljusskygg verksamhet”. Tjänstemannen bör fokusera på att hjälpa klienten.

Inom dygdetiken har en människa genom sina förvärvade karaktärsdrag en uppsättning dygder att kunna åstadkomma det rätta i livet. Dygdetiken ligger till grund för moderna ämbetsmannadygder, där vissa dygder eller egenskaper ses som centrala för en tjänsteman. (Lundquist, 1998) Det kan verka som att den pensionerade tjänstemannen är rättträdig och rättvis, då den tycker att tjänstemännen idag gör för strikta bedömningar. Tjänstemannaidealet har inte normativt förändrats i meningen att tjänstemännen förr skulle agera godtyckligt eller utan hänsyn till resurser. Det är inte heller sannolikt att hela tjänstemannakåren över tid gått i en riktning från hjälpare till regelivrare. Vad som däremot kan ha förändrats är tjänstemännens strategier att markera mot politiska eller organisatoriska beslut som de tycker är fel. Att obstruera mot ledningen kräver också ett mått av kreativitet för att föreslå hur verksamheten ska kunna förbättras på annat sätt.

”Rent generellt tycker jag inte man ska välja ett jobb som strider mot ens egna värderingar. Oavsett om det beror på lagstiftningens utformning eller på chefens inställning.”

Tjänstemännen uppmanar varandra att följa sina värderingar och inte fortsätta att jobba på arbetsplatser där de tvingas stå för värderingar som strider mot de egna. Om en tjänsteman inte är beredd att arbeta efter lagstiftningen eller att följa arbetsledningen, bör denne fundera på att söka sig någon annanstans. Den enskilde tjänstemannen ska kunna stå bakom de beslut som fattas.

Om en tjänsteman uppfattar att en överordnad agerar i strid mot lagen, eller om den till och med anser att lagen strider mot vårt offentliga etos, finns en rad möjligheter för tjänstemannen att reagera. Albert O. Hirschman (1990) belyser flera former av sorti, där den i linje med vårt offentliga etos är sorti och protest. Att sluta på en arbetsplats utan att säga något om vad som inte fungerar är en privat sorti (ibid.) Om tjänstemannen bedömer att det finns oegentligheter i organisationen har den i ett första steg skyldighet, att genom väckning, påkalla sina överordnades uppmärksamhet. Det är tjänstemannens skyldighet att påtala etiska problem på arbetsplatsen, vilket kräver civilkurage av tjänstemannen. Lundquist (1998) menar liksom Hirschman att sortin måste vara kombinerad med protest för att vara verkningsfull och etiskt försvarbar. Om sortin inte följs av protest är det inte

sannolikt att det ger några effekter på oegentligheterna, utan blir endast fråga om ett personligt lojalitetsproblem. Det kan finnas skäl att stanna kvar på sin tjänst trots oegentligheter, för om tjänstemannen stannar kvar kan den fortsätta kämpa för det goda, istället för att lämna sin plats till någon som kanske inte tar samma etiska hänsyn. Många uppsägningar på kort tid kan också leda till destabilisering av systemet, vilket i förlängningen kan leda till ett ont system. Lundquist menar att det inte är någon etiskt hållbar lösning att gå ifrån arbetsuppgifter som tjänstemannen finner etiskt tvivelaktiga och lämna dem till någon annan istället utan att göra en protest.

Den moraliska skyldigheten att påtala när det förekommer oegentligheter på en arbetsplats är aktuellt i citatet. Det innebär att argumentet att man ska välja en arbetsplats som passar ens värderingar faller bort. Man kan omöjligtvis veta om det uppdragas oegentligheter redan när man anställs. Om en tjänsteman väljer att sluta eller göra sorti, är det omoraliskt, om ingen uppmärksamhet påkallas för att avhjälpa de problem den anställde uppmärksammat. Riskerna finns att det blir en "rotation" på en tjänst, där nya tjänstemän efterträder varandra i rask takt och ingen stannar kvar och tar ansvar för eventuella demokratiska oegentligheter. Om det "bara" handlar om arbetsmiljöförhållanden finns knappast en moralisk skyldighet enligt vårt offentliga etos att vidta åtgärder, som exempelvis att visa, även om andra moraliska regler kan göra sig gällande.

"Man kan ju som socialtjänst vara smidig och schysst också."

En tjänsteman bör inte vara byråkratisk och stelbent, utan vara flexibel med förmåga att anpassa sig till klientens speciella situation. Tjänstemannen ska vara en medmänniska framför en stel regelivrare. Om tjänstemannen har möjlighet att underlätta för medborgare, så bör dessa möjligheter tas tillvara. Att gå vid sidan av sitt uppdrag som tjänsteman och göra det "lilla extra" uppfattas som något fint. Dessutom kan det underlätta för andra myndigheter om en tjänsteman hjälper en klient med något som den andra myndigheten egentligen har uppdrag att göra.

