

Handläggares handlingsutrymme inom LSS

En kvalitativ textanalys

Sammanfattning

Arbetet grundades i vårt initiala intresse av att undersöka någonting relaterat till LSS, detta ledde oss till att undersöka problematik relaterat till handläggares handlingsutrymme inom ramen för LSS. Detta valde vi att undersöka genom att applicera Lipskys teori, Webers teori och principal agent teorin på det handlingsutrymme som en handläggare har inom arbete med LSS. Det handlingsutrymmet fastställs i materialet genom att redogöra för de regler, riktlinjer och kontroller som styr deras arbete.

Studien är utformad som en kvalitativ textanalys. Några av arbetets mest centrala begrepp är handläggare, närbyråkrat, principal, agent och handlingsutrymme. Tydlig anknytning gjordes till verkliga fall varvid handläggarnas handlingsutrymme fått problematiska konsekvenser. Utifrån en stor mängd fall valde vi ut två distinkta fall, det ena är ett fall om en handikappad tjej vars brist av assistans fick tragiska konsekvenser. Det andra fallet handlar om sondmatning och hur det passar in inom tillgång till assistansstöd, det fallet belyser problematiska tolkningar av handläggare.

Materialet analyseras med hjälp av de synsätt som teorierna utgör, i analysen görs även en mindre diskussion gällande huruvida handläggare passar in i de skilda idealen som närbyråkrater, agenter och Webers ideala byråkrat i viss mån utgör. Utifrån detta dras slutsatser gällande vad problematiken med handlingsutrymme är för närbyråkraterna och varifrån det härstammar. Den slutgiltiga slutsatsen för arbetet är att mycket av den problematiken som syns i fallen som vi inkluderade bäst förstås genom att se det som en problematik grundad i överreglering och kontrollstyrning av handläggarna. Detta leder i förlängning till att det i praktiken fattas beslut som inte möter medborgares unika behov i tillräcklig utsträckning.

1. Inledning	4
1.1 Problemformulering och frågeställning	4
1.2 Syfte	5
1.3 Avgränsing	5
2. Bakgrund	5
2.1 Tidigare forskning	5
2.1.1 Street-level bureaucrats	6
2.1.2 Webers byråkratimodell	7
2.1.3 Principal agent theory	7
2.2 Konsekvenser och uppfattningar av handlingsutrymme	8
2.3 Teoretiskt ramverk	9
2.3.1 Lipsky	9
2.3.2 Principal agent teorin	9
2.3.3 Weber	10
3. Metod	10
3.1 Kvalitativ textanalys	10
3.1.1 Teorikonsumerande studie	11
3.2 Framtagande av tidigare forskning och nyhetsartiklar	12
4. Operationalisering	12
4.1 Definition av handlingsutrymme	12
4.2 Insamling av material	13
4.3 Validitet, reliabilitet och källkritik	14
5. Material	15
5.1 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade	15
5.2 Andra regler och krav som handläggare har att förhålla sig till	17
5.2.1 Förvaltningslagen	17
5.2.2 Socialtjänstlagen	17
5.3 Beslutsprocessen i stöd för vissa funktionshindrade	18
5.4 Hur kontrolleras besluten?	18
5.5 Uppmärksammade fall	19
5.5.1 Sondmatning	19
5.5.2 Tyra	20
6. Analys	21

6.1 Bör handledare inom LSS ses som ett typiskt exempel på en närbyråkrat, en agent eller som Webers ideala byråkrat?	21
6.1.1 Webers ideala byråkrat	21
6.1.2 Agent	22
6.1.3 Närbyråkrat	22
6.2 Hur hanterar kontrollorganen de problem som uppstår som en konsekvens av handledares handlingsutrymme.	23
6.2.1 Weber	23
6.2.2 Principal agent teorin	24
6.2.3 Lipsky	25
6.3 Hur är handlingsutrymmet begränsat?	26
6.3.1 Weber	27
6.3.2 Principal agent teorin	27
6.3.3 Lipsky	29
7. Slutsats	30
8. Källförteckning	33

1. Inledning

Det som tidigare undersökts inom detta område handlar framförallt om att analysera handlingsutrymmet hos socialarbetare utifrån Lipskys teorier. Det blir därmed intressant att undersöka LSS och handlingsutrymmet som närbyråkrater åtnjuter inom arbete relaterat till LSS. Det finns ett flertal fall som illustrerar problemen som uppstått som konsekvens av beslut fattade av handläggare. Exempel på sådana fall som vidareutvecklas senare är sondmatningsdebatten vilket är en debatt varvid försäkringskassan bedömde att sondmatning inte kvalificerade folk för assistans. Tidigt gjordes beslutet att inte låta sondmatning kvalificera medborgare för assistans vilket förvaltningsdomstolen i tidiga skeden höll med om, senare fastslogs dock när fallet blev mer uppmärksammat att beslutet inte varit i linje med reglerna. Vi tar även upp ett fall där en ung tjej vid namn Tyra nekades tillräcklig assistans trots att hon hade ett flertal problem som man kan tycka rimligtvis borde kvalificera henne för assistans, t.ex. erbjöds hon bara 15 minuter av assistans under natten trots att hon ofta led av andningsuppehåll under nattid.

1.1 Problemformulering och frågeställning

När det gäller beslut om stöd och service till vissa funktionshindrade är det handläggare i rollen som tjänstemän som ansvarar för utredning och beslut av beviljande eller nekande till stöd. Det är alltså ett fall av hur byråkrater som arbetar nära medborgare har visst handlingsutrymme att tolka de politiska riktlinjerna.

Genom att undersöka och problematisera handledares handlingsutrymme får vi vidare förståelse av varför närbyråkraters handlingsutrymme är problematiskt, men även varför handlingsutrymme för närbyråkrater i viss mån är nödvändigt och bra.

Vad har handläggare för handlingsutrymme inom LSS (lagen om stöd för vissa funktionshindrade)?

1.2 Syfte

Vi har valt att applicera tre olika teorier på byråkrati för att försöka få olika synsätt på hur byråkrati optimalt sett bör utformas och hur man kan minimera de problem som uppstår som konsekvens av närbyråkraters handlingsutrymme. Vi ämnar även att se till exempel på effekter som närbyråkraters handlingsutrymme får för medborgare i deras kontakt med byråkratin inom LSS.

1.3 Avgränsing

Vi kommer avgränsa oss till ärenden relaterade till LSS och mer specifikt sådana fall som är kopplat till närbyråkraters handlingsutrymme. Riktningen kommer vara på hur systemet begränsar och gör handlingsutrymme nödvändigt, de fallen vi tar upp kommer belysa och betona konsekvenserna av dessa begränsningar. I rum kommer vi begränsa oss till att undersöka närbyråkraters handlingsutrymme inom det svenska byråkratiska systemet med specifikt fokus på LSS. Avsikten är att undersöka de regler och riktlinjer som gäller för samtliga kommuner och inte beröra lokala regler och rutiner. Vi har även bestämt oss att tidsmässigt primärt fokusera på rådande omständigheter.

2. Bakgrund

2.1 Tidigare forskning

Den tidigare forskningen består i huvudsak av mer generella undersökningar av en socialarbeters handlingsutrymme, snarare än specifika inriktningar på LSS. Mycket av

forskningen är teoriutvecklande och teoriprovande studier av Lipskys arbete av en närbyråkrat, men det finns också självständiga studier av relationen mellan en utförare och en uppdragsgivare.

