



LUNDS
UNIVERSITET
Socialhögskolan

Klienters rätt till insatser

En kvalitativ studie om LSS-handläggares bedömningar om
insatser

Jacob Anevik

Kandidat/magister/masteruppsats (SOPA 63)
VT 2021
Handledare: Anna-Lena Strid

Abstract

Author(s): Jacob Anevik

Title: LSS-handläggares förhållningssätt till lagen

Supervisor: Anna-Lena Strid

Assessor: Annika Capelán Köhler

The way of working of social work administrators assessing the needs of intervention for people with physical or mental disabilities was examined, in two middle-sized Swedish municipal settings. Also their opinions about the organization's need to stay efficient and cost-effective was examined. **Aim:** Their mindset towards the (LSS) law was studied, how they interpret and apply it's purposes in the organizational setting to understand how the law's intentions get fulfilled. **Theoretical framework:** Organizational theory with a main focus on bureaucratization and room for maneuver. **Method:** Semi-structured interviews were made with five social workers and analyzed with a qualitative approach through content analysis. **Results:** The social workers' words indicated compassion as an inevitable element of the assessment duties, since it enhances understanding for the client. The need for the organization to be cost effective was problematized. The administrator's approach towards cost - effectiveness was greatly affected by the organizational leadership. Organizational factors, like specialization was shown to impact and structure the work. Social needs were not shown to be supplied by the interventions. Communication skills were demonstrated to be a vital tool to get to know the client and to be able to help the person to get the right interventions. **Conclusion:** Working as a social work administrator requires a wide range of skills. It takes a reflective approach to the law, the client and the organization. Through these competences the worker has an important role to fulfil the law's intention.

Keywords: assessment, rights, law interpretation, institutionalization, social work

Förord

Ett stort tack vill jag rikta till handläggarna som gick med på att ställa upp på mina intervjuer och kluriga frågor. Hoppas att det har varit givande även för er; jag som student har i alla fall lärt och mycket. Tack även till min eminenta handledare Anna-Lena Strid för goda råd och stöd.

Jacob Anevik

Lunds universitet

Maj 2021

Innehållsförteckning

Abstract	2
Förord	3
Inledning	5
Problemformulering	5
Syfte och frågeställningar	6
Kunskapsläget	7
Sökning av litteratur	7
Bakgrund	7
LSS och personlig assistans	8
Brukarens röst	9
Ekonomiska faktorer	10
Klientens upplevelse av mötet med handläggaren	11
Handläggarnas arbete	12
Teoretiska utgångspunkter	12
Handlingsutrymme, i skärningspunkten mellan styrning och autonomi	13
Isomorfism och institutionalisering	14
Ledarskap	15
Arbetsgruppens påverkan	16
Metodologiska överväganden	17
Förförståelse	18
Urval och undersökningspopulation	19
Metodens tillförlitlighet	20
Genomförande av intervjuer	21
Bearbetning och analys	21
Etiska överväganden	22
Analys	23
Presentation av intervjupersoner	24
Ansvar	24
Medmänsklighet i handläggandet	26
Tendenser till byråkratisering	27
Kompetens	29
Att kommunicera med klienten och arbetsgruppens funktion	30
Lagen	32
Svårigheter med självständighet	34
Svårigheter att möta sociala behov	34
Ekonomi	35
Ett nytt mått på kostnadseffektivitet?	36
Ledarskapets betydelse	37
Slutdiskussion	39
Referenser	40
Bilaga 1	43
Bilaga 2	44

Inledning

Handläggare av insatser enligt Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387 LSS) kan ses som ett typexempel på socialarbetare med en samhällsviktig uppgift. De ska, liksom socialarbetare inom andra yrkesfält fördela finansiella resurser mellan och inom grupper av hjälpbehövande personer (Svensson, Johnsson & Laanemets 2008, s. 19 F). Institutionerna som fördelar resurser är politiskt organiserade och finansierade med skattepengar. Som handläggare har man som person en medlande roll mellan politiska, medmänskliga och organisatoriska intressen. Och därför benämns socialt arbete ofta som en normativ praktik (Ibid.). Det går inte att komma ifrån att dessa olika aspekter har betydelse, samtidigt som LSS som lag tillför ytterligare ett perspektiv i arbetet, vilket jag förklarar nedan.

LSS benämns ofta som en rättighetslag, eftersom den innebär att den enskilda individen har rätt att kräva insatser enligt denna lag om denne uppfyller rätt kriterier (Bäckman 2018, s. 229 FF). Därmed kan den sägas ha en funktion som fyller ett syfte där varken socialtjänstlagen eller hälso och sjukvårdslagen har ansetts räcka till för att möta individernas behov. Det handlingsutrymme som handläggarna har ger möjlighet för handläggarna att individuellt utreda om insatser, även om rätten till insatser har blivit mer styrd på senare tid (Ibid.).

Socialstyrelsens rapport (2009) visar att barns behov av insatser enligt LSS i utredningar bedömdes på olika sätt både inom och mellan kommuner, samt att handläggarna själva önskar en högre grad av styrning av arbetet för att utredningarna ska bli mer rättssäkra och likvärdiga. I rapporten anges även Barnens Behov i Centrum (BBIC) som bedömningsverktyg för att bedömningen ska bli mer rättvis (Ibid.).

Problemformulering

Det är viktigt för blivande socionomer att göra sig medvetna om hur professionella socialarbetare bedömer olika ärenden och de faktorer som kan vara viktiga när en LSS-handläggare behöver fatta olika beslut, detta eftersom LSS ställer ytterligare krav på socialarbetarna då dessa måste ta hänsyn till LSS-lagens rättigheter som går utöver det som kan ges av exempelvis socialtjänstlagen (2001:453 SOL). Rättigheterna ska kunna ge klienterna ett starkt skydd och möjligheter i samhället, samtidigt utreds dessa ärenden av handläggare som fördelar resurser utifrån kommunala förutsättningar. Frågan är om lagens

målsättning överhuvudtaget kan uppnås, när bedömningarna utformas individuellt av handläggare från olika kommuner med olika ekonomiska och kommunpolitiska förutsättningar.

Verksamheten som styr handläggandet av ärenden behöver ha effektivitet (Svensson, Johnsson & Laanemets 2008, s. 221). Socialt arbete är influerat av ett ekonomiskt effektivitets-tänkande som även kallas New Public Management (NPM) och som inleddes redan i slutet av 1980-talet (Ibid.).

Forskningen tyder på att handläggarna inom LSS ibland inte dokumenterar klientens perspektiv i tillräckligt hög grad i utredningsförfarandet (Bergman, et. al. 2019) och brister i att argumentera för sina beslut om avslag. Ibland kan de sänka ersättningen utan att i tillräckligt hög grad förklara varför. Författarna (Bergman, et al 2019) ger även exempel på hur handläggarna väljer att ibland avslå ansökan om personlig assistans med motiveringar som att personen ännu inte har fullföljt sitt rehabiliteringsprogram och att det därför är osäkert om personens skada kommer att vara bestående. Författarna urskiljer här en besparingspolitik som handläggarna är med och utför bland klienterna (Bergman, et al. 2019). Det skulle kanske kunna tolkas som att handläggarna enligt författarna använder sitt handlingsutrymme inom verksamheten på ett sätt som gynnar kommunens budget. Detta har stor relevans för socialt arbete, då beslutsfattandet kan ha stor påverkan på klienternas liv i vardagen. Socialarbetaren har alltså en viktig uppgift i att utreda klienter och en viktig aspekt av det är dokumentationen och argumentationen i utredningen (Svensson, Johnsson & Laanemets 2008, s. 214). Även om lagstiftningen sätter ramarna har handläggarna ett praktiskt handlingsutrymme.

Syfte och frågeställningar

Syftet med undersökningen är att undersöka hur handläggarna själva ser på sitt uppdrag med att handlägga klienters ärenden utifrån lagens intentioner och de rättigheter som anges, för att belysa vad som gynnar respektive inte gynnar klienternas position. Jag utgår från just begreppet "rättighet" eftersom det signalerar ett brukarperspektiv på bedömningarna och kopplar samman innebörden av rättigheter som lagen ger med en tanke om jämlikhet. Jag vill ta reda på:

1. Hur beskriver handläggarna att brukarna får sina rättigheter uppfyllda i samband med bedömningar som görs?
2. Hur resonerar handläggarna kring verksamhetens behov av effektivitet?

Kunskapsläget

Sökning av litteratur

Sökningar via databasen LUBsearch har gjorts på sökordet ”personlig assistans”. Begreppet som LSS är inte sökbart i databasen och begreppet ”handläggare” och ”administrator” har även prövats, men har inte lett till önskat resultat. Forskningen som rör LSS och personlig assistans är också, på grund av lagstiftningens ännu inte långa existens, något bristfällig. Det har forskats mer på personlig assistans än på andra insatser enligt LSS, varför även jag fokuserar mer på detta i denna kunskapsöversikt. Denna forskning kan dock möjligtvis även ge information som berör den handläggning som LSS-handläggare ansvarar för. Därför har jag valt att fokusera på personlig assistans i denna kunskapsöversikt. Jag ville även fokusera på forskning som rör en svensk kontext, då lagstiftningen skiljer sig åt mellan olika länder och mycket av internationell forskning är därför inte helt applicerbar i den här kontexten. Dock tar de artiklar som finns upp *olika* aspekter av främst personlig assistans och delvis om handläggning. Naturligtvis hade det även varit önskvärt med mer forskning som belyser handläggningen av LSS-ärenden.

Bakgrund

Inför skapandet av lagen LSS sades från regeringens håll att personer med funktionshinder behöver ges mer inflytande (Larsson 2008, s. 199 F). Ett i någon mån paternalistiskt synsätt behövde bytas ut mot ett brukarvänligt och personligt anpassat stöd och man ville komma bort från stelbenta regler och ett arbete som alltför mycket styrs av “experter” och professionella (Ibid.).

Eftersom lagen är ett komplement till andra lagar behöver kan klienter få hjälpande insatser från både socialtjänstlagen och LSS samtidigt (Bäckman 2018, s. 229 FF). Insatserna bygger på frivillighet men kan sökas av exempelvis vårdnadshavare eller god man om den enskilde saknar förmåga att själv ansöka om insatser (Ibid.). Insatser enligt denna lag kan ges om en klient har behovet av hjälp och tillhör en så kallad personkrets som anges i 7 § (LSS). Behovet får inte uppfyllas på något annat sätt (Ibid.). I den första så kallade kretsen ingår personer “med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd” (1 § LSS). I den andra kretsen ingår personer med hjärnskada som förvärvats i vuxen ålder och i den tredje kretsen ingår personer med andra fysiska och mentala funktionsnedsättningar som inte beror

på normalt åldrande (Ibid.). I 9 § LSS nämns de tio insatser som kan ges inom LSS: Rådgivning, personlig assistans, ledsagarservice, hjälp av kontaktperson, avlösarservice, korttidsvistelse utanför hemmet för vuxna och i vissa fall för barn över tolv år, familjehem, särskilt anpassade bostäder och daglig verksamhet (9 § LSS). Insatserna ska ge klienterna “goda levnadsvillkor” (Ibid.).

Vad som faktiskt kan räknas som “goda levnadsvillkor” är öppet för tolkning och är till stor del upp till kommunerna att själva bestämma, även om alla beslut görs kan överklagas och domslutet i praktiken ger tydligare vägledning om vad som gäller (Bäckman, 2018, s. 244 FF). Stödet som ges enligt LSS ges inte bara för att försäkra att individen klarar sig i sin hemmiljö, utan är inriktat på att personen ska kunna aktivera sig utanför hemmet, genom att handla, deltagande i olika aktiviteter och umgänge med andra människor (Ibid.). När det gäller personlig assistans utreder Försäkringskassan de ärenden där klienten behöver hjälpinsatsen i mer än tjugo timmar per vecka, medan kommunen utreder den del av ärendena som understiger tjugo timmar. Alltså är ansvarsfördelningen uppdelad mellan kommunerna och staten (Ibid.)