Den weberianska idealbyråkraten uppträder neutralt och utan medkänsla till medborgaren, men det behöver inte innebära att medborgaren blir illa bemött. Tjänstemannens bemötande mot medborgaren speglar demokratins processvärden. (Lundquist, 1998) Liksom när det gäller medkänsla för medborgarna, har tjänstemännen i forumet en generös inställning hur mötet med medborgarna bör gå till. Hur tjänstemännens bemötande uppfattas av klienterna vet vi ingenting om. Däremot förstår vi att tjänstemännen är måna om att uppfattas som flexibla. Tjänstemännen är till och med beredda att gå utanför sitt uppdrag för att hjälpa klienter.

När tjänstemännen går utanför sin roll som tjänstemän, avviker de från idealet om opartiskhet, och i ett demokratiskt perspektiv kan det bli otydligt på vems uppdrag tjänstemännen agerar. En tjänsteman skriver ”*socialsekreterare som ger hopp i saker de inte kan besluta och som ska handläggas av en annan myndighet är fel.*” Tjänstemannen gör ett etiskt ställningstagande att det är fel att gå utanför sitt uppdrag och engagera sig särskilt för vissa klienter. Det står i kontrast till citatet i avsnittets inledning att socialtjänsten bör vara lite schysst. Ett sådant agerande åsidosätter allmänintresset framför brukarintresset och det har ingen grund i den parlamentariska styrningskedjan. (Lundquist, 1988) Nästa avsnitt handlar om den etiska kompassen, och vi kommer att gå djupare in på tjänstemännens värderingar.

5.6 Den etiska kompassen

Avsnittet handlar om att följa sin inre kompass och hur tjänstemännen ska agera om någonting inte fungerar som det ska på arbetsplatsen.

”Cheferna ovanför mig driver dock ärendet i en riktning som jag inte står bakom. Beslut fattas sedan av socialnämnden och då är frågan hur man gör. Står jag på beslutet och cheferna skriver sitt eller tvärtom?”

Chefernas hänsyn till budget är tydlig och tjänstemännen befinner sig i ett spänningsfält mellan budget och medborgarens behov. Det är viktigt för tjänstemännen att markera när de inte kan stå bakom ett beslut. Några skulle välja att ta de eventuella repressalier det kan medföra att låta bli att ta beslut som går emot deras övertygelser. Tjänstemännens meningar om personligt ansvar sträcker sig från att göra ett förslag till beslut, till en känsla av personligt ansvar för eventuella följder av ett beslut. En tjänsteman ”skrev ihop en utredning” och lät chefens namn stå på den. Tjänstemannen fick genom att inte skriva sin signatur ”ryggen fri”, men resultatet för klienten blev i slutändan detsamma. En tjänsteman skriver *”jag skulle inte skriva under ett beslut alls som jag inte står för. Då skulle chefen själv få stå för det. Rätt eller fel vet jag inte, men jag skulle vägra.”*

Tjänstemännen befinner sig i korstryck mellan organisationens och klienternas behov. (Lipsky) Genom obstruktion och maskning kan tjänstemännen motarbeta sina överordnade genom att inte följa deras beslut. Nackdelarna med obstruktion är att det finns etiska komplikationer, såsom att åtgärderna inte alltid öppnar möjligheten för en offentlig diskussion. (Lundquist, 1998) Chefer får inte ge order till tjänstemän att fatta vissa beslut som dekret. Tjänstemännen följer dock skriven och oskriven policy på sina arbetsplatser och om tjänstemännen upplever att den är oetisk kan den hantera det genom att inte följa denna policy. Det försvårar arbetet för de överordnade med exempelvis att skära ner i budgeten. Genom att låta någon annan skriva under ett beslut åstadkoms ingen förändring för klienterna. Det är ett sätt att undslippa att behöva ta ansvar. Att ta ansvar innebär naturligtvis inte att bara fatta för klienten gynnande beslut, utan också att kunna motivera och stå för avslagsbeslut.

”Det är känt på vissa ställen att det är lättare att få bistånd på början av året än i slutet. Rättsvidrigt ja!”

Tjänstemännen vittnar om att det förekommer att de blir direkt eller indirekt tvingade av överordnade att fatta vissa beslut för att kunna hålla verksamhetens budget. Det framkommer inga tydliga protester från tjänstemännen. En tjänsteman antyder att det aldrig talas högt om företeelsen, men att det är så på flera håll. En annan tjänsteman blev

tillsagd av sin chef att *"neka nästan all ledsagning"*, vilket kändes "hemskt" för tjänstemannen, men den följde ändå chefens direktiv. På andra arbetsplatser förekommer det att tjänstemännen får en del av verksamhetens budget att hushålla med och använda så länge den räcker, med följd att insatser beviljas mer frikostigt i början av året och mer restriktivt i slutet. Det finns arbetsplatser där tjänstemannen får sin del av biståndets totala budget och de vet exakt hur mycket de får göra av med, dvs. bevilja. *"Detta pratas det aldrig högt om men så är det."*