2.1.1 Street-level bureaucrats

Michael Lipsky beskriver street-level bureaucrats som de offentligt anställda som direkt möter medborgarna i sitt arbete. Det är de tjänstemän som har organisatorisk koppling till den politiska processen, men som i sitt arbete tvingas improvisera för att kunna möta medborgarnas behov (Gilson 2015). De vanligaste svenska översättningarna som finns på begreppet är gräsrotsbyråkrat, frontlinjebyråkrat och närbyråkrat (Hysing 2012). Vi har valt att i denna uppsats använda oss av begreppet närbyråkrat, då vi finner detta begrepp tydligast och lättast att använda. Typiskt för en närbyråkrat är enligt Lipsky att de i sin interaktion med medborgarna har begränsad tid, information och resurser för att alltid agera utifrån det bästa möjliga praxis. Vidare identifierar Lipsky huvuddragen i dessa yrken som: “chronically inadequate resources; an ever growing demand for services; vague or conflicting organizational expectations and policy goals; difficulties in measuring their performance; clients who do not voluntarily choose the services.” (Gilson 2015). Beskrivningen av en närbyråkrat passar in på de allra flesta tjänstemännen, de återfinns i förvaltningar inom offentlig sektor såsom skolor, vårdcentraler, polisstationer, socialkontor m.m (Hysing 2012).

Med ovan definition gör Lipsky ett påstående som kommer bli viktig i denna uppsats, nämligen att det är dessa närbyråkrater som i praktiken utformar politiken genom sina vardagliga beslut (Hysing 2012). Han visar även ett problem med detta, som är att dessa beslut hos närbyråkraterna ibland skiljer sig från det som beslutats från det centrala styret. Denna skillnad i beslutsfattandet beror enligt Lipsky främst på miljön i organisationen som närbyråkraten arbetar i. Det är alltså inte individens personliga intressen och preferenser som är den primära orsaken till beslutsskillnaderna. Lipskys lösningar på detta problem är inte att utöka själva kontrollen av dessa närbyråkrater, då han menar att det leder till stereotypiska lösningar som misslyckas med

att vara flexibel inför klienternas behov. Istället ska tjänstemännen stödjas på ett sätt som förbättrar deras möjligheter att ta de rätta besluten i dessa improviserade beslut. Lipsky argumenterar alltså för förebyggande åtgärder där närbyråkraterna redan innan besluten ska tas har den kunskapen, erfarenheten och träningen som krävs för att ta ett lämpligt beslut (Gilson 2015).

2.1.2 Webers byråkratimodell

Själva utgångspunkten för byråkrati som begrepp finner vi i Webers idéer om en byråkrat. Han utvecklade en idealtyp av en byråkrat som en regelföljande, oberoende, expert samt under kontroll av överordnade. Weber betonar att varje tjänsteman vet sin plats i organisationen och att denne är underställd en systematisk disciplin och kontroll. Vidare ingår det också i Webers modell att tjänstemännen ska ha en ordentlig utbildning och kompetens, syftet med den kunskapen är sedan att tjänstemännen ska kunna utöva sitt arbete på ett opartiskt, sakligt och neutralt sätt. Förutsägbarheten är också viktig, det ska finnas tydliga regler och riktlinjer så att medborgarna kan veta hur tjänstemännen ska handla (Hysing 2012).

2.1.3 Principal agent theory

Den grundläggande insikten i principal agent theory är att en principal, det vill säga en ägare kan få en agent att vidta åtgärder som ligger i principalens intresse, trots att principalen endast kontrollerar utfallet. Åtgärden omfattas då av processer som inte direkt kontrolleras av principalen (Azfar 2007). Om vi tar kommunpolitiken som exempel, så är det i en representativ demokrati tjänstemännen (agenten) som utför uppgifter åt politiker (principalen). Politiker har då inte insyn i allt förvaltningsarbete som tjänstemännen utför. Teorin säger även att denna relation präglas av att agenten har tillgång till asymmetrisk information och att parterna har skilda intressen (Eisenhardt 1989). Fortsätter vi på exemplet ovan så kan då tjänstemän med hänvisning till information som endast denne har, begära en utökad budget av politiker för att finansiera

någonting som i själva verket endast uppfyller agentens intresse. För att lösa problem som kan uppstå när agenter har handlingsutrymme, föreslår principal agent theory att emellanåt ompröva beslut. Betoning sker därmed på kontroll i efterhand, snarare än att detaljreglera beslutsprocessen (Azfar 2007).

2.2 Konsekvenser och uppfattningar av handlingsutrymme

Lars Tumber & Victor Bekkers beskriver det handlingsutrymme som närbyråkrater åtnjuter, i sin studie *Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion*. arbetet är i linje med Lipsky. Studien försöker utveckla en teori om vad den handlingsfrihet som Lipsky uppmärksammade får för effekter. Detta testas på ett stort kvantitativt material. Det finns också forskning som är kritisk mot att Lipsky underskattar professionalism. Denna kritik finns bland annat i Tony Evans arbete, *Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy*. Han menar på att socialarbetare är ett klassiskt och tydligt exempel på närbyråkrater, men att konsekvenserna av ett handlingsutrymme inte nödvändigtvis behöver vara negativa.

Perceptions of Discretion in Street-Level Public Service: Examining Administrative Governance in Romania av Alexander Hendersona, Tudor Țiclăub och Dan Balicab. Handlar om närbyråkrater och deras nyckelroll i policyimplementering. De belyser att mycket av den förståelsen som man har av närbyråkraters arbete är grundat i undersökningar av USA och Storbritannien, de valde därav att studera markant skilda länder i form av Rumänien. De ville undersöka till vad som avgör byråkratisk uppfattning om handlingsfriheten. Deras resultat säger att ett förebyggande arbetssätt, självständighet, nöjdhet med arbetet och erfarenhet är avgörande faktorer.

2.3 Teoretiskt ramverk

Det finns en hel del olika teoretiska ingångsvinklar man kan ta för att analysera handlingsutrymme. Vi har valt att inrikta oss på Lipskys teori om street-level bureaucrats, Webers byråkratimodell samt principal-agent-teorin. De tre perspektiven används som verktyg dels för att identifiera problemen som kan uppstå när tjänstemän har ett handlingsutrymme, men också för att presentera lösningar och strategier för att undvika problemen. Dessa teoretiska lösningar vill vi därefter dels ställa mot den byråkratiska utformningen i Sverige, men även mot några av de fall kopplade till LSS som uppmärksammats i media.

2.3.1 Lipsky

Lipskys arbete kretsar kring just närbyråkrater och deras handlingsutrymme, därför är hans teoretiska resonemang ytterst relevant för vår uppsats. Lipsky identifierar ett problem som vi kommer behandla under analysen, nämligen att det är omöjligt för en demokratiskt styrd regering att konstituera tillräckligt med lagar och regler för att omfatta alla unika fall. Närbyråkraten spelar en central roll då det är denne som i sitt direkta möte med medborgaren har utrymmet att göra situationsanpassade beslut som potentiellt skiljer sig från de riktlinjer centrala styret gett. Utöver detta kommer vi också använda oss av Lipskys idéer om hur staten bör organiseras för att minimera denna problematiken, där han betonar vikten av att ge byråkrater de verktyg som behövs för att kunna ta situationsanpassade beslut som ligger så nära som möjligt de centrala riktlinjerna.

2.3.2 Principal agent teorin

Vårt andra perspektiv, principal agent teorin, bidrar till vårt arbete på det sätt att teorin har en alternativ lösning på problemet kring handlingsutrymme. Denna lösning är att fokus bör läggas på att kontrollera agenten (i detta fall byråkraten) i efterhand. Teorin bygger på samma

antagande som Lipskys, nämligen att det är omöjligt att detaljreglera en agents handlingsutrymme, men teorin är mer skeptisk till att det går att lösa problemet genom att ge agenten rätt kunskaper. Teorin argumenterar till och med för att dessa kunskaper är kontraproduktiva, då det ger agenten tillgång till asymmetrisk information som denna kan använda för att gynna sina egna intressen. Teorin blir därmed intressant att använda för vår analys, då den har en liknande syn på grundproblematiken, men skiljer sig mot Lipsky och Weber i hanterandet av denna problematik.