Enligt statistik från Socialstyrelsen (2021) har 75 800 personer minst en kommunal insats utifrån LSS. Här ingår dock inte de personer som enbart har rådgivning och annat personligt stöd. 89% av klienterna som får olika insatser får hjälp på grund av att de har en utvecklingsstörning, autism eller har ett autismliknande tillstånd, och daglig verksamhet är den insatsen som är vanligast (Ibid.). Antalet klienter som får insatser enligt LSS-lagen har ökat med 22% sedan 2010. Samtidigt har antalet insatser per klient minskat med 10% sedan 2010. Den första oktober 2010 var det genomsnittliga antalet insatser per person 1,71, medan siffran minskade till 1,54 insatser per klient den första oktober 2020 (Ibid.).

LSS och personlig assistans

Just utformandet av personlig assistans i praktiken idag kan ibland ses som öppet för olika lösningar och möjligheter, då det juridiskt inte finns någon tydlig definition på vilka arbetsuppgifter en personlig assistent ska ha (Larsson, 2008, s. 195 F). Däremot anges ett antal huvudsakliga funktioner som assistansberättigade personer ska ha behov av för att få personlig assistans (se LSS, 9 §). Monica Larsson (2008, s. 204) ger i sin avhandling en beskrivning om insatser som ges enligt LSS; att de enligt lagens syfte ska ge individen möjligheten att leva ett självständigt liv i ordets rätta bemärkelse. Insatserna får inte i första hand byggas på ett enbart vårdande och beskyddande perspektiv så att individen själv

förminskas och i högre grad får en patientroll (Ibid.). Detta kan dock bli problematiskt i vissa situationer, jag kommer att beskriva några av dem nedan.

Med de normer om bland annat självbestämmande som lagen utgår från tas för givet att insatserna i sig ger brukaren självbestämmande, medan andra normer om vad som till exempel ett gott liv är kan praktiseras på bekostnad av brukarens frihet att bestämma (Larsson, 2008, s. 198 F). Alltså kan det finnas en risk för att andra röster än just brukarens får inflytande över insatserna.

Brukarens röst

Eva Schömer (2017) visar i sin rapport om komplexiteten i personlig assistans; det finns en intention i lagstiftningen att assistenten ska fungera som en sorts förlängning av brukarens armar och ben för att ge brukaren möjlighet att delta i samhället på ett likvärdigt sätt som andra personer i exempelvis samma ålder. Detta innebär också att assistenten måste avstå från en del av sin makt och inflytande i arbetet; vilket bland annat får arbetsmiljömässiga konsekvenser för assistenten samtidigt som brukaren är tänkt att få en stark fördel genom assistansen (Ibid.). Detta kan ses som ett tydligt exempel på att uppfyllelsen av lagen inte enbart avgörs av LSS-handläggarnas beslut utan lika mycket eller kanske ännu mer av hur personalen arbetar med brukarna; ett förtroendemässigt viktigt uppdrag.

Hanna Egard (2011) beskriver en del av komplexiteten i att befinna sig i gränlandet mellan privat och offentligt för brukare och personliga assistenter. Eftersom assistenterna befinner sig i brukarnas hem kan de inte hela tiden hålla sig sysselsatta enligt rutiner som ofta finns på de flesta arbetsplatser utan behöver för brukarnas skull också kunna vara "overksam" i perioder, vilket hjälper brukarna att kunna bestämma när och hur de behöver hjälp med något och få en ökad upplevelse av kontroll. Men i arbetet ingår även aktiva insatser. Vänlighet behövs eftersom arbetet i hög grad präglas av en intimitet och närhet då detta också minskar känslan av stress hos brukaren i vardagen (Ibid.).

Hugemark (2006) beskriver utifrån assistenternas perspektiv om svårigheter i assistenternas arbetsmiljö kan bli ett hinder för brukarna att få sina rättigheter uppfyllda. Och då LSS ger brukarna rätt att bestämma vilka assistenter som de vill ha hos sig kan det innebära att brukarna har en viss makt också över assistenternas anställningsförhållanden. Samtidigt ger hon exempel på hur en man avslutade sin vistelse på ett gruppboende, flyttade "hem" och lät sina anhöriga anställas som personliga assistenter vilket ledde till en utveckling som både kommunen och Försäkringskassan bedömde som negativ (Hugemark 2006). I exemplet

framgick inte vilken funktion de anhöriga hade vid tillfället; om de var exempelvis påstridiga och drivande för att förändringen skulle ske och i hur hög grad förändringen var brukarens egen vilja eller de anhörigas. Hanna Egard (2011, s. 119 FF) visar i sin avhandling ur ett brukarperspektiv hur oerhört viktigt brukare upplever att självbestämmandet är, då assistenten är den som brukaren ska spendera en (ofta) lång tid med. Vissa brukare i studien föredrog att ha anhöriga anställda som personliga assistenter medan andra ville ha utomstående. Men genom att få bestämma själva ges en möjlighet för brukarna att bevara och skapa nya relationer utifrån vad som passar denne (Ibid.).

Monica Larsson (2008, s. 194 FF) ger exempel på ett betänkande där risken för maktmissbruk erkänns som en realitet eftersom den enskilda individen ibland inte klarar att utöva självbestämmande och istället blir tvungen att förlita sig på att andra runtomkring denne försvarar dennes intressen (Ibid.). För att brukaren ska kunna få sina rättigheter uppfylla bör ju också hen ha möjlighet att kommunicera sin egen vilja, vilket ironiskt nog kan vara en svårighet som den sökande har. I betänkandet (Ibid.) ges inga konkreta förslag på hur problemet ska lösas, mer än att förmågan till självbestämmande är viktig att ta hänsyn till i arbetet med klienten (Ibid.). Med andra ord behöver troligtvis även handläggarna fästa vikt vid att detta efterlevs. Sammantaget verkar det, enligt mig, ändå som att brukarens egen röst skulle kunna få svårt att höras när beslut om personlig assistans fattas.

Ekonomiska faktorer

Monica Larsson (2008, s. 179 FF) redogör vidare för förändringar och normförskjutningar som hon anser har ägt rum sedan lagen infördes. Hon skriver att den infördes efter en ekonomisk kris och att de lagändringar med försämringar för klienterna som infördes kan ses som uttryck för att rättigheterna som från början var tänkta att ges generöst till de funktionsnedsatta var för dyra för samhället och snarare ska ses som ideala snarare än realistiska till sin karaktär (Ibid.).

Erlandsson (2018) beskriver hur beslutsfattandet för handläggare kan vara komplext juridiskt. Det finns lagkrav på att brukarnas rättigheter ska uppfyllas och inga eftergifter ska göras till förmån för ekonomiska intressen i exempelvis kommunen. Ur ett juridiskt perspektiv är det till exempel viktigt med förutsägbarhet och transparens i lagens verkställande. Samtidigt menar han att handläggarnas beslutsutrymme begränsas av styrdokument, exempelvis inom kommunen men framförallt från Försäkringskassan, vilka han menar inte ska ses som rättskällor. Handläggarna riskerar dessutom, enligt Erlandsson, att

fatta felaktiga beslut om de låter dessa andra dokument vara mer vägledande än rättskällorna i olika ärenden. Han är kritisk mot att Försäkringskassan, enligt honom, har tillåtits att utveckla ett eget handlingsförfarande som strider mot lagens intentioner, vilket öppnar upp för ett mer kostnadsorienterat perspektiv i bedömningarna (Erlandsson 2018).

Altermark & Nilsson (2018) argumenterar på liknande sätt för att politiken har haft en något dold men aktiv roll i att ha konstruerat ett synsätt på brukare som kostnadskrävande och benägna att fuska, detta i och med olika skandaler där fusk har förekommit inom personlig assistans. De beskriver att fusk förvisso förekommer men att politiker har överdrivit detta för att få igenom en mer restriktiv politik, med bland annat lägre schablonbelopp för beviljade assistanstimmar, samtidigt som förespråkare för nämnda politik hävdar att de ekonomiska åtstramningarna istället beror på domar från Högsta Förvaltningsdomstolen (Ibid.).

Klientens upplevelse av mötet med handläggaren

I § 6 (LSS) framgår att insatser som ges enligt LSS ska hålla en hög kvalitet och att klienterna ska behandlas med respekt. Personerna ska bemötas på ett bra sätt (lag 2005:125), vilket tyder på att hela kedjan från handläggning till praktiskt utförande av insatserna ska ske med god respekt för individens rättigheter. Just ett gott bemötande är en viktig del i att skapa god kvalitet (Larsson & Lars G Larsson (2017). Hultman, Pergert och Forinder (2017) visar i sin forskning att klienter av olika skäl ofta har negativa upplevelser av möten med handläggare. Det kan handla om att handläggaren upplevs som alltför fokuserad på sin uppgift att bedöma personen istället för att låta personen själv med egna ord formulera sina upplevelser av personlig assistans. Själva atmosfären i mötet och sammanhanget att bli bedömd kan upplevas som obehagligt. Även språkliga barriärer förekommer, då handläggarna kan ha ett språkbruk som gör det svårt för klienterna att ta till sig informationen, enligt studien. Och vissa klienter undviker helst att träffa sin handläggare, samt till en del försöker överdriva sina svårigheter när de presenterar sina problem för handläggaren av rädsla för att annars inte få tillräckligt mycket hjälp beviljad (Ibid.).

Bland annat därför ställs troligen höga krav på handläggarna om yrkeserfarenhet och förtroendet med brukarnas livsförhållanden. De ska ha lagens målsättning i fokus och samtidigt ta hänsyn till de individuella faktorerna i det enskilda fallet (Erlandsson 2018). Handläggarna måste i mötet med klienten helt enkelt ta hänsyn till alla dessa faktorer, samt klientens osäkerhet för att kunna göra goda bedömningar.

Handläggarnas arbete

Förändringar (se under Bakgrund) i antal beviljade beslut och andra förändringar som rör fördelning av insatser bland populationer som tillhör målgruppen, tyder på att någonting har hänt med beslutsfattandet för handläggarna då lagen i sin helhet inte har förändrats (Bergman, Järkestig Berggren & Melin Emilsson 2019). Författarna till artikeln argumenterar för att ökad styrning av arbetet för handläggare kan ha lett till att de idag inte ser sig som något annat än organisationens verktyg, utan personligt ansvar för klienternas situation och lagens intentioner. De kan alltså ha lämnat sina ideal som så kallade gräsrotsbyråkrater till förmån för organisationens krav (Ibid.). Samtidigt ger de exempel på att handläggarna har ett handlingsutrymme som de använder på sätt som kan upplevas som att vara både positiva och negativa för klienterna. Där nämns exempel på att en handläggare utökar antalet assistanstimmar för en man med demens på grund av att hans fru lever i en stressad tillvaro, detta trots att fruns stress inte alls är ett godkänt kriterium för att få personlig assistans. Å andra sidan nämner de ett antal fall där antalet assistanstimmar sänks utan att någon förklaring ges. Själva studien är en dokumentstudie och tar inte med andra aspekter av utredandet än de skriftliga. Men som Svensson, Johnsson och Laanemets (2008, s. 214) skriver ligger en stor makt i socialarbetarens funktion att dokumentera. Framförallt kanske det har stor betydelse i kommunikationen med andra parter och genom hur orden väljs kan utredningen ta olika inriktningar som påverkar klienten på olika sätt (Ibid.). Jag tänker också att beslut som skickas till klienten kan ha betydelse för hur klienten upplever sin situation och hur hen blir bemött.