Lennart Lundquist (2001) resonerar kring att tystnadskulturen bland tjänstemän blivit så utbredd att tjänstemannen inte ska ha synpunkter på beslut efter att de fattats, eller uttrycka sig så att chefer blir ledsna. Tystnadens förvaltning har fortsatt suga med sig människors kreativitet och arbetslust. Lundquist menar att det är mycket allvarligt att försöka tysta människor i en demokrati. *"Demokratin kan inte efter makthavarnas behov vridas av och på som en vattenkran. Har man en gång stängt av den kan effekterna bli ödesdigra."* (Lundquist, 2001: 22) När tjänstemän upplever sig tvingade att fatta vissa beslut för att verksamhetens budget ska hållas, kan man tala om en tystnadskultur. Tjänstemännen reflekterar över att det är etiskt fel att följa chefens beslut, men följer besluten utan protest eller andra motåtgärder. Företeelser som det aldrig pratas högt om, vittnar om att tjänstemännen inte vågar ta upp problemen med sina överordnade, alternativet är att de har blivit moraliskt förflackade. Kanske är det så att när tjänstemannakåren väl har blivit tystad, så förblir den tyst. På köpet försvinner också diskussioner och ifrågasättande av idéer som är vitala för att demokratin ska kunna fungera. Ytterst har tjänstemännen ett etiskt ansvar inför de brukare som drabbas av eventuella nedskärningar som är en följd av tystnaden.

"Jag tycker då att det är viktigt som socialarbetare att man inte tappar ens inre kompass, dvs. ens egna värderingar."

Yrkesrollen som tjänsteman bör präglas av hänsyn till etik och moral. De egna värderingarna får inte bli borttappade i mötet med organisationens krav. Etiska överväganden bör väga så tungt att vissa beslut inte ska vara möjliga att ta för en "vettig socialsekreterare", trots press ovanifrån. I dessa fall bör man göra sin röst hörd eller söka sig bort från organisationen. Den inre kompassen måste få styra besluten.

Lundquist (1998) menar att tjänstemän i brist på civilkurage är ja-sägare, vilket ytterst beror på de förutsättningar arbetsgivaren ger. Arbetsgivaren ska ge förutsättningar för att personalen ska våga "väcka". De som säger ifrån uppfattas ofta som besvärliga och anses ha samarbetssvårigheter, som ett led i att förebygga uppstudsighet. Om tjänstemännen

visar civilkurage och uppmärksammar oegentligheter kan förvaltningen fungera i enlighet med vårt offentliga etos. (Lundquist, 1998) När tjänstemannen faller offer för tystnaden, har den också förlorat sin etiska kompass. Om en tjänsteman känner att den har tappat bort sina värderingar i arbetet, säger det något om förvaltningskulturen den befinner sig i. Om det är ”högt i tak” finns möjlighet för tjänstemännen att diskutera förslag på förändringar innan dessa har genomförts och då föds också en förvaltningskultur som efterfrågar tjänstemännens eget kritiska tänkande.

”Förändringar i systemet måste alltid komma från golvet och det är därifrån politiken plockar upp eventuella förändringar som måste till när tillräckligt många uppmärksammar det.”

De tjänstemän som har svårt att foga sig i att fatta beslut i enlighet med regelverket uppmanas att engagera sig politiskt för att förändra. Frågan om förändring kommer uppifrån eller nedifrån blir aktuell. Tjänstemännen har potential att förändra samhället genom att tolka regelverket och att väcka politikerna när de ser sådant som inte fungerar. Att fatta beslut kan också vara en form av aktivism, där tjänstemannen går utanför ramen för sitt uppdrag och ser sig som medborgarnas röst.

Ämbetsmannadygderna visar att tjänstemännen ska ha integritet och alltid sträva efter att verka enligt ämbetets ideal. Integritet är en egenskap som är nära förknippad med civilkurage, dvs. förmågan att stå upp för det rätta oavsett påtryckningar och utgör således den jämpunkt som är en förutsättning för att det politiska systemet ska fungera. I ett dygdetiskt perspektiv är tjänstemännen ansvarskännande och mogna individer, som tillsammans bildar ett gemenskapssystem. (Lundquist, 1998) Tjänstemännen som säger ifrån när politiker eller chefer fattar felaktiga beslut som går ut över medborgarna, visar integritet och civilkurage. Antydningen om att tjänstemän som vill förändra borde engagera sig politiskt säger ganska mycket om graden av civilkurage hos den personen. I forumet verkar det trots vad Lundqvist skriver om tystnadens förvaltning, finnas tjänstemän som är beredda att visa civilkurage och förändra som tjänstemän. De mer subtila formerna av aktivism, där medborgarens rättigheter värnas måste också räknas som civilkurage.