2.3.3 Weber

Att inkludera Weber i vårt ramverk motiveras med hans optimistiska syn på att lagar, regler och standardiseringar kan minimera byråkraters handlingsutrymme. Genom att forma byråkraten så att denna blir regelföljande, opartisk, expert och underställd överordnad kontroll så skapas en förutsägbarhet hos medborgaren. Det som blir föremål för vår analys är hur pass väl Webers ideal av en byråkrat passar in i det rörliga arbete som en handläggare faktiskt har. Det blir också relevant att använda Webers teorier för att jämföra utformningen i Sveriges organisering kring LSS. Vi undersöker då om det i vårt material finns indikationer på att staten begränsat närbyråkraters handlingsutrymme på det sätt som Weber förespråkat.

3. Metod

3.1 Kvalitativ textanalys

Vår metod är en textanalys som successivt blir kvalitativ. Med det menas att vi börjar med ett *sökande* där vi skummar igenom lagtexter, myndigheters hemsidor och nyhetsartiklar. I detta sökande deltar vi också på en föreläsning om LSS för att kunna få en överblick över ämnesområdet samt ställa frågor till föreläsaren och studenterna. Vi har också använt

kommentarer till lagtexter dels för att öka precisionen i vårt sökande, men också använt kommentarerna som material i sig. När vi tagit fram de delar av materialet som varit relevant gör vi en mer kvalitativ analys av materialet. Denna metod präglas av att få fram helheten i texten och även att värdera vissa delar av texten högre än andra (Esaiasson m.fl. 2012). Detta passar väl in för att uppnå vårt syfte då vi vill få fram delar av materialet som påverkar de aspekter av handlingsutrymmet som vi vill undersöka utifrån vår problemformulering, syfte och avgränsning. Därmed kan vi skala bort stora delar av materialet som saknar relevans.

För att förenkla framställningen av materialet har vi klassificerat det utifrån vad handläggaren har att förhålla sig till, hur beslutsprocessen går till, hur beslutet kontrolleras i efterhand samt enskilda fall som uppmärksammas i media. I en kvalitativ textanalys är det också viktigt att konkretisera den allmänna frågeställningen till ett antal frågor som ska ställa frågor till materialet (Esaiasson m.fl 2012). Detta är en extra viktig del i vår undersökning eftersom handlingsutrymme är ett så pass brett begrepp som kan tolkas på olika sätt. Under rubriken operationalisering framgår det hur dessa frågor till materialet är formulerade och hur de används.

3.1.1 Teorikonsumerande studie

Arbetet är som helhet snarlikt en teorikonsumerande studie, då själva arbetet är centrerat runt handläggares handlingsutrymme och vi nyttjar ett flertal teorier för att förstå det.

I en teorikonsumerande studie står det enskilda fallet i centrum. Det är sedan teorierna och förklaringsmodellernas uppgift att förklara vad som har hänt i det enskilda fallet. Det går också att känna igen en teorikonsumerande studie genom att valet av förklaringsfaktorer är sekundärt, medan föremålet för studien är primärt (Esaiasson m.fl. 2012).

Problematiken med att anse arbetet som en teorikonsumerande studie är att det inte är fullt rimligt att definiera handläggares handlingsutrymme som ett enskilt 'fall'. Anledningen till

denna tveksamhet är att handläggares handlingsutrymme inte passar in på en vanlig bild utav vad som är ett 'fall'.

3.2 Framtagande av tidigare forskning och nyhetsartiklar

Det har funnits en uppsjö av tidigare forskning när det gäller handlingsutrymme och därmed har det funnits svårigheter i att sammanställa detta. Det vi kommit fram till är att mycket av forskningen kretsar kring Lipskys arbete av en närbyråkrat. Vi har inte hittat något arbete där handlingsutrymme specifikt är inriktat mot handläggare inom LSS. Valet att inkludera principal agent teorin och Weber bygger på att det ger oss alternativa problemformuleringar och lösningar på en närbyråkraters handlingsutrymme inom LSS. Det ger oss därför en bredare analys då teorierna har vissa motsättningar gentemot varandra.

Nyhetsartiklarna är framtagna genom att söka i diverse tidningars databaser med sökorden "handläggare" och "LSS". Syftet med nyhetsartiklarna är att få fram verkliga exempel på de problem vi beskriver inom handlingsutrymme. Det är dels problem som teorierna visar, men också konsekvenser av den byråkrati Sverige utformat runt LSS. Eftersom detta är exempel, så är inte vår ambition att dessa verkliga fall skall vara representativa för hela problematiken kring handlingsutrymme inom LSS.

4. Operationalisering

Det vi vill mäta i vår undersökningen är graden av *handlingsutrymme* hos en *handläggare*. För att göra detta krävs både en definition av dessa begrepp, men också en redogörelse för hur vi samlar in material för att mäta begreppen.

4.1 Definition av handlingsutrymme

Handlingsutrymme kan definieras som hur mycket en person sitt arbete styrs av en organisation och hur mötet med klienten är utformad. Det innefattar lagar, regler och överenskommelser. Det handlar vidare om hur en individ har möjlighet att fatta ett beslut som är lämpligt utifrån egna individuella faktorer. Handlingsutrymmet kan alltså analyseras utifrån det egna tolkningsutrymme en person har (Svensson m.fl. 2008). Denna definition använder vi som utgångspunkt i hur vi lägger upp arbete, men den del av handlingsutrymme vi vill undersöka preciseras i hur vi samlar in materialet.

4.2 Insamling av material

Vi avser alltså inte mäta handlingsutrymme i sin helhet, utan detta görs i relation till vår avgränsning. Det innebär att vi endast mäter handlingsutrymmet utifrån de statliga begränsningarna, inte utifrån de lokala reglerna och riktlinjerna som finns inom kommunen och/eller hos varje enskilt socialkontor. Med statliga begränsningar syftar vi då på lagar och myndigheter som verkar för samtliga kommuner i hela landet. Detta ger oss möjligheten att mäta handlingsutrymme genom att samla in material som bidrar till att svara på följande frågor:

1. Vilka lagar och riktlinjer från staten behöver en handläggare förhålla sig till i sitt arbetssätt och beslut i ärenden inom LSS?
2. Hur kontrolleras detta arbetssätt och beslut av staten?

Resultatet av dessa frågor måste hanteras i relation till varandra. Det vill säga, lagarna och riktlinjerna påverkar inte handlingsutrymmet i sig, utan det måste finnas någon form av kontroll för att handläggarna skall vara bundna till att följa dessa lagar och regler. På samma sätt påverkas inte handlingsutrymme av att det finns en omfattande kontroll, utan det måste också finnas lagar och riktlinjer för att något ska vara kontrollerbart.

Det materialet vi kommer ställa dessa två frågor till är:

1. Lagtexter
2. Kommentarer till lagtexter
3. Nyhetsartiklar
4. Myndigheters hemsidor

Den första punkten, lagtexter, är ett självklart val av material med tanke på att det är det tydligaste redskapet för staten att begränsa byråkraters handlingsutrymme. Lagtexter kopplas också direkt till ett kontrollorgan i form av en relevant domstol. Punkt två och tre är däremot inte ett lika självklara val och behöver därför motiveras ytterligare. Det har till viss del med validitet och reliabilitet att göra, vilket vi kommer till i nästa avsnitt. Det vi däremot kan nämna här är att nyhetsartiklarna inte primärt bidrar till att mäta handlingsutrymme, utan snarare används för att exemplifiera vad konsekvenserna kan bli av den problematik vi beskriver i vår undersökning. När det gäller punkt 4, att samla in material från myndigheters hemsidor så gör vi detta för att ta reda på hur handläggares arbete kontrolleras av de myndigheter som är har detta som uppgift.