Teoretiska utgångspunkter

Handläggarna inom LSS-verksamhet är en del av en organisation, som liksom andra organisationer kan studeras utifrån ett organisationsteoretiskt perspektiv. Genom intervjuerna som genomförts till denna studie förekommer att handläggarna ofta talar om praxis, riktlinjer och kring samarbete både inom och utanför organisationen. Dessa begrepp kan enkelt kopplas till organisationsteori, då de kan relateras till former av styrning och förändringar som företag och organisationer går igenom (se Lindkvist, Bakka & Fivelsdal 2014, s. 18). Handläggarnas arbete kan benämnas som det som Linde och Svensson (2013, s. 10) kallar för människobehandlande organisationer, vilket handlar bland annat om att besluta om insatser

utifrån begränsade resurser och där man arbetar med människor och teorin är gränsöverskridande på så sätt att den kan appliceras på både offentliga och privata organisationer (Lindkvist, Svensson & Bakka 2014, s. 16). Detta perspektiv fokuserar på den växelverkan som finns mellan individen och organisationen som denne arbetar inom (Linde & Svensson 2013, s. 8 FF). Den tar upp aspekter om organisationen i sig; om den exempelvis lever upp till hur den definierar sig själv och sitt arbete eller inte. Andra viktiga aspekter rör individen och kan relateras till klientens ställning i förhållande till organisationen (Linde & Svensson 2013, s. 8 FF), vilket är högst relevant för mig, då jag som författare vill studera om individernas rättigheter uppfylls eller inte.

Handlingsutrymme, i skärningspunkten mellan styrning och autonomi

Michael Lipsky (2010 [1980]) har beskrivit offentliganställda tjänstemäns arbetssituation; en stor och viktig möjlighet att påverka människors liv uppstår i mötet mellan organisationens byråkrati, regler och riktlinjer och människan/ klienten i all sin komplexitet och individualitet. Eftersom dessa tjänstemän är organisationens yttersta ansikte utåt mot klienterna får dessa personer en stor makt gentemot klienterna, trots att de formellt sett är underställda organisationen och politikens krav. Därför kallar Lipsky detta yttersta skikt av organisationens anställda för gräsrotsbyråkrater, då deras makt att påverka ligger i det vardagsnära arbetet med klienter (Ibid.).

Levin (2013, s. 32F) menar att socialt arbete bygger på både självständiga professionella bedömningar och byråkratiskt arbete. Just den byråkratiska komponenten kan sägas ha historiska rötter och bygger på ett behov av rationalitet; en större organisation behöver ha en ökad specialisering och ha en god arbetsfördelning för att fungera effektivt. I denna styrning av arbetet ingår dokument skrivande och en uppdelning av arbetets olika "ärenden". Arbetet ska bedrivas professionellt neutralt och objektivt. Den makt som organisationens medarbetare utövar döljs och accepteras genom den formaliserade yrkesutövningen (Ibid.). Sociologen Max Weber (1987 [1922]) argumenterade för att en byråkratiskt organiserad organisation fungerar bättre än andra organisationsformer, då den är mer kostnadseffektiv och bygger på kompetens snarare än nepotism (Ibid.).

Som kontrast till den formaliserade inriktningen på arbetet finns trots allt aspekter av osäkerhet. Lina Ponnert (2013, s. 43) beskriver det sociala arbetets föränderlighet; omvärlden är komplex och förändras över tid. Därför kommer det trots allt att finnas en osäkerhet i organisationer, som måste förhålla sig till många olika parter och personers förväntningar

(Ibid.). Jag tänker att en lag, som skrevs inom en viss kontext, i en viss tid kanske inte förändras i stort. Men om samhället runtomkring förändras kan lagens applicerbarhet förändras. Ponnert (2013, s. 46FF) beskriver vidare att beslut som socialarbetare fattar kan behöva ta tid och inte ske alltför hastigt eftersom det kan finnas många olika "pusselbitar" som måste tas hänsyn till, eller olika ledtrådar som sammantaget över en längre tid ger en allt tydligare bild av vad som måste ske (Ponnert 2013, s. 47) och att detta kan bli extra tydligt i samband med utredningar med barn, där handläggare ofta har ett behov av att kunna rättfärdiggöra sina beslut i efterhand, vilket dock även kan göra det svårare att byta strategi (Ibid.). Socialarbetaren, tänker jag, behöver alltså därför balansera mellan att stanna upp och tillåta sin osäkerhet, men att också våga agera när situationen kräver det. Osäkerheten kan därför också sägas vara en viktig del av handlingsutrymmet.

Isomorfism och institutionalisering

Ett viktigt begrepp inom organisationsteori är isomorfism; som innebär att olika organisationer som verkar i samma bransch tenderar att likna varandra alltmer med tiden. Begreppet utvecklades av DiMaggio och Powell (1991) som även menar att byråkratiseringsprocesserna har flyttat sig från marknadsfältet till staten. Denna process kan ses som ett sätt för välfärdsorganisationerna att hantera osäkerhet och bli accepterade av samhället (Ponnert 2013, s. 43), vilket nog inte minst kan ses som betydelsefullt för människobehandlande organisationer. Denna likhet tar sig uttryck i att organisationerna tar efter varandras sätt att arbeta och inte minst att organisationerna försöker ta efter andra goda "lyckade" exempel från andra organisationer. Detta leder åtminstone i teorin till en högre grad av säkerhet (Ibid.).

Rent konkret kan isomorfismen bestå av överföring av normer mellan organisationer men också i form av tvingande riktlinjer och regleringar (Linde & Svensson 2013, s. 18). En tänkbar drivkraft till isomorfismen är professionaliseringen, då det ställs liknande utbildnings- och kompetenskrav på personer som arbetar inom samma område kan detta i sig kan bidra till att organisationerna liknar varandra (Svensson 2013, s. 77).

Ett annat mycket centralt organisationsteoretiskt begrepp är institutionalisering, som handlar om att ur organisationens sätt att arbeta på växer det fram ett etablerat sätt att verka och arbeta på (Linde & Svensson 2013, s. 12F). Detta sätt bygger på upprepningar av handlingar och vanor (Ibid.). När exempelvis handläggare inom socialt arbete har arbetat med liknande ärenden under en längre tid kan vissa rutiner bli mer etablerade och tas mer för givet med

tiden. Dessa framstår som mer "normala", vilket också kan innebära att de ifrågasätts mindre ofta.

Ledarskap

Ledarskap kan också i teorin ha påverkan på handläggarnas handlingsutrymme. Lindkvist, Bakka och Fivelsdal (2014, s. 192 FF) redogör för ledarskapets betydelse; forskning visar att ledarskap har stor betydelse för en organisation, men att det finns olika synpunkter på vad ett bra ledarskap är samtidigt som ledarskapet ändå anses kunna förbättras och utvecklas (2014, s. 192 FF). Detta gör att det kanske är svårt att mäta ledarskapets betydelse för organisationen med siffror och tabeller, men det kan ändå anses ha stor betydelse för arbetet. Ledarskapet hör också till organisationens formella struktur (Lindkvist, Bakka & Fivelsdal 2014, s. 47) och har en högre position (Ibid.), vilket innebär att de har inflytande över handläggarnas arbetssituation. Författarna (Lindkvist, Bakka & Fivelsdal 2014, s. 192 FF) skiljer mellan engelskans *management* och *leadership*; där management handlar om att styra organisationer systematiskt utifrån sina kunskaper utifrån yrket och kompetens. Leadership handlar mer om förmågan för ledaren att just leda människor med inspiration och att kunna skapa motivation (också känslomässigt) i arbetet. I det här fallet kanske personen inte har samma förmåga att skapa styrning och organisera människor på samma sätt som managern. Vidare beskriver författarna att managern har mer fokus på kostnadseffektivitet medan *ledaren* fokuserar på utveckling, lärande samt kulturen inom företaget men också etik och politik. Författarna resonerar vidare för att det kan vara svårt att förena dessa två olika former av ledarskap inom ett och samma företag; det finns kanske en chef som förväntas ha båda dessa kompetenser. Å andra sidan kan dessa egenskaper uppstå genom samarbete mellan olika personer; det kanske räcker med att ledaren i sig har vissa egenskaper om denne möter personer som har mer av de andra egenskaperna, det vill säga i samverkan med exempelvis andra chefer (Lindkvist, Bakka & Fivelsdal 2014, s. 192 FF).

Jönsson och Strannegård (2009) menar att ledarskapsforskning har en svag ställning i Sverige just för att ledarskap bland annat här benämns som just management. I företagsekonomiska teorier i Sverige har den arbetande individen fått mindre betydelse i forskningen medan större tonvikt har lagts på att visa på att medarbetarna mer styrs av regler och kulturella förväntningar. Det har lett till uppfattningar om att ledarskapet knappt ens existerar. Till skillnad från internationell forskning har istället svensk forskning fokuserat på det vardagsnära arbetet och att förstå ledarskap som en social relation (Ibid.).

Arbetsgruppens påverkan

Ledarens egenskaper kan, utifrån vad vi har sett ovan, ha betydelse för handläggningsarbetet utifrån den position och makt som denne har. Ledaren har alltså både en formell och social funktion i organisationen. Men även gruppen av handläggare som arbetar inom organisationen kan ha en inbördes påverkan på arbetet. Lindkvist, Bakka och Fivelsdal (2014, s. 103 FF) talar om människor som sociala varelser; vi väljer att organisera oss själva i grupper på olika sätt, även om vi också placeras i olika grupper. Vi väljer också att anpassa oss till gruppens krav och normer för att socialt bli accepterade och uppleva trygghet, få motivation (Ibid.). Så även om till exempel handläggarna själva inte har valt att ingå i de arbetsgrupper som de ingår i, kan det ändå uppstå någon form av dragningskraft som gör att medlemmarna påverkas av den, oavsett om de vill det eller inte. Forskning visar att vi som människor anpassar vårt sätt att tala, klä oss och bete oss i olika grupper och dessutom att grupper påverkar hur normer i företag bildas, samt tolkar det som sker i det löpande arbetet i organisationen (Lindkvist, Bakka & Fivelsdal 2014, s. 103 FF). Även motivation, förändringar och motstånd mot förändringar i organisationer kan påverkas av gruppen (Ibid.). Så gruppens dynamik och funktion kan alltså ha alltså stor betydelse för arbetet. Trots att lagen är det rättesnöre som alla handläggare förväntas följa, tänker jag att gruppen skulle kunna tänkas skapa gemensamma tolkningar av det som sker i organisationen och påverka arbetet, om än kanske mer informellt.

Men även gentemot andra grupper kan arbetsgruppen utmärka sig. Lindkvist, Bakka och Fivelsdal (2014, s. 104 FF) skulle nog definierat LSS-handläggares arbetsgrupper för formella grupper, då de skapats för ett speciellt syfte. Gruppen är en del av handläggarens vardag på så sätt att det regelbundet sker ärendedragningar och samtal inom denna grupp. Författarna (Ibid.) beskriver dock vidare att om gruppen har tät kontakt och ett väletablerat samarbete, så kan det skapas en känsla av ett "vi" där individens eget jag smälts samman med gruppens identitet, vilket kan kallas för en primärgrupp.

På samma sätt kan den egna gruppen komma att uppfatta sig likt det som författarna kallar för en "in-grupp" som kan ställas i kontrast mot en "utgrupp", det vill säga individer som inte ingår i gruppens eget system, och som därmed tänks kunna vara destruktiva för in-gruppen (Ibid.). En ut-grupp skulle exempelvis kunna vara andra handläggargrupper från andra kommuner än den egna, eller andra yrkesgrupper som handläggarna kommer i kontakt med.