”Vad är kutym? Personligen tycker jag det är beroende på situation och det är skillnad att bjuda på en glass eller få en blomma än om man blir mutad a la Tony Soprano.”

Tjänstemännen är inte vana vid att bli mutade av klienter. De för dock diskussioner om hur man som tjänsteman ska ställa sig till mindre gåvor från klienter. En tjänsteman menar att inte ens en handplockad bukett blommor är godtagbart att ta emot. Klienterna måste

förstå att det kan uppfattas som en muta och tjänstemannen måste säga *"tack, men nej tack till allt"*. På andra arbetsplatser är det godtagbart med gåvor av ett värde upp till 200 eller 300 kronor, som en blomma eller choklad. På vissa arbetsplatser tas sådana gåvor emot, men vissa är noga med att poängtera för klienten att gåvan kommer ställas ut i personalrummet till alla på arbetsplatsen. Det verkar extra känsligt att ta emot gåvor på arbetsplatser som arbetar med ekonomiskt bistånd. Förutom att kunna uppfattas som en muta, känns det jobbigt för tjänstemannen att hamna i en situation då den får en gåva från någon med knappa resurser. Det känns också obekvämt att säga nej, då personen försökt anstränga sig för att vara "artig".

Allmänetikern föreskriver regler utifrån processvärden hos tjänstemännen, för att föreskriva förbud så att tjänstemännen inte överskrider sina befogenheter. Det är inte lätt att avgöra när en tjänsteman överskrider sina befogenheter och exempelvis tagit en muta, eftersom mutor kan komma i så många olika former. En definition för korrupsion är när en tjänsteman använder sin tjänst *"för att tillgodose sina egna ekonomiska eller politiska intressen på bekostnad av det gemensamma goda"*. (Lundquist, 1998: 97) Lundquist menar att man med korrupsion förutom tydlig ekonomisk, även ska avse de mer subtila brotten mot "det rätta beteendet". Det kan handla om att favorisera grupper, tänja lagstiftningen till någons fördel eller ta beslut som präglas av egenintresset, snarare än att avspegla lagstiftningen och folkviljan. I det perspektivet ska tjänstemännen inte ta emot några gåvor av klienter. En blomma kanske inte uppfattas som ett sätt för tjänstemannen att tillskansa sig varken ekonomiska eller politiska intressen, men det antyder att förhållandet mellan tjänsteman och klient har blivit förskjutet. Att ta emot en gåva från en klient till ett ringa värde kan uppfattas som ett subtilt brott mot det rätta beteendet, då det kan sätta tjänstemannen i en obehaglig situation om den ska fatta missgynnande beslut.

"Men socialtjänsten har ju inte ansvar för allt som inte fungerar i samhället."

Det kan vara svårt att dra gränsen för var tjänstemannens eget ansvar går. Många tjänstemän är engagerade i sitt arbete och vill hjälpa medborgare, trots att den egna organisationen inte har formellt ansvar för den typen av problem som är aktuella. Tjänstemän på kommunen kan uppleva att en annan myndighet, som Migrationsverket, har fattat ett felaktigt beslut. Det uppstår ett dilemma där tjänstemannen vill hjälpa en medborgare med samtalsstöd eller att överklaga ett beslut. Rollen som myndighetsperson och medmänniska kan bli sammanblandad. En socialsekreterare som arbetar med

ekonomiskt bistånd har inget direkt samband med de beslut som Migrationsverket fattar om familjeåterförening.

Socialtjänsten är inte en statlig myndighet och de flesta socionomer arbetar inte inom statlig verksamhet. Det är möjligt att satsningarna på arbetet med offentligt etos inom de statliga myndigheterna inte har nått tjänstemännen. Jenny Svensson (2013) ser det som en internationell trend att frågan om offentligt etos varit så aktuell de senaste femton åren, snarare än som en lösning på tystnadens förvaltning. (ibid.) Socialtjänsten är bara en del av samhällets stödapparat för utsatta människor. I forumet kan det låta som att tjänstemännen bär all världens ok på sina axlar. Frågan om offentligt etos, där både demokrati- och ekonomivärden beaktas, verkar inte vara så aktuell i forumet. Däremot finns en professionsetisk diskussion som handlar om de etiska dilemman tjänstemännen stöter på i sin vardag, även om de inte uttrycks med etisk terminologi.

I följande kapitel kommer slutsatserna som är hämtade från föreliggande resultat- och analyskapitel att sammanfattas. Därefter avslutas uppsatsen med en diskussion.