4.3 Validitet, reliabilitet och källkritik

Problemet med att uppnå hög validitet i denna undersökning är att begreppet handlingsutrymme inte är tillräckligt konkret. För att lösa denna problematik har vi som tidigare nämnt begränsat begreppet så att det passar in i vår avgränsning. På så sätt blir det tydligare vad för typ av handlingsutrymme vi vill mäta.

När det gäller reliabiliteten så påverkas den negativt av att undersökningen kräver en hel del navigation kring vilka lagtexter som är relevanta för området. Våra förkunskaper inom juridik och LSS är inte tillräckligt stora för att kunna göra denna navigation på ett tillförlitligt sätt. För att öka denna precision har vi tagit hjälp av forskare och studenter inom socialrätt för att leda oss i rätt riktning. Vi har också samlat in material i form av kommentarer till lagtexterna för att

tydligare visa vilka delar i lagtexterna som är relevanta. För att öka tillförlitligheten ytterligare har vi valt kommentarer till lagtexterna som även används som kurslitteratur för Lunds universitet.

I övrigt är vårt material hämtat från källor som har hög tillförlitlighet. Lagtexter och skrifter från myndigheters hemsidor antas vara sanningsenliga. Nyhetsartiklar kan ha problemet att vara något vinklade, speciellt i fallet Tyra då tidningarna har ett intresse att förstora problemet. Vi har försökt att utelämna de normativa delarna av artiklarna och fokusera på det sakliga. När det gäller kommentarerna till lagtexter så är de skrivna av forskare inom socialrätt. Det enda problemet vi kan finna med detta är att texterna är skrivna ur en socialarbetares perspektiv, istället för ett statsvetenskapligt. Vi tror dock att i kombination med övriga statsvetenskapliga resonemang tillför detta perspektiv snarare till en bredare analys utav ämnet.

5. Material

5.1 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

Enligt Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387) är verksamhetens mål att främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för de personer som har rätt till stödet (LSS 5§). Verksamheten ska vara av god kvalité samt respektera den enskildes självbestämmanderätt och integritet (LSS 6§). Lagen säger i enlighet med namnet att det bara är vissa funktionshindrade som har rätt till särskilt stöd och särskilt service. Det ska ges till personer som omfattas av LSS personkrets, vilket är de personer

- “1. med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
2. med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller

3. med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service” (LSS 1§).

Det räcker dock inte att man ingår i LSS personkrets för att kunna ha rätt till stöd. I 7§ LSS framgår också att personen måste ha behov av sådan hjälp i sin livsföring. Om behovet tillgodoses på annat sätt har personen inte rätt till stöd enligt LSS (Bäckman 2018). De stödåtgärder som finns enligt LSS 9§ är rådgivning, personlig assistans, ledsagarservice, biträde av kontaktperson, avlösarservice, korttidsvistelse, korttidstillsyn för skolungdom över 12 år, boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar, bostad med särskild service för vuxna samt daglig verksamhet för personer i yrkessam ålder (Sveriges riksdag).

Huvudansvaret för insatserna i LSS ligger på kommunerna (LSS 2§ 2st). Regionen har ett visst rådgivningsansvar (LSS 2§ 1st). Staten har också ett visst ansvar, vilket representeras av försäkringskassan. Inom LSS har då försäkringskassan vid vissa omständigheter ansvar för assistansstöd. Detta gäller vid ett assistansbehov om minst 20 timmar per vecka för att täcka grundläggande behov. Ifall behovet är mindre än så är det istället kommunen som den sökande ska vända sig till [LSS 9a§]. Med grundläggande behov avses de personer som “[...]på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade” (LSS 9a§ 1st) (Sveriges riksdag).

År 2016 tillsatte regeringen en utredning med uppdraget att göra en översyn av LSS och den personliga assistansen. Utredningen skulle bland annat lämna förslag om en hållbar ekonomisk utveckling av insatserna. Direktivet från regeringen innehöll också en hel del kritik mot lagen, där de ansåg att reglerna var alltför komplicerade vilket bidrog till ökade tolkningsmöjligheter, mindre likvärdighet och försämrade rättssäkerhet. Utredarna uppmanades därmed att öka träffsäkerheten i lagstiftningen (Bäckman 2018).

5.2 Andra regler och krav som handläggare har att förhålla sig till

5.2.1 Förvaltningslagen

Det finns i förvaltningslagen (2017:900) (FL) krav på att beslutet som fattas måste (med vissa undantag) motiveras, dokumenteras och underrättas. Dokumentationen av beslutet ska innehålla vilka som varit med i beslutsfattandet samt en beskrivning av beslutet. Den medföljande motiveringen ska omfatta vilka föreskrifter som används och vilka omständigheter som varit avgörande. Vid ett gynnande beslut för den enskilde finns däremot inga krav på motivering (FL 31-33§§). Handläggaren måste i sin myndighetsutövning ha stöd för sina åtgärder i rättsordningen, därtill måste denne också vara opartisk och saklig i sin verksamhet (FL 5§). Om det finns anledningar att tro att handläggarens opartiskhet kan ifrågasättas och att denna opartiskhet är betydande för beslutet, anses det som jäv. Detta leder till att handläggaren inte får ha någon form av delaktighet i beslutsärendet (FL 16-17§§). Innan det slutgiltiga beslutet tas finns det krav på att den sökande ska ha möjlighet att yttra sig om det material som varit betydande för beslutet (FL 31§) (Sveriges riksdag b).

5.2.2 Socialtjänstlagen

Handläggare är enligt socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) skyldiga att inleda en utredning utan dröjsmål när en ansökan/anmälan om en stödinsats inkommer (SoL kap 11 1§). Även i denna lag finns krav på dokumentation rörande beslut, åtgärder, faktiska omständigheter samt händelser av betydelse (SoL kap 11 5§). I övrigt styrker också Socialtjänstlagen att de paragrafer som togs upp i 3.1.1 ska tillämpas i ärenden som rör myndighetsutövning (SoL kap 11 8§) (Sveriges riksdag c).

5.3 Beslutsprocessen i stöd för vissa funktionshindrade

Det är den personen med eventuell funktionsnedsättning som själv ansöker om stöd enligt LSS. Många behöver dock hjälp i form av en god man eller förvaltare. En ansökan ska alltid vara inriktad mot en specifik insats. Det är därefter kommunen som den funktionshindrade är bosatt i, som har ansvar för att behandla ansökan. Kommunen har handläggare som gör en utredning av varje enskilt fall. Beslutet ska sedan fattas utifrån LSS och de insatser som den funktionshindrade ansökt om. Dessa riktlinjer som lagen tillger är inte helt detaljreglerad utan det finns utrymme för kommunen att ge service som är utformad för att passa den enskilda individen. Hänsyn kan till exempel tas till hur familjesituationen ser ut, vilka önskemål familjen har samt att den enskilde går igenom olika skeenden i livet. När beslutet är taget har personen som ansökt om stöd tre veckor på sig att överklaga. Efter denna tidsperiod förlorar personen möjligheten att pröva beslutet i domstol (Bäckman 2018).

5.4 Hur kontrolleras besluten?

Justitieombudsmannen (JO) är en viktig och given del av granskningen som sker utav kommuners och försäkringskassans beslutsfattande. Detta görs för att säkerställa att myndigheterna agerar enligt lagen och även för att granska hur pengarna spenderas och i viss mån hur pass effektiv den spendering som sker är. Justitieombudsmannen har bl.a. möjlighet att anmäla tjänstemän. (JO 2015 a). Justitieombudsmannen har möjlighet att övervaka offentliga aktörer, detta inkluderar myndigheter på statlig, kommunal och landstingsnivå och även individuella tjänstemän vid alla tre nivåer. (JO 2015 b).