Metodologiska överväganden

Det jag som författare ville undersöka är hur handläggarna själva ser på sitt beslutsfattande med hjälp av kvalitativ metod. Lind (2019, s. 146 FF) beskriver viktiga skiljelinjer mellan kvantitativ och kvalitativ forskning. Medan kvantitativa undersökningar i grunden bygger på att empiri som forskningen genererar inte antas bero på undersökningens teoretiska utgångspunkter, erkänns inom kvalitativ forskning att empiriska observationer beror på forskarens utgångspunkter. Metoden blir alltså präglad av teorin bakom den och i min ansats till studien har jag valt olika teoretiska utgångspunkter som jag antar kan ligga till grund för det som respondenterna lägger fram som svar i intervjuerna. Jag antar alltså inte att, som i fallet med kvantitativ ansats, kunna rent objektivt kunna studera fenomenet, utan snarare ha ett tolkande tillvägagångssätt när jag analyserar materialet (Lind 2019, s. 146 FF).

Det kan anses vara svårt att mäta likvärdigheten i bedömningar mellan olika handläggare eftersom frågeställningarna som utredningar måste hantera är komplexa i sin natur. Ekonomiska intressen hos kommunen kan krocka med individens behov och rätt till hjälp och insatser. Samtidigt måste LSS -handläggarna även hantera frågan om exempelvis hur mycket som föräldrar till ett barn med behov av hjälp kan förväntas hantera inom ramen för "normalt" föräldraskap (Bäckman, 2018, s. 250). Även om handläggarna själva till exempel skulle uttrycka att deras bedömningar leder till att klienten får sina rättigheter uppfyllda är det svårt att objektivt fastställa att de är just det och därför anser jag att det är svårt att forska utifrån en kvantitativ ansats, då jag snarare har velat få kunskap genom att studera handläggarnas förståelse för bedömningsprocesserna. Min ambition var helt enkelt att kunna analysera "ett mångfasetterat och nyansrikt empiriskt underlag" (Lind, 2019, s. 147).

En lämplig strategi för detta är semistrukturerade intervjuer. I den här strategin blir frågorna mer generella och övergripande till sin natur, vilket är tänkt att uppmuntra intervjupersonen att själv bidra med sina upplevelser och tankar, på djupet. En viktig poäng är här också att få just intervjupersonens perspektiv på ämnet (Bryman, 2018, s. 561 FF). Jag har intervjuat fem handläggare inom LSS. Jag har använt mig av min kurskamrats kontakter från dennes tidigare praktikplats för att komma i kontakt med tänkbara intervjupersoner. Intervjuerna har, på grund av läget med Coronaepidemin, genomförts med videosamtal som spelats in via Skype. Därefter har jag kodat dem utifrån olika teman. Bryman (2018, s. 562 FF) skriver om att en

person som blir intervjuad har lättare för att avsluta denna, om intervjun sker per telefon än genom ett personligt möte. Om detta även gäller för intervjuer via länk, framgår inte. Men att intervjupersonen befinner sig på till exempel sitt eget kontor kan ändå tänkas ha betydelse och bristen på fysisk närvaro kan skapa en större känsla av distans.

Eftersom jag inte i förväg visste vilka svar på frågorna som skulle genereras föredrog jag att få långa och fördjupade svar som också var rika på detaljer och innehåll. Detta använde jag sedan använda för analys och koda mycket utifrån det resultat jag har fått, vilket passar väl in på semistrukturerade intervjuers upplägg (Bryman 2018, s. 563 F). Att inte ha alltför fast strukturerade intervjuer kan också uppmuntra till rörlighet och flexibilitet, frågor behöver inte ställas i en totalt bestämd ordning och även följdfrågor kan ställas (Ibid.). Jag hade i åtanke att ämnet kan vara känsligt och möjligtvis svårt för intervjupersonen att på ett objektivt och rakt sätt kunna prata om utifrån sin yrkesroll, då hen kunde känna ett behov av att försvara sina tillvägagångssätt i beslutsprocessen för att känna sig trygg. Men genom att ha en flexibilitet i frågorna möjliggjordes att jag som intervjuare skapade ett upplägg som passade den aktuella situationen och ställde frågorna på ett sätt som skulle uppmuntra intervjupersonen att våga öppna upp sig och dela med sig av sina tankar. Jag föreställde mig också att det kunde vara viktigt med att ha ett öppet sinne och försöka skapa kontakt i början av intervjun med lättsamt prat och att öppet prata om vad intervjun skulle handla om, samt påminde om att intervjun är frivillig och frågade en extra gång om personen samtyckte till medverkan.

Jag har analyserat intervjumaterialet med hjälp av en innehållsanalys och kodat det utifrån olika teman som kom upp och berörde begreppet rättvisa och upplevda orättvisor.

Förförståelse

Jag har själv arbetat som personlig assistent och som boendestödjare och min uppfattning av hur lagen appliceras i verkligheten kan påverka min bild och förförståelse av tillämpningen av lagen. För att förhindra att förutfattade meningar påverkar min analys har jag som beskrivet ovan försökt att ha ett öppet sinne under intervjuprocessen, genom att använda semistrukturerade intervjuer har jag gjort det möjligt för intervjupersonerna att ge långa och fördjupade beskrivningar vilket kan innebära att deras svar blir mindre präglade av min egen personlighet. I samband med analysen har jag likaså valt att använda många citat för att låta intervjupersonernas egna ord tala till läsaren för att undvika att låta mina tankegångar förvränga empirin. I övrigt har jag dock inga direkta erfarenheter av vare sig brukares kontexter eller handläggares upplevelser.

Urval och undersökningspopulation

Jag har gjort ett så kallat målstyrt urval, vilket är vanligt inom kvalitativ forskning (Bryman 2018, s. 496). Här handlar det om att forskaren väljer ut olika så kallade enheter; det vill säga exempelvis intervjupersoner, organisationer eller dokument som har relevans för det som jag har velat undersöka. Ofta görs ett urval på flera nivåer (Ibid.). I mitt fall hade jag från början tänkt mig att intervjua handläggare på samma enhet, men också en chef. På det här sättet tänkte jag mig att få en något bredare undersökningspopulation, även om urvalet blir något litet. Dock behöver inte urvalet i första hand vara representativt för hela populationen i kvalitativ forskning. Istället är det viktigare att intervjuerna ger ett brett och nyansrikt underlag (Lind 2019, s. 162). Det viktigaste för att kunna få fram ett rikt och relevant material som ger insikter om handläggarnas sätt att resonera, upplever jag som student är att skapa ett väl fungerande intervjumaterial som fångar upp de olika resonemang som handläggarna under åren som verksamma har stötts och blötts med.

Det som är viktigt för just målstyrt urval är dock att individerna som ska intervjuas aktivt väljs ut utifrån forskningsmålet (Bryman 2018, s. 496). Jag tänker mig att genom att välja ut en enskild enhet på en kommun inom LSS-verksamhet kunde jag få en bild av just variationer av olika tankar och åsikter som rymdes inom den aktuella kommunen. På så sätt skulle det gå att se likheter och skillnader mellan dessa men också om olika personer har olika perspektiv som kunde tänkas komplettera varandra inom verksamheten. På så sätt kanske även avsaknaden av perspektiv som jag som student eventuellt hade tagit för givna som inslag i den kommunala LSS-verksamheten kunde noteras. Av denna anledning ville jag genomföra intervjuerna med samtliga handläggare inom LSS i en medelstor svensk stad. Men på grund av korta tidsramar, samt situationen med Corona-viruset i samhället var jag tvungen att anstränga mig extra hårt för att få tag på intervjupersoner. Själva intervjuerna skedde via Skype på grund av situationen med Corona-viruset.

Därför har jag också varit tvungen att intervjua personer från olika kommuner och enbart just handläggare (ingen chef). Min kurskamrat har kontaktat en handläggare som arbetade vid den praktikplats där han hade verkat, som gav förfrågningar till övriga handläggare inom samma enhet, varav alla tre tackade ja till att delta. Detta sätt att låta redan för undersökningen utvalda personer föreslå andra deltagare som kan vara relevanta för studien kan kallas för snöbollsurval, enligt Bryman (2018, s. 504). Ytterligare två handläggare från en annan kommun tackade också ja till att delta. Dessa två kontaktades utifrån att de uppfyllde vissa kriterier; de var LSS-handläggare som arbetar i en mellanstor stad i södra Sverige. Av

alla handläggare som kontaktades inom den kommunen accepterade just dessa två att delta. Att kontakta personer/ enheter som uppfyller kriterier på detta sätt kan kallas för kriteriestyrt urval, enligt Bryman (2018, s. 497). Jag kom totalt upp i fem intervjuer och deltagarna kommer alltså från två mellanstora städer i södra Sverige. Det kan alltså fortfarande ses som ett målstyrt urval, om än inte riktigt det urval jag främst hade önskat att göra. Min kurskamrat tog kontakt med handläggarna från kommunen där han hade haft sin praktik och deltog i insamlandet av material. Därefter genomförde jag arbetet ensam.

Metodens tillförlitlighet

Kvalitetskriterier för kvalitativ forskning är ett komplext ämne, då begrepp som validitet och reliabilitet för tankarna och resonemangen till kriterier som rör något som kan mätas och bedömas och har en tradition inom naturvetenskaplig eller kvantitativ forskning (Bryman 2018, s. 465). Men författarna diskuterar exempel på främst tre tänkbara kvalitetskriterier för att bedöma ett forskningsalster; trovärdighet, överförbarhet och pålitlighet (Bryman 2018, s. 467 FF).

Trovärdighet innebär att jag som student ser till att beskrivningar av en social verklighet kan ses som acceptabel i andra människors ögon. Det blir alltså viktigt att säkerställa att undersökningen genomförs enligt de forskningsregler som finns och att resultatet återkopplas till respondenterna, som ju är de som lever i den sociala verklighet som studeras. På så sätt kan de bekräfta att resultatet stämmer överens med deras uppfattningar (Bryman 2018, s. 467 FF). Detta har jag gjort genom att så tydligt som möjligt ha beskrivit min undersökning och kommer att skicka resultatet till respondenterna.

Överförbarhet handlar om att ge den som läser studien tydliga och breda beskrivningar av respondenternas utsagor. Genom att låta respondenternas ord få tala tydligt till läsaren kan denne själv bilda sig en uppfattning om ifall resultatet kan överföras till andra miljöer och situationer (Bryman 2018, s. 467 F). Jag har i min undersökning försökt att använda talande och unika citat som belyser viktiga poänger från respondenterna, utan att för den skull försöka hävda att jag har tolkningsföreträde på dessa. Min strävan har hela tiden varit att inte försöka förvränga respondenternas ord utan visa på mångfalden av kunskap som finns där.

Pålitlighet handlar istället om att skapa transparens i beskrivningen av undersökningsmetoden; att redogöra tydligt för forskningsprocessens alla steg, så att andra personer med kunskap i området kan se om slutsatser och sammanfattningar stämmer (Ibid.).

Jag har försökt att beskriva så utförligt jag har kunnat om de olika stegen i undersökningen för att den ska kunna hålla för granskningar.

Genomförande av intervjuer

Användandet av Zoom som kommunikationsverktyg kan tänkas ha påverkat resultatet.

Förvisso har det varit en fördel rent praktiskt, då varken respondenterna eller jag som intervjuar har behövt transporteras till en viss plats för att genomföra intervjun. Zoom har även gjort det möjligt att enkelt spela in intervjuerna, så att jag sedan har kunnat spara och transkribera dem. Å andra sidan har det skapat utmaningar för den praktiska intervjun.