6 Slutsats

I föreliggande studie har jag med hjälp av grounded theory och metoder inspirerade av textanalys och netnografi undersökt ett slutet forum på internet som riktar sig till socionomer. Jag har valt att rikta in studien på inlägg och trådar som handlar om de svårigheter som socionomerna ställs inför i sitt dagliga arbete. Kodning och begreppsliggörande av materialet utmynnade i sex övergripande kategorier, som alla har stöd i studiens teoretiska ramverk, dvs. Lipskys teori om gräsrotsbyråkrati och/eller Lundqvists teori om vårt offentliga etos. Jag kommer att redovisa mina slutsatser utifrån de kategorier jag skapat.

I studien framkommer den teoretiska kategorin *personligt ansvar* som rymmer en strävan efter professionell självständighet. Det finns samtidigt både en rädsla för det ansvar som en egen delegation av beslutsfattande innebär och en strävan efter att få fatta egna beslut med de mer kvalificerade arbetsuppgifter och det ansvar det innebär. Man skulle kunna säga att först när tjänstemannen fått egen delegation att fatta beslut är den en fulländad gräsrotsbyråkrat, som skapar policy i mötet med medborgarna. Tjänstemännens arbetsledare har en mer eller mindre uttalad stödjande respektive kontrollerande funktion. Studien visar att stödet från arbetsledare ser väldigt olika ut på olika arbetsplatser, men det framkommer också att tjänstemännen har olika behov av arbetsledning och att det är svårt att hitta en nivå som passar alla. Tjänstemännens arbetsledare, förste socialsekreterarna, har genom sin roll där de kan förmedla kontinuitet och rutiner till de anställda en betydande roll i den policy som levereras till medborgarna. Tjänstemännen vill uppleva sig fria i sin yrkesutövning, vilket kan ha att göra med ökade professionaliseringsanspråk och det framkommer under studiens lopp att många av tjänstemännen har svårt att förhålla sig till att de är tjänstemän i en politisk organisation, eftersom de sällan pratar om sitt handlingsutrymme som politiskt.

Utifrån studiens material bildas den teoretiska kategorin *vara bra på lagstiftningen*. Tjänstemännens juridiska kunskaper kan användas både för att motivera beslut som gynnar klienten, men också för att kunna utforma avslagsbeslut som ska hålla i en eventuell rättslig prövning. Samtidigt visar studien att många socionomer inte använder sig av juridisk metod i sitt dagliga arbete. Diskussionerna i forumet är ofta summariska, grundar sig i egna erfarenheter och utgår ofta inte från någon diskussion baserad på rättskällorna. Det finns en grupp tjänstemän på forumet som använder sig av juridiska resonemang och om detta är en ökande trend, eller om den är positiv låter jag vara osagt. Det är dock värt att poängtera att de dilemman som diskuteras i forumet ofta är av juridisk

karaktär, vilket visar att det är reella svårigheter som tjänstemännen ställs inför i sin vardag. Distinktionen mellan lag och riktlinjer verkar svår, och försvåras än mer av att tjänstemännen tar hänsyn till arbetsplatsens praxis och att deras beslut också vilar på en professionell bedömning.

En annan teoretisk kategori som bildats är *tjänstemannen som fixare*. Det finns tjänstemän som vill ta ett stort ansvar, ibland större än vad deras tjänst kräver, för medborgarna. I forumet finns tjänstemän som vill hjälpa sina klienter med sådant som inte direkt åligger myndigheten, som att hjälpa till att överklaga andra myndigheters beslut. Det visar att tjänstemännen engagerar sig psykologiskt mer i vissa klienter, men i motsats till Lipsky som menar att tjänstemännen engagerar sig i klienter de identifierar sig med, verkar tjänstemännen engagera sig i svåra ärenden där deras formella inflytande att påverka verkar ganska begränsad. När tjänstemännen inte kan tillgodose medborgarnas behov uppstår känslor av otillräcklighet. Relationen till klienten betonas, ibland så långt att den går emot lagstiftningen. Yrkesverksamma som möter barn som far illa ska anmäla det till socialtjänsten och inte göra egna bedömningar. Ändå gör många tjänstemän just egna bedömningar kring om de ska anmäla att barn far illa på något sätt och väljer att inte anmäla. Det visar att hjälparollen med stöd av professionella resonemang ensidigt betonas, vilket får till följd att regler åsidosätts. Hjälparen kan också använda lagens möjligheter för att hjälpa klienten, i form av att göra en anmälan eller initiera en samordnad plan.

En annan teoretisk kategori är *förtroende för yrkesrollen*. Vad klienten vill ha och behöver är nödvändigtvis inte samma sak. Klientens behov anpassas till organisationens "kostym". Tjänstemännen ställs ibland inför situationer där de ser att det finns ett stort hjälpbehov, men där befintlig lagstiftning inte är tillräcklig. Det ställer krav på tjänstemannen att göra en helhetsbedömning i ett etiskt perspektiv och se om de med hjälp av att "tänja" befintligt regelsystem ändå kan hjälpa personen. Svåra ärenden där man inte kan följa en given mall, ger tjänstemännen större handlingsutrymme att utforma sina beslut. Genom att tjänstemännen tar beslut som gynnar "det rätta" upprätthåller de allmänhetens förtroende för tjänstemännen och myndigheterna. När tjänstemännen upplever att de inte har utrymme att göra goda bedömningar blir det svårt för dem att arbeta kvar i organisationen. För att klara att arbeta på en myndighet krävs att tjänstemannen kan balansera de ekonomiska förutsättningarna med rättssäkerhet gentemot medborgarna.