Socialstyrelsen arbetar mer övergripande med utredningar och förslag för att hjälpa myndigheter och verksamheter inom vård och omsorg att uppfylla de sina mål, i detta fall just de funktionshinderspolitiska målen. De arbetar bl.a. med att utvärdera hur vården och omsorgen fungerar i diverse avseenden. De arbetar även med att framställa råd och regler gällande hur man

ska leva upp till de krav som finns. (Socialstyrelsen a). De råd och regler som skapas kan beröra t.ex. dokumentation och personalens kompetens. (Socialstyrelsen b).

Problem som uppstår mellan individer och myndigheter gällande implementering av LSS kan tas till förvaltningsdomstolen. Förvaltningsdomstolen behandlar bl.a. mål som berör tvister relaterat till implementering av socialtjänstlagen, vilket då är tvister gällande beslut som en socialnämnd har fattat i en kommun och även mål gällande socialförsäkring vilket då kan vara gällande ekonomiskt stöd till funktionshindrade. (Sveriges domstolar 2017).

IVO (Inspektionen för vård och omsorg) ansvarar för tillsyn över verksamheterna inom hälso och sjukvårdsområdet, socialtjänsten och den verksamhet som sker kopplat till LSS. (IVO 2016 a). Socialtjänstlagen fastställer att kommuner bär ansvaret för dess socialtjänsts arbete och att individer tillhandages stöd och hjälp i sådan grad som behövs och som de är berättigade till. IVO arbetar t.ex. med kontroll av hur ärenden handläggs. IVO ansvarar för kontroll av verksamhet som sker i enlighet med LSS. Deras tillsyn sträcker sig till att se över verksamhet gällande personlig assistans och bostäder med särskild service inom ramen för LSS. (IVO 2016 b).

5.5 Uppmärksammade fall

5.5.1 Sondmatning

I fråga om sondmatning har försäkringskassan och handläggare gjort bedömningen att behov av sondmatning inte skulle ses som grund för behov av assistans. Deras beslut kritiserades för att göra absurda skiljelinjer mellan olika sätt att ta in föda. Arbetare på försäkringskassan beskyller otydlighet i reglerna som anledningen till varför de tidigare gjort vad som nu bedömts vara en inkorrekt bedömning. (Aftonbladet 2018). Problematiken grundades i ett beslut som togs av försäkringskassan 2016 varvid de kom fram till att "egenvård" exempelvis sondmatning inte borde berättiga folk till assistansersättning då det ansågs vara en "sjukvårdsåtgärd". (SR 2018).

Ett promemoria lades fram i riksdagen som skulle fastställa att sondmatning såväl som svårigheter med andning skulle bli berättigande för assistansersättning (Regeringen).

5.5.2 Tyra

Fallet av Tyra är ett fall varvid de bedömningar som sker i assistansutredningar och de konsekvenser de får kan ge tragiska utfall. Tyra föddes med "cp-skada" vilket gjorde henne helt rullstolsburen och hon led av selektiv mutism och andningsuppehåll under nätterna. Av denna anledning ansökte hon om 112 assistanstimmar och hon fick enbart beviljat ca 41 timmar i veckan, mindre än hälften av vad hon bedömde nödvändigt. Mest chockerande av allt beviljades hon enbart 15 minuter av assistans per natt trots det kända problemet med andningsuppehåll under nätterna. Kommunen valda även att förminska den problematik som uppstod som konsekvens av att hon led av ett flertal handikapp inklusive selektiv mutism och tog inte detta i extra åtanke. Hennes familj försökte vid åtaliga tillfällen medla med kommunen och belysa problematiken men de blev konstant nekade och kommunen höll fast vid de bedömningar de gjort. Tyvärr ledde dessa problem kombinerat med andra till att Tyra tragiskt tog sitt liv (Expressen 2019).

Tyra testade även att ompröva besluten genom att söka sig till försäkringskassan, men även där fick hon avslag. Birgitta Morgin, chefen för enheten funktionsnedsättning i Stockholm stad vill inte kommentera det enskilda fallet, men kunde svara på vissa generella frågor. Där pekade hon bland annat på att det är rättsfall det är tal om, och därför måste de bedöma utifrån de lagar och regler som finns. Hon säger att de i sina bedömningar tar hänsyn till tidigare rättsfall samt försäkringskassans bedömningar, detta för att skapa en rättsäkerhet till medborgarna. (Metro 2019).

6. Analys

6.1 Bör handledare inom LSS ses som ett typiskt exempel på en närbyråkrat, en agent eller som Webers ideala byråkrat?

Den beslutsprocess vi tar upp i materialet präglas av vissa arbetsuppgifter som ligger mer eller mindre i linje med de teorier vi tar upp. Nedan följer en analys av hur en handledare skulle kunna beskrivas utifrån Lipsky, Weber och principal agent teorin.

6.1.1 Webers ideala byråkrat

Spåren av Webers ideér om en byråkrat som regelföljande och oberoende märks tydligt av i hur Sverige organiserat sin byråkrati inom LSS. Det är en omfattande lagstiftning som handläggaren har att förhålla sig till, där lagtexterna betonar opartiskhet, saklighet och öppenhet. Vi har visat att det inte enbart är LSS som närbyråkraten ska agera efter, utan förvaltningslagen och socialtjänstlagen står också för regleringar i handläggarens agerande. Även utredningen från regeringens sida kom fram till att reglerna var alltför komplicerade och omfattande. De juridiska styrmedel för att byråkraten ska inneha dessa egenskaper är så pass tydliga att lagtexterna ibland till och med upprepas på olika lagområden. Även om handläggaren är den som bär ansvar för utredningen och beslutet, så finns centraliserade regleringar och kontrollorgan som har riktlinjer för hur detta ska gå till. Dessa i form av försäkringskassan, förvaltningsdomstolen, inspektionen för vård och omsorg, lagstiftande politiker, socialstyrelsen samt justitieombudsmannen. Webers idé om en byråkrat som är underställd och kontrollerad av överordnade passar därför väl in på en handläggare inom LSS.

Webers ideal av en byråkrat brister dock en del i till vilka medborgare denna service utformas till. Weber betonar förutsägbarheten, men i ärenden inom LSS har de funktionshindrade en hel del individuella behov som är svåra att möta med alltför standardiserade arbetssätt. Här har vi en kärnproblematik då byråkratin inom LSS utifrån vårt material verkar vara utformad med

inspiration från Webers ideal, men att klienternas individuella behov underskattas. Den anpassning och flexibilitet som vissa anser behövs för att uppfylla den funktionshindrades behov ryms inte i Webers synsätt.

6.1.2 Agent

I principal agent teorin behöver agenten inte nödvändigtvis vara en byråkrat. Kraven är snarare att de ska ha tillgång till asymmetrisk information gentemot principalen, och att de har ett visst eget intresse. Det framgår tydligt av materialet att en handläggare genom utredningarna får tillgång till en hel del information om klientens behov som de politiska beslutsfattare inte har. Lagen i SoL och FL kräver dock att utredningarna dokumenteras vilket gör att möjligheten finns för principalen att skaffa sig en inblick i handläggarens beslutsprocess. Denna kontroll görs då i viss mån av de myndigheter som kontrollerar LSS-ärenden. Den asymmetriska informationen är därmed begränsad vilket gör att en handläggare inte har samma handlingsutrymme som den typiska agenten i principal agent teorin.