Själva intervjuerna gick att genomföra via Skype i stort sett utan störningar, men vid den andra intervjun fanns en del störningar i form av ljud från respondentens dator som gjorde det något svårt att höra vad denne sade. Så jag fick be hen upprepa sig vid ett antal tillfällen när hen sade något. Det gjorde att jag fick bekräftelse på att det jag hörde verkligen stämde. I samband med den femte intervjun valde respondenten att inte delta med bild, utan jag spelade enbart in ljudet. Detta kunde jag som intervjuare uppleva skapade en något större distans till respondenten, och gjorde det något svårare att tolka det som sades, liksom att urskilja nyanser av exempelvis vad som sägs med humor eller att förstå om respondenten verkade ha uppfattat en fråga rätt. Även här var jag alltså tvungen att ibland ställa fler följdfrågor och att ibland dela upp frågorna i mindre enheter. På så sätt kunde jag uppleva att det blev lättare att förstå om hen hade talat färdigt på varje fråga eller inte.

Däremot kunde jag som intervjuare uppleva att det gick att skapa en känsla av närhet och förståelse generellt även via Skype-samtal, men att det förutsatte att jag som intervjuare lät personerna prata till punkt och att inte ha för bråttom.

Jag ställde ganska öppna frågor i början av intervjun; som “reflekterar du över hur klienten reagerar över beslut som du fattar?” och “vad tänker du är viktigt för att kunna fatta väl grundade och rättvisa beslut i handläggningen av LSS?” Jag ställde följdfrågor vid behov, för att låta intervjupersonerna förtydliga eller fördjupa sig i några av frågorna och samtliga intervjuer tog ungefär en halvtimme att genomföra.

Bearbetning och analys

Tematisk innehållsanalys är en etablerad metod som kan fungera väl för att med en kvalitativ ansats komma nära innehållet i respondenternas berättelser. Detta innebär att jag bearbetade materialet genom kodning och tematisering av materialet (Bryman 2018, s. 684 FF). Efter att intervjuerna spelats in transkriberades materialet och tematiserades. Genom att ha öppen

kodning separerade jag och bröt isär data i små beståndsdelar som jag sedan studerade och kategoriserade utifrån mönster i materialet (Ibid.). I början gjordes genomläsningar av materialet förutsättningslöst. Efter en andra genomläsning gjordes noteringar i kanten med spontana reaktioner och reflektioner på innehållet. Det är sedan dessa koder som användes och knöts samman i kategorier utifrån teman. Ett tema är en kategori som utgår från forskningens fokus. Därefter relaterades och analyserades innehållet utifrån teorier (Ibid.) Varken koderna eller de teman som konstruerades var fasta från början utan växte fram i och med återkommande genomläsningar där jag växlade mellan att utgå från den kunskap som det empiriska materialet gav och att testa dessa kategorier mot materialet, samt jämföra med tidigare forskning och kunskap, något som kan kallas abduktion (Lindgren 2014, s. 67)

Detta sätt att koda kritiserar ibland för att respondenternas avsikt med det som sägs inte syns i presentationen av resultatet (Bryman 2018, s. 701). Men som student har jag försökt hantera detta genom att använda fler citat från respondenterna för att tydligt visa vad just de har sagt.

Etiska överväganden

Det finns alltid ett inslag av risker i forskning som strävar efter att få fram till exempel kunskaper, behandlingar och mediciner som främjar människors hälsa och utveckling (Bryman, 2018, s. 184). Det är forskarens ansvar att se till att forskningen är moraliskt acceptabel och av god kvalitet (Ibid.). Detta är den första forskningsetiska principen som nämns av *Economic and Social Research Council* (Bryman 2018, s. 184). God kvalitet handlar för mig som student om att vara tydlig i mina beskrivningar av undersökningen och ha ett etiskt förhållningssätt till respondenterna. Jag har varit transparent och visat vad jag har gjort i min studie i dessa aspekter, vilket är viktigt för att studien ska hålla god nivå.

Den andra principen handlar om att deltagarna i studien ska informeras om syftet med studien, metoden och vilka personer och verksamheter som kan använda resultaten, men också behöver de förståelse för vad deltagandet innebär (Bryman 2018, s. 184). Denna princip blev för mig extra aktuell, då ett par av respondenterna särskilt har uttryckt en oro över att det som de säger ska bli förvanskat eller tolkas på ett felaktigt sätt, mot vad de själva har menat. De frågade vad syftet med undersökningen var, samt frågade vad den skulle användas till och presenteras. Frågan ställdes via mail och jag svarade så utförligt jag kunde; jag skrev vilka forskningsfrågorna var och beskrev var fokuset för undersökningen låg. Alla deltagare fick dessutom ett informationsmail om uppsatsens syfte.

Den tredje principen handlar om att säkerställa att deltagarna får förbli anonyma, att empirin samlas in konfidentiellt (Ibid.). Även detta beskrevs i informationsmailet; att

deltagarna fick lov att ha kameran avstängd i samband med inspelning, att de fick förbli helt anonyma och att råmaterialet inte skulle spara på en molntjänst och dessutom kasseras efter användning.

Den fjärde principen säger att deltagandet i studien ska vara helt frivillig (Ibid.). Även detta informerades om i samband med informationsmailet. Men även i samband med inspelningen frågades om deltagarnas samtycke en extra gång.

Den femte principen talar om att undvika skada för respondenterna (Ibid.). Jag tolkar det som att den ligger nära konfidentialitetskravet; deltagarna ska inte behöva lida men på grund av att de deltar i undersökningen. Deras ovan nämnda oro över bland annat studiens syfte och tillämpning har jag tagit hänsyn till. Av respekt för respondenterna har jag valt att använda relativt många citat för att belysa att jag utgår från vad just de säger och inte något jag själv har konstruerat.

Den sjätte och sista principen handlar om att forskningen ska vara fristående och opartisk (Bryman 2018, s. 184). Intressekonflikter ska alltså undvikas och som jag redan har skrivit om utifrån min förförståelse har jag inga personliga kopplingar till intervjupersonerna. Min kurskamrat, som förvisso deltog i den första delen av processen, hade haft en av respondenterna som handläggare under sin praktikperiod. Men det var jag som i det fallet ställde intervjufrågorna och därför uppstod ingen intressekonflikt.

Förutom ovanstående principer nämner Bryman (2018, s. 171) det så kallade nyttjandekravet; att empirin som samlas in endast ska användas i nämnda forskningssyfte och inget annat. Även detta har jag informerat om i informationsmailet och muntligt.

Analys

Syftet med studien var alltså att ta reda på LSS-handläggarnas förhållningssätt till sitt arbete utifrån lagstiftningen i samband med bedömningar om rätten till insatser. Frågeställningarna utgick ifrån hur handläggarna beskriver att de uppfyller lagstiftningens intentioner och hur de resonerar kring behovet av effektivitet i verksamheten. Vid genomläsningen av transkriptionsmaterialet kunde fyra olika teman urskiljas som kunde kopplas till handläggarnas tankar och åsikter utifrån forskningsfrågorna; de var Ansvar, Kompetens, Lagen och Ekonomi. Ansvar definierar jag det som handläggarna beskriver att de är tvungna att göra i yrket för att handlägga och utreda de olika ärendena utifrån sitt yrke. Kompetens definierar jag som det som handläggarna beskriver att de gör när de utreder, men som inte

anges som tvingande utifrån exempelvis lagstiftningen utan är mer kopplat till deras kunskaper och erfarenheter. Under temat ekonomi har jag samlat allt det som handläggarna säger om hur kostnader och ekonomi kan påverka utredandet. I temat lagen beskriver handläggarna lagen utifrån vilka förhållningssätt de har till denna samt vilka egenskaper lagen har, enligt dem.

Presentation av intervjupersoner

Intervjuperson (IP) 1 och 2 arbetar på inom samma kommun, varav person 1 med särskild inriktning mot barn, medan IP 3, 4 och 5 arbetar i en annan kommun och handlägger personer i olika åldrar. De fattar beslut om insatser i huvudsak enskilt men arbetar med ärenden gemensamt i form av en arbetsgrupp, detta görs i båda kommuner. IP 1 har arbetat som socialarbetare i sju år, varav ungefär halva tiden som LSS-handläggare. IP 2 har arbetat i elva år som LSS-handläggare efter att ha arbetat som skolkurator en tid. IP 3 har arbetat i sju år som socialarbetare, varav fem år som LSS-handläggare. IP 4 har arbetat som socialarbetare i sjutton år, men enbart i tre år som LSS-handläggare. IP 5 har arbetat i sju år som socialarbetare, varav två år som LSS-handläggare. Jag nämner inte deltagarnas kön och ålder, eftersom jag inte anser att den informationen har betydelse för undersökningen som inte heller innehåller en analys utifrån dessa faktorer.

Ansvar

Handläggarna beskriver att deras ansvar att agera på ett visst sätt är kopplat till lagstiftningen, genom lagens ramar, praxis och domslut. De ger återkommande uttryck för att de vet vad som måste göras, vissa kriterier måste uppfyllas för att en insats ska kunna ges. På frågan om hen kan beskriva en situation där hen har känt sig tveksam om vilken insats en klient skulle få, svarade IP 1:

Ja, jag tänkte ju säga att det är varje dag. Det är ju lite som vår jurist brukar kalla oss handläggare, att man måste nästan vara hjärtlös för att jobba med det här... det är svårt att skilja på... alltså har man ett barn framför sig som har otroligt stora svårigheter, men på ett eller annat sätt inte blev beviljad en insats, för att åldern är för låg, till exempel... Då tvekar

jag, men det är nog mer med hjärtat än med hjärnan. Men på ett eller annat sätt så är jag ändå säker i vad jag gör för bedömningar. (IP 1)

Hen har klara direktiv utifrån åtminstone lagstiftning vad som måste göras och hen är skyldig att följa detta oavsett hur det känns inombords. Hen uttrycker en sorts osäkerhet och tvekan inför beslutet, vilket kanske kan ses som en reflektion över vad hen professionellt med lagen i ryggen kan göra. Tendensen att syfta på lagen som ett rättesnöre som visar vad handläggaren ska eller är tvungen att göra syns i alla fem intervjuer. Handläggarna ger uttryck för vikten av att agera ansvarsfullt men måste ibland markera inför klienterna att de inte kan tillgodose klienternas önskemål; bara för att klienterna tillhör en viss personkrets och har en diagnos har de inte automatiskt rätt till hjälp. Det ska vara behovet som styr, men vissa klienter har alltför höga förväntningar på att de ska få de insatser som de vill ha eftersom de anser att de uppfyller kriterierna:

Det finns många som misstolkar lagstiftningen; bara för att du har en autism eller utvecklingsstörning så det är inte sagt att du får allting inom LSS utan man ska ju jämkna upp det som fattas (IP 1)

Det är precis som för vilken som helst i samhället. Har man rätt till det och det inte är tillgodosett med något annat medel eller... så har man rätt det och så blir man också beviljad. (IP 2)

Intervjuperson nummer två betonar särskilt att behovet inte ska uppfyllas på något annat sätt för att insats ska kunna ges. Hen anger att kriterierna måste vara uppfyllda, behovet inte vara tillgodosett och man ska inte själv på egen hand kunna utföra det som insatsen tillgodoser:

När jag fattar ett beslut så har jag redan gjort min utredning som visar personkretstillhörighet, rätten till insatsen, att den inte är tillgodosett på annat sätt. /.../ hela tiden, så måste man vara på tårna! Och titta på lagstiftningen och domar som kommer... det kommer nya domar varje månad som säger olika saker om våra insatser som har blivit prövade och som vi måste ta hänsyn till. (IP 2)

Utredningarna beskrivs av flera av respondenterna likt en process, där ingenting är självklart från början; ny information tillkommer kontinuerligt på olika sätt, vilket gör att utredningen byter riktning av och till. De beskriver att de måste utreda utan förutfattade meningar om klienterna, att inte i förväg bestämma sig för om klienten ska få ett bifall eller avslag. Arbetet

som handläggare kräver detta av dem, eftersom insikter om vad en klient behöver kan komma gradvis:

“Det händer hela tiden, det är mer regel än undantag att man tänker om och letar nytt material och begär in mer handlingar.” (IP 2).