I den teoretiska kategorin *när klienten blir människa* belyses relationen mellan tjänstemannen och klienten. I forumet finns två polariserade förhållningssätt till klienten,

där det ena präglas av tillit och medkänsla, och det andra av misstro och ifrågasättande. I forumet framkommer att tjänstemannen bör se sig själv som en administratör. Ett sådant synsätt på tjänstemannarollen friskriver tjänstemannen från ansvar och anspelar på en weberiansk neutralitet som moderna tjänstemän inte har. När en tjänsteman ser på sig själv som administratör kan det göra att de blundar för oegentligheter, och genom att inte ta etiskt ansvar inte agerar i medborgarnas intresse. När tjänstemännen ska ta ansvar för de klienter som avviker från rutinärenden, kräver det kreativitet från den enskilde tjänstemännens sida att kunna hantera policy som de inte anser gynnar den enskilde. Tjänstemännen anser att de ska använda de ”möjlighetens fönster” som regelverket erbjuder, att kunna hjälpa sina klienter, och inte vara onödigt strikta i sina bedömningar. De tjänstemän som företräder en ”schysst” socialtjänst går gärna lite vid sidan om det egentliga uppdraget. Det säger egentligen lite om huruvida dessa tjänstemän behandlar sina klienter bättre och mer effektivt, än de som mer tydligt fokuserar på sitt uppdrag.

Den sista teoretiska kategorin är tjänstemannens egen *etiska kompass*. Tjänstemännen menar att vissa beslut är otänkbara att ta, även om det finns en yttre press. Det är i dessa fall som den etiska kompassen måste styra och där tjänstemännen kan visa civilkurage och integritet, i bemärkelsen en förmåga att stå upp för det rätta. En muta är ett uttryck för att vilja påverka en beslutsfattare i en viss riktning. När det gäller tjänstemän som arbetar med klienter rör sig mutor troligtvis inte om mottagande av stora summor pengar, utan om mer subtila gåvor. I kontakten mellan tjänsteman och klient är det omöjligt att avgöra om exempelvis en blomma eller chokladask har påverkat tjänstemannen att få en bättre uppfattning av klienten och därför vara mer generös. Att få en gåva i tjänsten försätter tjänstemannen i en situation, där bara den etiska kompassen och en öppen diskussion på arbetsplatsen kan svara på hur den specifika situationen ska hanteras.

I diskussionskapitlet kommer studiens fynd att diskuteras mer allmänt i förhållande till studiens syfte, nätbyråkraten och Kafkas roman ”Processen”. Avslutningsvis berörs även frågan om studiens generaliserbarhet samt förslag till framtida forskning.

7 Diskussion

Kafka skriver i "Processen" om Josef K:s besök i de labyrintlika domstolskanslierna som representerar ett absurt rättssystem:

"Vi, det vill säga tjänstemännen här, kom en gång överens om att den som lämnar upplysningar måste vara snyggt klädd, eftersom han är den av oss som redan från början har ständig kontakt med klienterna och följaktligen kan bidra till att det första intrycket blir gott." (2014)

Föreställningar om tjänstemannarollen har under det senaste seklet funnits litterärt och teoretiskt gestaltade. (jfr. Weber, 1924) Även i Kafkas surrealistiska rättssystem möter medborgarna tjänstemän, som trots sin absurditet, har många gemensamma drag med moderna gräsrotsbyråkrater. De har fortfarande direktkontakt med medborgare och är måna om vilket första intryck de ger, och de har fortfarande ett stort eget ansvar och makt över den enskilde, som inte kan läggas över på systemet eller överordnade. (Lipsky) Det absurda i dagens system förefaller inte vara rättssystemet i sig, utan hur tjänstemännen använder ramlagstiftningen för att göra sina professionella bedömningar, som leder fram till beslut om enskilda. I forumet framträder ett behov av mer juridisk skolning av socionomer för att kunna tolka lagstiftningen och använda den på ett etiskt ansvarsfullt sätt som gynnar de som är i behov.