6.1.3 Närbyråkrat

Lipskys bild utav närbyråkraten var att de som hade direkt kontakt med medborgare i sitt arbete tvingas improvisera för att kunna anpassa sig till de unika behov och krav som olika medborgare innehar. Detta passar in på hur handledare arbetar, då de genom utredningar kommer i kontakt med medborgarna och tvingas ta beslut baserat på de lagar och riktlinjer som finns. De har där ett visst handlingsutrymme i hur lagarna och riktlinjerna ska tolkas i relation till klientens behov. Lipsky lade även vikt vid att en typisk närbyråkrat kämpar mot svårigheter grundade i sin begränsade tid, information och resurstillgång. I vilken grad handläggare kan påstås ha detta är givetvis relativt då det är svårt att dra en gräns för vad som innebär tidsbrist, men grundat i den mängd fall som handläggare måste hantera anser vi att de i rimlig utsträckning även passar in på dessa kännetecken av en närbyråkrat. Lipsky tar dock upp lärare som exempel där de i klassrummet måste ta snabba och improviserade beslut i sitt möte med barnen. En handläggare

inom LSS har ändå en viss tid på sig att överväga sitt beslut och därmed har de möjligheten att dubbelkolla de lagar och regler som är relevanta. Det är därför inte ett lika klockrent exempel av en närbyråkrat utifrån Lipskys definitioner. En handläggare tar visserligen några improviserade beslut i vilka frågor de ska ställa i utredningarna, men det är det slutgiltiga beslutet om en ansökan beviljas eller avslås som är det centrala.

6.2 Hur hanterar kontrollorganen de problem som uppstår som en konsekvens av handledares handlingsutrymme.

De teorier vi valt att inkludera i vår uppsats har olika utgångspunkter och åsikter gällande kontrollorgan. Teorierna har även vissa preferenser gällande huruvida kontrollen som sker bör vara av reaktiv eller proaktiv karaktär. Genom att analysera hur dessa teorierna ställer sig till de kontrollorgan som finns i det svenska systemet, kan vi inom ramen för arbete inom LSS få en bild av hur teorierna ställer sig till hur byråkratin utformats av Sveriges riksdag.

6.2.1 Weber

Weber och hans byråkratimodell ser det som centralt att det finns tydligt fastställda regler och riktlinjer för agerande så att medborgarna enkelt kan förutse hur tjänstemän kommer att agera. Därav passar han inte nödvändigtvis in på en uppdelning mellan proaktiv eller reaktiv kontroll utan betonar snarare bara vikten av att kontrollera i alla dess former.

Justitieombudsmannens reaktiva kontroll skulle ses som en lämplig kontrollfunktion, det agerar som ett sätt att säkerställa att de tydliga regler som ska fastställts efterlevs och att medborgare därav med säkerhet kan förutse vad tjänstemän gör.

Socialstyrelsens arbete med att utvärdera agerande och framställa nya riktlinjer skulle också ses som positivt utifrån Webers synsätt, då det hjälper till med att säkerställa att tjänstemän agerar

förutsägbart. Det bidrar även till att vidareutveckla riktlinjer för agerande vilket bör förbättra byråkratin.

Förvaltningsdomstolen arbetar reaktivt genom att hantera tvister som uppstått, detta skulle utifrån Webers synsätt ses som en bra lösning på ett olyckligt problem. Optimalt sett skulle tvister inte uppkomma om tjänstemännens agerande var lämpligt förutsägbart, men att låta en förvaltningsdomstol hantera i praktiken oundvikliga tvister bör ses som en rimlig lösning på problemet.

IVOs arbete med kontroll av handläggning är reaktivt arbete som är i linje med Webers betoning på fastställda regler och riktlinjer som gör tjänstemäns agerande förutsägbart. Kontrollen av handläggningen är ett sätt att stärka förutsägbarheten.

6.2.2 Principal agent teorin

Principal agent teorin anser att problem som kan uppstå som konsekvens av 'agenters' handlingsutrymme bäst hanteras genom att sinsemellan ompröva beslut. Teorin betonar vikten av att kontrollera i efterhand snarare än att i detalj styra beslutsprocesser.

Justitieombudsmannens och inspektionen för vård och omsorgs reaktiva arbete faller i linje med hur principal agent teorin anser att man bör hantera problem med närbyråkraters handlingsutrymme, JO och IVO arbetar med att i efterhand granska beslutsfattande vilket är ett klart exempel på hur principal agent teorin anser att man bör motverka problem grundade i 'agenters' handlingsutrymme.

Socialstyrelsens arbete med att reaktivt utvärdera tidigare agerande och proaktivt framställa nya riktlinjer faller i viss mån i linje med principal agent teorin. Betoningen på att utvärdera tidigare agerande är likt principal agent teorin då det är ett exempel på reaktiv kontroll. Å andra sidan är

socialstyrelsens arbete med att framställa nya riktlinjer inte i linje med principal agent teorin, det är ett exempel på att detaljstyra beslutsprocesser, vilket teorin inte föredrar.

Förvaltningsdomstolens reaktiva arbete med att lösa lagliga tvister inom LSS skulle stödjas av principal-agent teorin då det tydligt exemplifierar ett kontrollorgan som omprövar beslut och i efterhand kontrollerar vilket enligt teorin är önskvärt.

6.2.3 Lipsky

Lipsky och hans teori gällande närbyråkrater argumenterar för att lösningen på problem som uppstår på grund av närbyråkraters handlingsutrymme inte bör lösas genom utökad kontroll då det leder till inflexibla och suboptimala lösningar. Han menar istället att man proaktivt ska stödja närbyråkrater så att deras beslutsfattande förbättras.

Justitieombudsmannens reaktiva arbete skulle ses som suboptimalt utifrån Lipskys synsätt, justitieombudsmannen arbetar genom att i efterhand granska beslutsfattande för att säkerställa lagligt beteende och att undvika slöseri med resurser. Lipsky skulle se detta som suboptimalt då det inte utökar närbyråkraters kompetens utan det snarare utökar kontrollen av deras agerande.

Socialstyrelsens proaktiva och reaktiva arbete med att utvärdera tidigare agerande och att framställa nya riktlinjer gällande agerande skulle ses som delvis positivt. Det bör ses positivt i den mån som nya riktlinjer och utvärderande av tidigare agerande kan vara en lysande möjlighet för närbyråkrater att lära sig bättre hantera svåra fall, men det kan även tolkas som problematiskt då alltför mycket riktlinjer kan vara begränsande för närbyråkraterna och inskränka på deras flexibilitet inför unika och utmanande fall.

Förvaltningsdomstolen arbetar i efterhand genom att lösa tvister, detta skulle kunna uppfattas suboptimalt då det utökar kontrollen utan att nödvändigtvis bidra till utökad kompetens. Dock kan domar bidra till utökad kompetens genom att hjälpa närbyråkraterna att i framtiden bättre applicera de existerande reglerna och riktlinjerna.

IVOs kontroll av handläggningen faller inte i linje med hur Lipsky skulle vilja lösa problemen, IVO bidrar till begränsande kontroll som försämrar närbyråkraternas flexibilitet och det bidrar inte till utökad kompetens för närbyråkraterna.

6.3 Hur är handlingsutrymmet begränsat?

Som en generell analys av handlingsutrymmet går det att argumentera för att alla dessa lagtexter ger handläggaren utrymme att tolka lagarna på sitt egna sätt, vilket därmed ökar dennes handlingsutrymme. Som en isolerad analys är detta förvisso sant, men denna möjlighet är samtidigt begränsad av kraven på dokumentation, motivering och underrättelse. Detta i kombination med att besluten går att överklaga gör att uppenbara feltolkningar är svåra att komma undan med. Förutsättningarna för att en funktionshindrad person ska få rätt till stöd är omfattande och detaljrika, vilket leder till att handläggaren sällan har fria tolkningsmöjligheter. Det finns dock svåra fall där det är komplicerat att bedöma huruvida en person har rätt till stöd eller inte, men även här finns högsta förvaltningsdomstolen som återkommande tar upp svåra fall och sätter praxis som handläggarna får utgå efter.