Intervjuperson 4 beskriver även att arbetet som handläggare har försvårats genom högre dokumentationskrav. Hen beskriver att arbetsbördan har ökat genom att det krävs mer dokumentation, samtidigt som de även arbetar utifrån gamla utredningar som inte skrevs utifrån dessa högre krav:

Nu behövs det väldigt, väldigt, väldigt mycket underlag. Även om dom har gamla underlag från en kommun så är det inte alltid vi godkänner det utan vi vill ha utredningen (IP 4)

Medmänsklighet i handläggandet

Respondenterna beskriver genomgående sina plikter och skyldigheter som de som handläggare har. De uttrycker utmaningar med att förhålla sig både till lagens gränser och människors individualitet. Samtidigt ger de uttryck för att de kan stanna upp och tveka inför att de ska fatta beslut, även om de vet vad som måste göras gör deras empati med klienten att de kan tillåta sig att reflektera över klientens situation. Medmänsklighet tycks alltså vara något som inte går att bortse ifrån, då det är en beståndsdel i handläggarens professionella osäkerhet; en beståndsdel av handläggarens ansvar. Det påverkar handlingsutrymmet genom att förmå handläggaren att se situationen utifrån klientens perspektiv. Genom att vara lyhörd gentemot klienten visar handläggaren en beredskap att kunna ändra uppfattning, se nya perspektiv och anpassa sin utredning till just den aktuella klientens behov, vilket också framkommer av resultatet att handläggarna behöver göra. Detta ställer också krav på handläggarna att lyssna på klienterna och anpassa sitt sätt att kommunicera efter behov och situation. Det är klientens behov som är det viktiga, oavsett vad till exempel dennes anhöriga tänker. Deras handlingsutrymme, enligt utsagorna, tycks alltså fokusera mycket på bemötandet av klienterna snarare än att aktivt påverka klientens situation konkret med hjälp av till exempel kunskap om lagen och sättet att dokumentera. De uttrycker att de just *stys* mycket av lagen. Även chefen och ledarskapet tycks här ha en roll, då chefen i alla fall av en

av respondenterna beskrivs ha kunnat påverka normerna i organisationen mot ett mer medmänskligt synsätt.

Lagen lyfter ju fram att klienterna ska bemötas med respekt men också att insatserna ska hålla hög kvalitet. Men som framgår av resultatet tycks inte alltid insatserna i sig själva hålla den goda kvalitet som de förväntas göra; ibland passar de inte heller klienten. Handläggarna har inte möjlighet att fullt ut garantera att insatserna motsvarar klienternas behov, inte minst på grund av att utredningarna är processer som ibland byter riktning när ny information kommer fram. Å andra sidan kan de ta ansvar för sina egna möjligheter som handläggare att möta individerna med omsorg och respekt för dem, förutom att också regelbundet förbättra sin kunskap om olika klientgrupper. Flera av handläggarna beskriver att de har ett lösningsfokuserat förhållningssätt gentemot klienten. En klient kan söka en viss insats, som handläggaren ganska snabbt inser inte kommer att kunna beviljas på grund av att klienten inte uppfyller rätt kriterier för denna. Då hjälper handläggaren klienten genom att tipsa om andra insatser som går att söka. De använder alltså sitt handlingsutrymme för att ge klienten råd, även om deras uppdrag officiellt enbart består av att utreda ansökningar som gjorts.

Däremot problematiserades bilden från den tidigare forskningen av dokumentationen som ett viktigt verktyg för handlingsutrymmet att antingen förbättra situationen för klienterna eller för att strama åt insatserna. Istället beskrivs dokumentationen snarare som en ökad arbetsbörda som kan försvåra och eventuellt fördröja bedömningsprocessen. Då är ju frågan om bristen på dokumentation beror på tidsbrist och svårigheter att få fram rätt information, snarare än att det enbart är en form av handlingsutrymme som används för att underlätta eller försvåra för klienten. Snarare tyder detta på en tendens mot byråkratisering, en styrning av arbetet.

Tendenser till byråkratisering

I kontrast till den medmänskliga sidan finns alltså även drag av byråkratisering i handläggandet. Det finns krav och plikter som alla handläggare måste förhålla sig till, som exempelvis ökat dokumentationskrav och organisationens hantering av klienter.

Handläggarna själva ger ju också uttryck för att de måste tänka utifrån förutsättningarna i praktiken och inte utifrån i första hand sina känslor, det signalerar att de följer ett rationellt sätt att tänka. Lagen ger en form av systematik i handläggandet eftersom domslut från förvaltningsdomstolen skapar och förändrar handläggarnas praxis. Det ger handläggarna en inramning av sitt arbete utifrån byråkratiska ideal. Denna inramning gör att de som

handläggare också kan ge avslag i de fall klienten önskar fler eller större insatser än handläggaren kan ge. Organisationens sätt att kategorisera människor utifrån hur stora hjälpbehov de anses ha utgår från lagstiftningen och gör det möjligt att begränsa insatserna till enbart de personer som är berättigade till det.

Samtidigt visar sig praktiska begränsningar utifrån byråkratiseringsidealet i samband med utredandet. Handlingsutrymmet sker på en handläggarnivå och inte i första hand på en utförarnivå. Separationen av handläggning och utförande i en organisation är ett typexempel på byråkratisering, då specialiseringen av olika uppdrag i verksamheten innebär ökade utmaningar för handläggaren att hjälpa klienten också i praktiken. Om utförandet av insatsen inte fungerar måste handläggaren arbeta vidare med att hitta bättre insatser, samtidigt som detta kan ta tid. Själva handlingsutrymmet tycks vara viktigt för att handläggarna ska kunna agera utifrån klientens situation, då den formella strukturen och den organisatoriska strukturen i sig uppenbarligen inte räcker till. Handläggarna ger uttryck för att verkställandet av insatser kan vara den verkligt svåra biten, även om en handläggare har en uppfattning om klientens styrkor och svagheter måste ju verkställigheten arbeta utifrån det som handläggaren har förstått. Kommunikationsproblem kan alltså ställa till det för att verksamheten ska kunna arbeta effektivt, eftersom klienterna kan ha svårigheter med att kommunicera sina behov till handläggaren, som därmed behöver arbeta under längre tid för att hitta rätt insatser för klienten. Den ofrånkomliga osäkerheten i handläggarens arbete och behovet av tid, gör att andra ideal än effektivitet behövs i verksamheten. Självbestämmandet, som i den tidigare forskningen av klienter värderas som viktigt, är en del av osäkerheten i verksamheten. Den gör det möjligt för klienter att tveka, ändra sig och neka till insatser. Det handläggarna säger om att de ofta behöver tänka om och vara flexibla skulle kunna peka på utmaningen att kommunicera med klienterna och förstå deras vilja, men skulle också kunna bero på att klientens vilja i sig inte nödvändigtvis är konstant. Den är istället en faktor som kan utmana byråkratiseringsidealet. Klienterna har rätt till att ta emot insatser, men kan inte tvingas till dem. Byråkratiseringsidealet hade snarare krävt följsamhet och resultat, medan lagens intentioner pekar mot en frihet för klienterna att få ta emot insatser som hjälper dem att utvecklas.

Sammanfattningsvis beskriver handläggarna sin skyldighet att agera utifrån lagstiftningen. Teorin om byråkratisering av organisationer ger en förståelse för denna process, då exempelvis krav på effektivitet leder till specialisering av verksamheten. Samtidigt krockar detta ideal med handläggarnas möjligheter att göra professionella bedömningar flexibelt

utifrån klienternas behov. En medmänsklighet och lyhördhet för klienternas behov kompletterar istället bilden av handläggarnas arbete och gör det möjligt för dem att göra professionella bedömningar.

Kompetens

Flera av handläggarna lyfter behovet av kompetens hos handläggarna som en viktig komponent för att klienterna ska få sina rättigheter tillgodosedda. Handläggarna ska vara pålästa, utredningarna ska göras noggrant och relevant information ska samlas in:

Dels är det att man som en handläggare ska vara väldigt påläst... och att verkligen få svart på vitt. Att jag gör rätt bedömning nu utifrån vad praxis säger... och om vi har med ett liknande ärende så kan man jämföra med varandra eller... (IP 2)

Flera av handläggarna lyfter fram kommunikation som en viktig kompetens; det handlar både om att förmedla sig och att lyssna för att kunna möta klienterna där de befinner sig; på så sätt kan de ge rätt hjälp. Att urskilja klientens vilja beskriver de som en stor utmaning med kommunikationen, eftersom det också kan finnas anhöriga som ibland har vissa åsikter om vad klienten behöver. I de fall barn bedöms måste handläggarna även arbeta tillsammans med föräldrarna och ändå utgå från vad som är bäst för barnet. Därför är det av stor vikt att kommunikationen med barnet är fungerande:

Ja, att man lyssnar, kanske. Och att lyssna på vad dom vill. Ja, det är ju lite avgörande för att dom ska få sina rättigheter tillgodosedda, liksom. /.../ Men att... den anhöriga vill nånting och den enskilde vill det, att få reda på att det är den enskilde som faktiskt vill det, det är det som är det svåra egentligen. (IP 5)

Ett par av handläggarna beskriver att de då och då behöver läsa på om klientens diagnoser för att kunna utreda dem. Lyssnandet beskrivs som en kompetens hos handläggaren som används för att kunna nå fram även till personer med vissa kommunikativa svårigheter. Här nämns bland annat autism, som handläggarna beskriver gör att de kan behöva arbeta under en längre tid för att få god kontakt och hinna lära sig vad just den personen behöver. Genom att lyssna och förbättra sina kunskaper om vissa målgruppers behov beskriver en av handläggarna att klientens delaktighet förbättras.

Samtidigt visar en annan handläggare att kunskaper som har samlats in i förväg när hen ska träffa klienten kan visa sig vara felaktiga och att hen behöver revidera sin uppfattning för att

kunna hjälpa klienten på ett bra sätt. Handläggaren hade förberett sig, skaffat sig information, fått en viss uppfattning. Informationen stämde inte med upplevelsen av klienten. Kommunikationen försvårades på grund av klientens oväntade problem med att kommunicera:

Det var ju mycket mer svårigheter än jag hade fått beskrivet till mig. Så det var ju mycket svårare att ha ett möte med henne. Det blev ju avbrott efter avbrott, liksom. Så, ja... Hon hade väldigt många olika uttryck... Och det visade ju hennes problematik på ett så tydligt sätt, liksom. Och som inte jag alls hade fått veta genom varken genom text eller muntligt talat till mig. För det var en klient som var välkänd i kommunen sedan tidigare. (IP 5)

Flera av respondenterna lyfter fram arbetsgruppen som betydelsefull i arbetet. Kommunikationen med kollegorna är tät och ofta används gruppen som stöd i beslutsfattandet i hög grad, en av respondenterna uppgav till och med att alla beslut fattas gemensamt av alla i gruppen. Handläggaren använder på så sätt gruppens samlade kompetens som resurs:

När man var en ny handläggare, så var det jättesvårt att riktigt förstå vad det handlar om. Jag hade bra kollegor med mig hela tiden som jag har jobbat som handläggare, så man har aldrig tagit beslut själv utan att man har fått handledning och god hjälp. Precis som vi gör med våra nya handläggare nu. Ingen fattar beslut förrän man har jobbat ett bra tag och nu, dom som är nya... och är med i vår handläggning och så hjälps vi åt. (IP 2)

Att kommunicera med klienten och arbetsgruppens funktion

Handläggarna betonar att det är individen själv som är i fokus för utredningen, det är denne som de ska lyssna på. Anhöriga har en viktig funktion som exempelvis vårdnadshavare med ett stort ansvar för sitt barn, men individen med sin egen vilja beskrivs ha ett företräde. Som samhällsmedborgare har individen samma rättigheter skyldigheter som alla andra, på så sätt att hen kan söka olika insatser men inte garanterat kunna få dem. På så sätt uppfyller handläggarna lagens intentioner; genom att behandla klienterna som individer. De är inte i första hand patienter som ska skyddas från omvärlden; de ska istället få det lika bra som andra i samhället. Därför blir kommunikationen med klienterna viktig för handläggarna.