Den imaginära tiden med den välklädde tjänstemannen som representerade myndigheten i mötet med alla medborgare är förbi. Sektoriseringen av samhället och personalomsättningen i socialtjänsten gör att en klient under sin tid med bekymmer kan behöva träffa väldigt många olika tjänstemän. Förutom att det är svårt att på nytt relatera till en person, lyckas nog ingen tjänsteman riktigt få grepp om vad den enskilde behöver, och ha det mod som skulle behövas för att argumentera för klientens behov med chefer och socialnämnd. Den stora omsättningen av personal gör också att tystnadens kultur frodas. (Lundquist, 2001) En situation där en klient möter en tjänsteman ena veckan för att möta nästan "nya" tjänstemän nästa vecka, eftersom den gamla slutat eller blivit sjukskriven, är ingenting annat en kafkaliknande absurditet. I en uppsats om tjänstemannen och de utmaningar den ställs inför är det omöjligt att inte ta hänsyn till de omgivande organisatoriska ramarna.

Mina inledande frågeställningar om vilka strategier tjänstemännen använder sig av för att göra arbetet hanterbart har vi fått svar på i materialet. Studien har också givit oss svar på hur diskussionerna på forumet förs ur ett medborgarperspektiv och hur de kan relateras till värdena i vårt offentliga etos. Efter att i föregående kapitel ha redogjort för studiens

empiriska resultat och slutsatser, vill jag belysa studiens resultat i skenet av de normativa värdena i vårt offentliga etos. Är det önskvärt att tjänstemän diskuterar, visserligen avidentifierade, ärenden med andra okända tjänstemän i ett internetforum? De flesta av oss kan säkert utgå från sig själva; att man vare sig vill vara upphovet till en forumtråd, eller som flera tjänstemän skriver att de gör - sitter på allmänna färdmedel och dokumenterar med lappar och reflekterande bildskärmar, för att kunna nyttja sin restid till och från jobbet. Det är av yttersta vikt att enskilda medborgare har förtroende för myndigheter och deras tjänstemän. (Lundquist, 1998) Digitaliseringen ställer uppenbarligen särskilda krav på vårt offentliga etos och hur tjänstemännen genom sitt agerande förvaltar sitt demokratiska uppdrag.

Nätbyråkraten ställs inför samma svårigheter i vardagen som alla andra tjänstemän. Skillnaden är att nätbyråkraten verkar både offline, i den vanliga världen, och online i internetforumet. I forumet väljer nätbyråkraten att ha professionella diskussioner om svåra arbetsrelaterade frågor online med andra nätbyråkrater de inte träffar till vardags. I min uppsats finns antydningar om att det är särskilt positivt för tjänstemän som arbetar i mindre kommuner att kunna vända sig till forumet och för dem som arbetar i exempelvis elevhälsoteam och är ensamma i sin profession på en arbetsplats. Jag har tidigare benämnt forumet som ett slutet rum, i bemärkelsen att det bara är avsett för socionomer och socionomstudenter. Om man ser fenomenet med forumet ur medborgarens perspektiv, skulle det nog vara förvånande att höra att tjänstemän överhuvudtaget skriver om klienter på internet, och på vilket sätt de ibland uttrycker sig.

Vad som skulle behövas hos tjänstemännen i forumet är en större medvetenhet om vilka som faktiskt läser inläggen, inte bara till vem de är riktade. Jag ser ändå stora möjligheter med forumet och liknande forum, dock med förbehållet att man mer aktivt behöver arbeta med sekretessen och att medlemmarna själva bör göra etiska avvägningar om en viss fråga verkligen behöver tas upp.

När det gäller studiens generaliserbarhet, så är syftet med studien inte att generalisera resultatet. (Corbin & Strauss, 2015) Jag är intresserad av hur det fungerar i *en* organisation, dvs. internetforumet, och jag hoppas att vissa av slutsatserna om nätbyråkraten är så pass breda att de ska kunna användas för att vidga förståelsen av tjänstemännen i allmänhet. Jag har specifikt studerat socionomer, men menar att många av mina slutsatser kan gälla även andra tjänstemän som arbetar i direktkontakt med klienter.

Evelyn Z. Brodtkin (2008) menar att forskning om gräsrotsbyråkratier ger möjlighet att i ett ansvarsutkrävande perspektiv förstå de omätbara effekterna av tjänstemännens

betydelsefulla arbete och på så sätt bättre förstå hur deras arbete påverkar utfall av policy. Förhoppningsvis har den här uppsatsen visat några aspekter av tjänstemannarollen som tidigare inte varit kända och att den därmed bidrar till att förbättra möjligheten till ansvarsutkrävande av gräsrotsbyråkratier. Brodtkin (2008) förordar som metod för att få mer kunskap om gräsrotsbyråkrater att studera tjänstemännen genom tillämpad vetenskap och att forskningen bör bedrivas som organisatoriska etnografier, som genom kunskap från insidan kan utforska tjänstemännens vardag ”på golvet”. Hon föreslår att forskaren rör sig mellan sitt empiriska material och byråkratiteori. (2008) Jag har i min studie inspirerats av arbetssättet. Trots att studien har varit begränsad i tid och att jag inte har gjort någon deltagande observation, så har jag i en aspekt mött tjänstemännen i forumet ”på golvet”.