En problematik ligger också i att lagtexterna som politikerna utformar inom LSS inte alltid är bra skrivna, debatten om sondmatning är ett tydligt exempel på detta. När det gäller frågan om huruvida måltider ska räknas som ett grundläggande behov, så gjorde försäkringskassan utifrån lagtexten bedömningen att den funktionshindrade måste ha hjälp med att bli matad av en annan person för att det ska räknas som ett grundläggande behov. Sondmatning omfattas då inte av detta eftersom det görs genom en maskin. Idag är denna gråzon reparerad, men debatten har

synliggjort hur beslut kring LSS är starkt bundet till lagtexterna, istället för att vila på en professionell bedömning från en handläggare.

6.3.1 Weber

Webers modell bygger på att skapa en förutsägbarhet hos medborgarna i byråkraters beslut. Byråkraten ska vara så pass inordnad att besluten och handlingarna som denne utför skall vara lika oavsett vilken person som intar rollen. Inom LSS är denna ambition tydlig, detta eftersom det utav lagtexterna framgår att det görs omfattande försök att specificera vilka funktionshindrade som ska ha rätt till stöd. I processen verkar det också som att handläggarna försöker klassificera de enskilda fallen i de praxis som förvaltningsdomstolarna sätter. Allt detta för att förhindra att det blir betydande skillnader i besluten mellan olika handläggare och kommuner. I Tyras fall är det också det som kommunen hänvisar till, att om det ska råda rättssäkerhet i LSS-frågor, så måste fallen bedömas på detta stelbenta sätt för att det ska bli lika för alla. Återigen framkommer det tydligt att handlingsutrymmet för handläggarna är begränsat på ett sätt där de förväntas agera i enlighet med de centrala myndigheternas bedömningar. Det är däremot svårt att avgöra om kommunen hänvisar till rättssäkerheten för att undslippa ansvar, eller om de faktiskt önskar att få mer handlingsutrymme i beslutsprocessen. Det som talar emot det sistnämnda är att vissa stödformer kan vara dyra för kommunerna, och därför kan man anta att kommunerna i vissa fall vill skära ner på mängden stöd och samtidigt möta kritiken genom att skylla på domstolarna.

6.3.2 Principal agent teorin

Principal agent teorin tar upp att agenten har tillgång till asymmetrisk information som denna kan utnyttja för att utöka sitt handlingsutrymme och därmed ta tillvara på sina egna intressen. Dessa intressen kan då till exempel vara att kommunen vill skära ner på mängden stöd till funktionshindrade. Trots de omfattande lagtexterna och kontrollorgan som finns inom området är

dessa endast verkningsfulla om medborgaren gör en överklagan eller på annat sätt motsätter sig beslutet. Alltså behöver principalen få hjälp av aktiva medborgare för att få reda på den asymmetriska informationen som agenterna innehar. Detta skapar ett rättssäkerhetsproblem av två anledningar:

1. Att en medborgare som har större respekt för auktoriteter och högre tillit till byråkraters beslut har mindre chans att få stöd.
2. Vid ett positivt beslut angående stöd kommer medborgaren förmodligen vara nöjd och därmed ej överklaga, vilket leder till en obalans i form av att felbeslut som gynnar medborgaren inte kommer leda till omprövning.

Om vi börjar med första punkten så går det att argumentera för att det från statens sida räcker med att man erbjuder medborgaren samma möjligheter att överklaga. Det ska alltså inte krävas att utfallen blir exakt lika. Det är en fullt rimlig utgångspunkt, speciellt med tanke på att det är på detta sätt det fungerar i övriga domstolsärenden. Men om vi tar en extrem utgångspunkt där vi antar att handläggare konsekvent utnyttjar sitt handlingsutrymme genom att göra felbeslut i ärenden, inte följer lagarna samt manipulerar medborgaren att tro att denne inte har rätt till stöd. Då hamnar vi i ett läge där det är stora krav på att medborgaren ska förstå det juridiska komplexa område som LSS faktiskt är. I Tyras fall var hon en aktiv medborgare och gjorde genomgående nya ansökningar och överklagade beslutet. Trots detta var domstolarna eniga med handläggaren vilket gör att problemet i detta fall inte låg på Tyra eller handläggaren, utan snarare på de statligt centraliserade riktlinjerna. Det går då att antingen härleda problemet till politiker som stiftar missvisande lagar, eller till domstolarna som gör för snäva tolkningar av dessa lagar.

Punkt två visar på ett problem där närbyråkraterna får ett friare handlingsutrymme när de godkänner ansökningar om stöd och service till vissa funktionshindrade. Problemet bygger dels på att medborgarna inte överklagar om de får beviljat stöd, men också att handläggaren inte förväntas ge en motivering vid ett gynnande beslut. Om vi återigen utgår från att handläggaren har ett eget intresse i ärenden, vilket ligger i linje med de antaganden som principal agent theory

gör angående närbyråkraters egenintressen. I detta fall skulle det egna intresset kunna tänkas vara att ge så generöst stöd som möjligt till vissa funktionshindrade. Vid dessa omständigheter kommer handläggaren inte möta något motstånd hos individen i form av överklaganden eller nya ansökningar. Det uppstår därmed en frihet i handlingsutrymmet som kan användas på olika sätt bland olika handläggare eller kommuner. Det ska dock tilläggas att det fortfarande finns en hel del statliga regleringar som begränsar denna frihet. Dels omprövas ansökningar, därutöver finns det fortfarande vissa av de kontrollorgan vi tagit upp som har i uppgift att granska handläggarnas arbete. Detta gäller då inte bara när ansökningar avslås, utan även ärenden som har resulterat i gynnande beslut för den ansökande. Men de begränsade resurser dessa kontrollorgan innehar gör att varje enskilda fall självklart inte kan granskas, vilket medför att det fortfarande finns en viss obalans i rättssäkerheten mellan beviljade/avslående stödansökningar.

6.3.3 Lipsky

Som tidigare nämnts problematiserar Lipsky att det i det direkta mötet mellan medborgare och byråkraten finns ett handlingsutrymme hos byråkraten som är bortom statlig kontroll. Det skulle krävas mer tid, resurser och en mer omfattande materialinsamling för att kunna fastställa exakt i vilka situationer som handläggaren har denna typ av handlingsutrymme. Utifrån det material vi tagit fram går det dock att göra några övergripande analyser. I ärenden angående LSS är det då i den individuella utredningen som detta möte sker. Här har handläggaren möjlighet att ställa de frågor och följdfrågor som anses vara relevanta i bedömningen av behovet av stöd för en funktionshindrade. Här finns alltså inga statliga regleringar som fastställer exakt hur detta möte ska ske. Det kan finnas andra rutiner och regler som handläggaren ska följa, men det ligger inte inom ramen för denna studie.

I fallen om Tyra framgår det inte att handläggaren i sitt direkt möte med medborgaren använt sitt handlingsutrymme för att påverka beslutet. Det styrks med att domstolarna och försäkringskassan varit eniga i det beslut handläggaren har tagit. Även i debatten om sondmatning går det inte att visa att handläggare har ställt frågor i sin utredning på ett sätt som

leder till ett uppenbart felbeslut. Om så skulle vara fallet, så skulle kontrollorganen som LSS omfattas av dra slutsen att det är handläggare som missbrukat sin arbetsroll i ärenden om sondmatning, vilket inte har gjorts. Det handlar inte heller om ett enskilt fall där handläggare missbrukat sin roll, utan det är flera handläggare i flera olika kommuner som gjort samma tolkning av lagen.