Rättigheterna genom lagen uppfylls genom att handläggarna möter klienten där denne befinner sig och därför behöver handläggaren kommunikativ kompetens för att samtala med klienten. Resultatet tyder på att handläggarna är måna om att ta sig förbi språkliga barriärer för att skapa en god kommunikation med klienterna. Därmed arbetar de med att ta sig förbi

kommunikativa hinder som i den tidigare forskningen nämns som hindrande faktorer för ett gott bemötande. Denna kommunikativa förmåga beskrivs alltså utgöra en viktig kompetens för handläggarna.

Genom intervjuerna talar respondenterna ofta utifrån ett "vi", de arbetar inte isolerat, bedömningar hanteras och arbetas med i samklang med andra handläggare, även om själva besluten görs självständigt. Handläggarnas beskrivning av arbetsgruppen påminner nästan om en sorts inskolning, där nya handläggare deltar i arbetet utan att fatta beslut den första tiden, för att sedan gradvis alltmer komma in i arbetet. Detta liknar i mångt och mycket en institutionaliseringsprocess. Gruppens arbete blir likt en institution; en sorts upprepning av handlingsmönster, en form av likriktning av arbetssätt. Processen lär ju också åtminstone i teorin kunna underlättas av att handläggarna själva uppger att det är viktigt att besluten är korrekta och att de inte ska skilja sig åt beroende på vilken handläggare en klient har. Arbetsgruppen blir ett sätt att motverka att beslutsfattandet blir ojämlikt inom åtminstone respektive kommun. Att de kommunala handläggarna även samarbetar med andra kommuner, samt tar emot hjälp av en jurist tyder på en form av isomorfism på så sätt att de tar in perspektiv och kanske arbetssätt från andra aktörer i samma bransch. Samtidigt ger handläggarna uttryck för vikten av att lyssna och att kunna tänka om utifrån information som framkommer i utredningen. De visar på en form av osäkerhet, vilket kan ses som en motvikt mot synen att de enbart skulle vara "organisationens verktyg".

I ett organisationsteoretiskt perspektiv har arbetsgruppen en stor funktion som normspridare och en utgångspunkt är att synen på det som organisationen är och gör definieras av gruppen. Men det är svårt att med utgångspunkt i informationen från respondenterna göra tolkningar och dra slutsatser om vilka tankar och åsikter som kommer från gruppens gemensamma förståelse och vad som kommer från den enskilde respondenten. Däremot finns gemensamma drag i respondenternas utsagor som tyder på att de har ett liknande synsätt i vissa frågor, till exempel deras uttalanden om att de inte anser att kostnader har stor betydelse för beslutsfattandet. Ingen av respondenterna uttrycker heller att uppdelningen av arbetet i organisationen är något som är negativt, trots att de samtidigt visar exempel på svårigheter med att ibland matcha klienterna med rätt insatser.

Betydelsen av hur lagen tolkas av respektive handläggare och samt inom varje arbetsgrupp blir inte minst tydlig i samband med att barn utreds. Precis som för alla insatser som ges måste handläggarna definiera vad som kan vara goda levnadsvillkor för just dessa klienter.

Dessutom måste de även arbeta med föräldrarna, vilka har huvudansvaret för sina barn. Handläggarna tvingas definiera vad ”normalt” föräldraskap är. Den utgångspunkten baserar de sedan sin bedömning på. Som en av respondenterna uttryckte det, är det komplext att utreda dessa parametrar och med tanke på handläggarnas beskrivning av sitt täta samarbete i arbetsgruppen är det inte omöjligt att definitioner av föräldraskap och vad som är ett gott liv görs inom arbetsgrupperna. Vad det får för konsekvenser eller hur sådana definitioner ser ut framgår inte av materialet. Men som framgår av den tidigare forskningen förekommer en risk för maktmissbruk i samband med handläggarnas bedömningar, då klienten befinner sig i ett underläge. Ett barn befinner sig kanske om möjligt ännu mer i underläge då denne står under sina föräldrars ansvar, förutom att ha en form av funktionshinder. Därför tyder handläggarnas ord åtminstone på en medvetenhet om detta och att de har en ambition att verkligen nå fram till barnet, även om föräldrarna finns med sammanhanget.

Sammanfattningsvis handlar en stor del av handläggarnas kompetens om kommunikation. Den beskrivs som en nödvändig färdighet för att kunna närma sig klienterna för att kunna göra korrekta bedömningar. Arbetsgruppen har stor betydelse för verksamhetens struktur och möjliggör överföringar av normer och arbetssätt.

Lagen

Flera av handläggarna beskriver lagen som snäv och begränsad. Insatserna är få, medan människor är komplexa. Handläggarna hanterar den utifrån sin kompetens och de följer den men är medvetna om dess begränsningar. Samtidigt beskriver en av handläggarna att det är svårt att alltid följa lagens intentioner om att klienterna ska bli självständiga eftersom vissa klienter inte har förmågan att fatta bra beslut i livet. Lagstiftningen verkar ibland underförstått utgå ifrån att klienterna som tar emot hjälp från början vet vad de behöver:

Alltså, det är ju jättekompext egentligen. För ibland handlar det ju också om att hjälpa utifrån att man kanske själv inte har förmågan att fatta så bra beslut. Alltså stötta i det också, att... få hjälp att göra bra val i livet (IP 4)

En stor svårighet beskrivs ligga i att lagen är gammal och inte riktigt hänger med i hur samhället ser ut idag, när allt fler grupper av människor med olika funktionsvariation utreds. När just barn utreds räcker alltså egentligen inte samma kriterier som när andra klienter bedöms. Att definiera hur ett barns uppväxt bör eller ska se ut, som jag varit inne på tidigare, beskrivs som svårt då barnen själva inte har det yttersta ansvaret för sina liv och

kommunikationen med barnets föräldrar ses som nödvändigt för utredningen. Ett par av handläggarna uttrycker att lagen inte alltid lyckas fånga individernas sociala behov. Klienterna kan exempelvis behöva övning i social kontakt även om de inte är isolerade från andra människor. Känslan av ensamhet upplever en av handläggarna som svår att hantera utifrån lagstiftningen. Hen uttrycker det som att ensamheten kan vara en del av en komplex helhet och att utredningen kan behöva ta tid för att behoven hos klienten ska bli mer tydliga och hanterbara för handläggaren:

För att vissa har kanske en hel del runtomkring sig men ändå känner de en ensamhet och upplever att de är isolerade. Men ibland är det inte helt lätt att veta, vad behovet är, faktiskt, när vi får en ansökan... Om det verkligen är det, eller om det är någonting annat. Men som sagt, man får prata. Och till slut brukar man komma fram till att, ja men det är nog det här ändå. Men jag tänker ändå att det är bra att låta det ta tid. För det är ju inga akuta insatser som vi har. Så om man bara låter det ta tid, så brukar det landa. (IP 4)

En av handläggarna beskriver att komplexiteten i att hantera lagstiftningen ökar genom att bland annat nya diagnoser tillkommer regelbundet och appliceras enligt LSS-lagen. Lagen kan tolkas på olika sätt, även om respondenterna även uppgav att de i sina respektive arbetsgrupper internt gör liknande tolkningar, då de arbetar tätt tillsammans. En av respondenterna uppgav att de samarbetar med andra kommuner, samt regelbundet får hjälp av en rättsspecialist utifrån för att skapa en jämlikhet. Alla handläggare uppger att det är negativt att en klient kan få olika beslut beroende på vilken handläggare hen har:

det ska vara lika inför den lagen enligt mig och därför jobbar vi mycket med samarbete med andra kommuner... vi har ju handledning ett par gånger per år med en jurist... som är väldigt framgångsrik inom LSS och han säger också att det går att tolka det på så många sätt /.../ Så nej, den är diffus och begränsad. Det finns alltid nya diagnoser som framställs i samhället... (IP 1)

Ett par av handläggarna har även möjlighet att bevilja insatser enligt socialtjänstlagen, vilken de ibland ser kan vara mer applicerbar hos klienten än LSS. De beskriver även att de får hantera klienters osäkerhet; att dessa inte alltid är medvetna om vad de har för möjligheter genom lagstiftningen. Där får handläggarna stötta och vägleda genom att ibland föreslå olika insatser som klienterna kan ansöka om. Samtidigt beskriver de att lagens praxis förändras regelbundet, vilket ställer till det när de ska utreda:

Nått som vi har ställts inför ganska mycket är ju beslut som har varit tidbegränsade /.../ Och när de då fick sitt första beslut så såg det ut på ett sätt och när vi ska skulle ompröva det nu så det är helt annan praxis som har tillkommit och det har ju tyvärr blivit stora konsekvenser i vissa familjer. (IP 1)

Svårigheter med självständighet

Handläggarna problematiserar att individen ska kunna bli helt självständig, då de inte alltid klarar av att fatta "bra" egna beslut i livet. Även om respondenten inte definierar vad som verkligen räknas som just bra beslut signalerar hen ändå att det inte alltid är enkelt att använda lagens definitioner och utgångspunkter. Insatserna ska, för att använda en respondents uttryck, jämkas upp för vad som saknas för att klienten ska kunna leva ett självständigt och aktivt liv. För att klienten ska kunna ta del av samhällslivet och aktivera sig utanför hemmet krävs att denne gör ett eget aktivt val, eftersom insatserna som ges är frivilliga. Saknar klienten den förmågan att fatta beslut, riskerar denne rimligtvis att fatta dåliga beslut eller att inte alls fatta beslut och kanske istället bli passiv. Samtidigt tycks lagstiftningen utgå från att individen både vill och kan ta del av samhällslivet om rätt insatser ges. I handlingsutrymmet för LSS-handläggaren ligger alltså även att se klienten i sin egen kontext och inte enbart utifrån lagstiftningens synsätt.

Svårigheter att möta sociala behov

I organisationsteorin beskrivs att socialarbetare måste relatera till en föränderlig värld och av intervjumaterialet framgår också att praxis ändras, vilket kan få stora konsekvenser för klienterna. Flera av handläggarna beskriver också en önskan om att förändra lagen på olika sätt, de vill se fler insatser, vilket skulle kunna tolkas som fler möjligheter att hjälpa klienterna. Just individernas sociala behov kan vara svåra att hantera utifrån lagstiftningen och dagens insatser, enligt handläggarna. Som tidigare beskrivet ingår individens sociala behov som en del av syftet med LSS-lagen, men att möta individens behov är ett komplext arbete, som kräver både kompetens och en god förmåga att kommunicera, lyssna och förstå varje klient. Dagens insatser är, som beskrivet i kunskapsläget, fokuserade på att hantera livet både i och utanför hemmet. Som beskrivet i teoretiska utgångspunkter kan lagars applicerbarhet förändras i och med att omvärlden förändras, dessutom beskrivs arbetsgruppen kunna ha en förmåga att bearbeta och förändra sitt arbetssätt inom gruppen. De kan dock inte förändra själva lagstiftningen i sig, men de kan lyssna på klienterna och respektfullt arbeta tillsammans med dem.