Vidare forskning skulle kunna studera ett liknande forum som jag har gjort, men med en annan ansats, exempelvis netnografisk. Att röra sig på forumet en längre tid och se vilka mönster som utvecklar sig, samt möjligheten att genom deltagande observation skapa kontakt med medlemmar på forumet och göra intervjuer och annan datainsamling skulle kunna bidra med intressant kunskap. (Berg, 2015) Om det finns internetforum för andra tjänstemän än socionomer vore det spännande att studera dem. Ett annat förslag till vidare forskning är att studera tjänstemannarollen genom skuggning av tjänstemän på en arbetsplats, med utgångspunkt i exempelvis gräsrotsbyråkrati och offentligt etos.

8 Källförteckning

Berg, M. (2015) *Netnografi: att forska om och med internet*. Stockholm: Studentlitteratur.

Bergström, G. & Kristina Boréus (2012) Samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys i Bergström, G. & Kristina Boréus: *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.

Billqvist, L. (1999) *Rummet, mötet och ritualerna: En studie av socialbyrå, klientarbetet och klientskapet*. Skriftserien 1999:4, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.

Brodkin, E.Z. (2008) Accountability in street-level organizations. *International Journal of Public Administration*. 31. 317-336.

Charmaz, K (2000) *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis*. Thousand Oaks, CA: Sociology Press.

Clevesköld, L. & Thunved, A. (2018) *Sekretess: Handbok för socialtjänsten*. Stockholm. Norstedts juridik.

Corbin, J. & Strauss, A. (2015) *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. London: Sage.

Evans T. & Harris, J. (2004) Street-level bureaucracy, social work and the exaggerated death of discretion. *British Journal of Social Work*. 34 (6) S. 368-386.

Evans T. (2011) Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *British Journal of Social Work*. Vol 41. S. 368-386.

Hirschman, A. (1990) *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Harvard University Press.

Hollander, A. (2009) Rättssociologi, kapitel i Hollander, A & Borgström, A. *Juridik och rättsvetenskap i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.

Hupe, P. & Mill M. (2007) *Street-level bureaucracy and public accountability*. *Public Administration*. 85 (2). S. 279-299.

- Johansson, R. (2002) *Vid byråkratins gränser: om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar*. Lund: Arkiv förlag.
- Johansson, V., Lindgren, L. & Montin, S. (2018) *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Lund: Studentlitteratur.
- Järvinen, M. (2002) *Mötet mellan klient och system – om forskning i socialt arbete*. Dansk sociologi. Vol. 13, Nr 2, s. 73-84.
- Kafka, F. (2014) *Processen*. Lund: Novapress.
- Kozinets, R. (2015) *Netnography: Redefined*. London: Sage.
- Lipsky, M. (2010) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lundquist, L. (1988) *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L. (1998) *Demokratins väktare – ämbetsmannen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur: s. 53-126.
- Lundquist, L. (2001) Tystnadens förvaltning I *Utan fast punkt: om förvaltning, kunskap, språk och etik i socialt arbete*. S. 13-29. Socialstyrelsen.
- Olofsdotter Stenstöta, H. (2013) Gräsrotsbyråkrati i förändring i Casula Vifjell Å & Ivarsson Westerberg A. *I det offentliga tjänst: Nya förutsättningar för tjänstemannarollen*. Malmö: Gleerups.
- Peters, G & Pierre, J. (2003) *Handbook of Public Administration*. London: Sage. s. 2.
- Pettersson, U. (2009) *Etik och socialtjänst: Om förutsättningarna för det sociala arbetets praktik*. Stockholm: Gothia.
- Rothstein, B. (1994) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS.
- Schierenbeck, I. (2003) *Bakom välfärdsstatens dörrar*. Umeå: Boréa.
- SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet.

- SFS 2009:400. *Offentlighets- och sekretesslag*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2011:109. *Regeringsform*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Socialstyrelsen (2014) *Anmäla oro för barn: Stöd för anmälningsskyldiga och andra anmälare*.
- Stranz, H. (2007) *Utrymme för variation – om prövning av socialbidrag*. Stockholms universitet: Rapport i socialt arbete.
- Strauss, A. (1987) *Qualitative analysis for social scientists*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Svensson, J. (2013) Offentligt etos i Casula Vifjell Å & Ivarsson Westerberg A. *I det offentliga tjänsten: Nya förutsättningar för tjänstemannarollen*. Malmö: Gleerups.
- Swedberg, R. (2011) Theorizing in sociology and social science: turning to the context of discovery I *The British Journal of Sociology*. Vol. 67 (1) S. 1-40.
- Vetenskapsrådet (2002) *Forskningsetiska principer – inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Weber, M. (1924) Legitimate Authority and Bureaucracy i Pugh, D.S. (ed) *Organization Theory: Selected Readings*. Penguin Business. (3-15).