7. Slutsats

Handledare inom LSS passar in i de klassificeringar som de tre teorierna gör. Det finns dock vissa speciella förhållanden just med handläggare inom LSS som gör att det inte kan ses som ett perfekt typexempel för teorierna. Detta är dels eftersom att handläggare har mer tid i sina beslut än vad Lipskys ideala närbyråkrat verkar ha, samt att de är alltför kontrollerade och reglerade för att ha den mängd asymmetrisk information som principal agent teorin antyder som ett problem. Webers ideal av en byråkrat passar väl in på handläggaren i sig, men medborgarna som denna byråkrati vänder sig till är kanske inte det typexempel som Weber hade valt. Detta eftersom de funktionshindre har ett behov som är unikt i varje enskilt fall, vilket Webers inordnade byråkrat inte helt klarar av att hantera.

Sverige har en omfattande kontroll av handläggare inom LSS vilket ligger närmare principal agent teorin och Webers lösningar på problemet med handlingsutrymme, snarare än det Lipsky föreslår. Kontrollorganen är däremot beroende av att aktiva medborgare, då den stora mängden fall gör det nästintill omöjligt att staten på ett självgående sätt kan kontrollera alla beslut. Det ska dock nämnas att detta arbete inte fullt ut behandlar de förebyggande åtgärder som Lipsky förespråkar. Förmodligen arbetar handläggare med mer kompetensutveckling än vad som framgår i denna text.

En slutsats som kan dras från arbetet som helhet är att det finns en ytterst omfattande mängd lagar och riktlinjer som i stor utsträckning begränsar handlingsutrymmet för närbyråkraterna.

Detta överensstämmer därmed delvis med regeringens utredning om att regleringarna är för omfattande och komplicerade. Det faktum att handlingsutrymmet begränsas så kraftigt är sättet som vi har förstått de bedömningar vi ser i fallet om Tyra och även i debatten om sondmatning. Dessa bedömningar kan enligt oss bäst förstås som en konsekvens av inskränkt handlingsutrymme på grund av stor mängd regler och riktlinjer kombinerat med en viss otydlighet i dessa vilket resulterat i vad vi ser som ifrågasatta bedömningar som möjligen inte överensstämmer med de politiska intentionerna som ligger bakom lagarna och riktlinjerna.

8. Källförteckning

Primärkällor:

IVO - Inspektionen för vård och omsorg, 2016. *Om IVO*. [Elektronisk]

<https://www.ivo.se/om-ivo/> Hämtdatum: 2019-05-07. (IVO 2016 a).

IVO - Inspektionen för vård och omsorg, 2016. *Tillsynsområden*. [Elektronisk]

<https://www.ivo.se/tillsyn/tillsynsomraden/>. Hämtdatum: 2019-05-07. (IVO 2016 b).

JO- Justitieombudsmannen, 2015. *Riksdagens myndighet*. [Elektronisk]

<https://www.jo.se/sv/Om-JO/Riksdagens-myndighet/>. Hämtdatum: 2019-05-07. (JO 2015 a).

JO - Justitieombudsmannen, 2015. *Vilka JO kan granska*. [Elektronisk]

<https://www.jo.se/JO-anmalan/Vilka-JO-kan-granska/>. Hämtdatum: 2019-05-07. (JO 2015 b).

Regeringskansliet, 2019. *Andning och sondmatning ska utgöra grundläggande behov för personlig assistans*. [Elektronisk]

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/02/andning-och-sondmatning-ska-utgora-grundlaggande-behov-for-personlig-assistans/>. Hämtdatum: 2019-04-25.

Socialstyrelsen. *Om socialstyrelsen*. [Elektronisk]

<https://www.socialstyrelsen.se/omsocialstyrelsen>. Hämtdatum: 2019-05-07. (Socialstyrelsen a).

Socialstyrelsen. *Regelverk inom funktionshinderområdet*. [Elektronisk]

<https://www.socialstyrelsen.se/funktionshinder/regelverk>. Hämtdatum: 2019-05-07.

(Socialstyrelsen b).

Sveriges domstolar, 2017. *Förvaltningsrätt*. [Elektronisk]

<http://www.domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/Domstolarna/Forvaltningsratt/>. Hämtdatum: 2019-05-07.

Sveriges riksdag, 2019. *Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade* [Elektronisk]

http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1993387-om-stod-och-service-till-vissa_sfs-1993-387 Hämtdatum 2019-04-27

Sveriges riksdag b, 2019. *Förvaltningslag (1986:223)*[Elektronisk]

http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forvaltningslag-1986223_sfs-1986-223 Hämtdatum 2019-04-27

Sveriges riksdag c, 2019. *Socialtjänstlag (2001:453)* [Elektronisk]

http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453 Hämtdatum 2019-04-27

Sekundärkällor:

Aftonbladet, 2018. *Även sondmatning kan ge rätt till assistans*. [Elektronisk]

<https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/kaGypa/aven-sondmatning-kan-ge-ratt-till-assistans>.

Hämtdatum: 2019-04-25.

Azfar, Omar 2007. *Disrupting corruption* [Elektronisk]

[/http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/DisruptingCorruption.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/DisruptingCorruption.pdf). Hämtdatum:2019-04-22

Bäckman, Therese i kapitlet “förändringar i rätten till personlig assistans - en fråga om rättsäkerheten och välfärdsstatens gränser” s 320- 341 i Socialrätt under omvandling : om solidaritet och välfärdsstatens gränser.

Beckers, Victor - Lars Tummers, 2014. “Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion”, *Public Management Review*, vol. 16, nr 4, s. 527-547.

Eisenhardt, Kathleen 1989. *Agency Theory: An Assessment and Review* [Elektronisk]
<https://www.jstor.org/stable/pdf/258191.pdf?refreqid=excelsior%3A14a97f833fa086c6efd9c54d36c28657> Hämtdatum 2019-04-22

Esaiasson, Peter - Mikael Gilljam - Henrik Oscarsson - Lena Wängnerud, Gilljam, 2012.
Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad. Uppl. 4. Vällingby:
Elanders Sverige AB

Evans, Tony, 2011. “Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-level Bureaucracy”, *British Journal of Social Work*. vol. 41, nr. 2, s. 368-386.

Expressen, 2019. *Tyra, 20, tog sitt liv - här är orden hon vill att du ska läsa*. [Elektronisk]
<https://www.expressen.se/nyheter/qs/tyra-tog-sitt-liv/>. Hämtdatum: 2019-04-24.

Gilson, Lucy L. 2015 “Michael Lipsky, Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service” *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.19

Henderson, Alexander - Tudor Ticiău - Dan Balica, 2018. “Perceptions of Discretion in Street-Level Public Service: Examining Administrative Governance in Romania”, *Public performance & management review*, vol.41, nr.3, s. 620-647.

Hysing, Erik - Olsson, Jan. 2012. *Tjänstemän i politiken*. Uppl. 1. Lund: Studentlitteratur AB

Metro, 2019. *Familjen: "Kampen om LSS tog Tyras liv"*. [Elektronisk]

<https://www.metro.se/artikel/familjen-kampen-om-lss-tog-tyras-liv>. Hämtdatum: 2019-04-24.

SR - Sveriges radio, 2018. *Funktionshindrade får tillbaka rätt till LSS-stöd*. [Elektronisk]

<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6930200>. Hämtdatum:
2019-04-25.

Svensson, Kerstin - Eva Johnsson - Leili Laanemets, 2008. *Handlingsutrymme : utmaningar i socialt arbete*. Uppl 1. Stockholm: Natur och kultur.