Sammanfattningsvis beskriver respondenterna att lagstiftningen ibland brister i att fånga upp och hantera individers sociala behov, då insatserna har ett större fokus på aktiviteter. Självständighet är också ett begrepp som problematiseras, då klienter beskrivs kunna sakna förmåga att helt kunna ta ansvar för sina liv. Lagens tillämpning beskrivs också bli alltmer komplicerad i och med bland annat nya diagnoser som kontinuerligt tillkommer.

Ekonomi

Ingen av handläggarna talar särskilt mycket om ekonomi under intervjuerna och ingen av dem uttrycker på ett direkt sätt att tankar på ekonomi styr deras beslutsfattande. Snarare beskriver de att de arbetar utifrån klientens behov och att kostnaden spelar en mindre roll:

Det första jag fick lära mig när jag började här, det var att skit i vad det kostar, rent ut sagt (skratt). Vi kollar aldrig, vi har ju uppdelat, vi handläggare och vi beviljar insatsen och sen vi har verkställighet, som det heter. Vi verkställer aldrig beslut, utan det är andra personer som gör det och dom tänker ju så klart på det mer rent budgetmässigt. Men det har aldrig varit något konstig där heller... rent begränsningar enligt budget. (IP 1)

En annan intervjuperson framhöll däremot att insatserna i sig själva ibland inte lever upp till lagens intention på grund av bristande resurser:

Vi kan bevilja en insats som vi har tänkt, men det kan bli svårt och verkställa det utifrån förutsättningarna som finns i kommunen med personalens kompetens eller utbud och sådant (IP 3)

När handläggarna väl talar om ekonomi är det ofta i samband med att de talar om ledarskapets betydelse för de etiska normer som finns i organisationen:

Nej, jag har faktiskt inte upplevt det, än så länge. Dom ärenden som jag har stött på, så har ju inte det varit den styrande faktorn. Vi styrs ju, dels av en chef som har det här... medmänskliga och tänker inte på ekonomi så där jättemycket /.../ Så nej... Inte mycket budget. (IP 5)

En annan av respondenterna uppger också att chefen har betydelse för arbetets inriktning men också att chefen har en medlande roll mellan kommunalpolitiska, organisatoriska och handläggarmässiga intressen. Hen förklarade hen inte ansåg att kommunpolitiken har påverkan på beslutsfattandet men lade till att:

det gör ju också att man har en bra dialog med sin chef och chefen har en bra dialog med politiken där man förtydligar och förklarar hur LSS-lagstiftning ser ut och vad som kommer till att påverka framtiden... (IP 2)

Ett nytt mått på kostnadseffektivitet?

Även om just kostnadseffektivitet är en viktig del av teorin om byråkratisering och den New Public Management -rörelse som präglar socialt arbete tycks just handläggarna i den här studien inte uttalat förhålla sig till begreppet effektivitet. De medger att insatser som ges ibland inte håller måttet och att det kan ta lång tid för dem att utreda och hitta lämpliga insatser som gynnar klienterna. Kanske kan detta ses som en sorts nödvändigt ont, eftersom handläggarna uttrycker att utredningar behöver ta tid och kräver mycket flexibilitet och kompetens av handläggarna. Då fungerar kanske inte begreppet kostnadseffektivitet lika bra. Samtidigt kan det ju tänkas att om utredningen görs kompetent och noggrant kan väl fungerande insatser så småningom ges, vilka ger klienterna ett gott liv och gör att investeringen får ett gott resultat. Oavsett vilka begrepp som används tycks ju själva insatserna ha betydelse för att konkretisera lagens intentioner för varje klient, men att handläggarna själva inte främst utför insatser. Det verkar dock inte vara självklart att klienterna får ett gott liv; att lagens intentioner uppfylls genom insatserna, även om de förhoppningsvis gör det i slutändan. Kanske är kostnadseffektivitet att klienterna får "goda levnadsvillkor", eftersom det då innebär att handläggaren slipper lägga lika mycket ansträngning på att hitta eller pröva andra olika insatser åt klienten. Därför räcker det inte med att "vara på tårna" och enbart fokusera på och titta på praxis och nya domslut, handläggarna måste också kunna lyssna in klienten för att försöka förstå om utredningen är på väg åt rätt håll.

Att insatserna i sig inte alltid lever upp till lagens intentioner, enligt handläggarna, kan tolkas på olika sätt. Det kan ses som att den del av organisationen som har ansvar för verkställandet av insatser inte klarar av sitt uppdrag med den finansiering den får. På så sätt skulle verkställigheten kunna kallas för en ut-grupp, då handläggarna som gemensamt arbetslag pekar ut den som ansvarig för om insatserna fungerar eller inte. Det skulle också kunna handla om att uppdraget misslyckas på grund av andra anledningar hos exempelvis individen eller organisationen. Hur man än ser det tyder sättet att tänka på att handläggarna främst anser sig ha ansvar för just utredandet och inte för genomförandet. Kanske har därmed organisationens sätt att specialisera sig och separera utredandet från verkställandet färgat av

sig i hur handläggarna resonerar kring ekonomi. Om arbetsuppgifterna inom organisationen är tydligt uppdelade blir det kanske mer logiskt att tänka att någon annan än handläggarna har ansvar för budgeten, trots att handläggarna fattar beslut om insatser. Därmed färgar det byråkratiska tankesättet av sig på handläggarnas sätt att tänka. Detta motsäger den tidigare forskningens slutsatser som pekar på handläggarna som för kommunens räkning utför en besparingspolitik. Istället tycks arbetet återigen präglas av ett institutionaliserat förhållningssätt, där ansvaret liksom arbetsuppgifterna hålls separerade mellan olika delar av organisationen.

Ledarskapets betydelse

Jag har redan varit inne på att chefen beskrivs som medmänskligt inriktad av en av respondenterna, vilket denne menar har påverkan på organisationen. Men chefen tycks även ha en viktig funktion som kommunikatör och språkrör. En handläggare uppgav att hen inte upplevde att politiken påverkar beslutsfattandet men att detta förutsatte god kommunikation; en bra chef har god kommunikation med politiker och förklarar LSS-lagstiftningen för dessa på ett tydligt sätt. Hade chefen inte haft dessa egenskaper kanske inte respondenten hade haft samma upplevelse. Chefen måste alltså ha ett gott *leadership* för att kunna kommunicera. Att chefen av den ena respondenten beskrivs ha ett fokus på det medmänskliga istället för ekonomi tyder just på ett större mått av *leadership*. Att arbeta med att inspirera människor är viktigt för en sådan ledare. Den andra respondenten beskriver dock att chefen har en komplex roll; förvisso är kommunikationen med politiker och handläggarna av vikt. Men samtidigt är det nog rimligt att anta att personen ska vara väl förtrogen med den ekonomiska situationen i organisationen för att hen ska kunna ha en fungerande dialog med politikerna och att bemöta deras argument. Även yrkeskunskaper behövs för att kunna förstå handläggarnas situation och ha även deras verksamhet i fokus i samband med diskussioner med politiker. Alltså behövs chefens förmåga till management också. Handläggarens uppgift blir istället att ha en fungerande och god kommunikation med sin chef för att från sin horisont försöka påverka förutsättningarna som ges ovanifrån. Även denna kommunikationsförmåga är del av handläggarens kompetens.

Även om inte ledarskapet nämns lika ingående i intervjuerna som till exempel arbetsgruppen beskrivs det dock som betydelsefullt för utredningsprocesserna. Handläggarna behöver ha dialog med ledarskapet/ chefen för att verksamhetens behov ska kunna kommuniceras uppåt i hierarkin.

Sammanfattningsvis talar respondenterna inte mycket om ekonomi och anser inte att tankar på ekonomin påverkar deras beslutsfattande. Själva begreppet kostnadseffektivitet är snarare relaterat till ett byråkratiseringsideal som i denna aspekt möjligtvis kan anses krocka med de intentioner som lagstiftningen har. Att hjälpa klienter med kommunikationssvårigheter, liksom exempelvis de med sociala svårigheter, tycks alltså vara svårt att göra kostnadseffektivt eftersom arbetet tar tid och människor är komplexa. Ledarskapet beskrivs ha betydelse för synen på kostnadseffektivitet.

Slutdiskussion

Min studie ger en inblick i LSS-handläggarnas resonemang om hur lagen uppfylls. Den visar på vikten av medmänsklighet i handläggandet. Detta gör att klienten får ett bättre bemötande och att verksamheten håller en hög kvalitet. Kompetens att kommunicera väl lyfts fram som viktigt; kanske till och med avgörande för handläggaren. Kompetensen behövs för att nå fram till klienten och att via chefen kommunicera verksamhetens behov till kommunalpolitiken. Behovet av effektivitet genom byråkratiseringsmodellens ideal problematiseras, då människor är komplexa varelser och utredningar av personer som på olika sätt har svårt att kommunicera sina behov kan behöva tid på sig för att kunna ge ett gott resultat i form av passande insatser. Handläggarnas förhållningssätt till kostnadseffektivitet påverkas av ledarskapets förhållningssätt.

Handläggarna ger uttryck för att lagstiftningen har begränsningar i framför allt att hjälpa klienterna med att hantera sina sociala behov, trots att detta kan tänkas ha stor betydelse för klienternas förmåga att bli självständiga. Förmågan att kunna arbeta, ha sociala relationer och ett aktivt liv kräver rimligtvis en viss form av social kompetens. Det kan behövas andra insatser, ökad till exempel psykologisk kompetens hos handläggarna att möta individer som känner sig ensamma. Det skulle kanske också behövas en förnyad definition på vad ett gott liv är, som har ett tydligare fokus på individernas sociala behov.

Insatser som exempelvis ledsagning och personlig assistans signalerar att det handlar om praktisk hjälp i vardagen, medan sociala behov är mer kopplade till förmågan att kommunicera men kanske också psykologiska behovsaspekter. Klienten behöver en förmåga till kommunikation för att lättare kunna uttrycka sitt behov av hjälpinsatser, men kanske framför allt för att kunna leva ett liv som andra, vilket LSS- lagen förespråkar. Så insatser som mer fokuserar på individens förmåga till kommunikation skulle kanske göra nytta.

Resultatet kan ha god relevans för socialt arbete, där handläggare agerar som en mellanlänk mellan individens och organisationens intressen. Att arbeta som LSS-handläggare förutsätter ett aktivt förhållningssätt till lagen och dess intentioner, men också ett öppet förhållningssätt för att klienten ska bli hjälpt på bästa sätt.

Referenser

Ahrne, Göran & Peter Svensson (2015) Kvalitativa metoder och samhällsvetenskap. I: Ahrne, Göran & Peter Svensson (red.) *Handbok i kvalitativa metoder*. Stockholm: Liber

Altermark, Niklas & Hampus Nilsson (2018) Att skapa ett kostnadsproblem: Hur har nedskärningarna inom den personliga assistansen legitimerats? I: Altermark, Niklas, Hans Knutsson & Matilda Svensson Chowdhury (red.) *Forskning om personlig assistans: en antologi*. KFO personlig assistans: Stockholm.

Bergman, Ann-Sofie; Ulrika Järkestig Berggren & Ulla Melin Emilsson (2019) Strategies of austerity used in needs assessments for personal assistance - changing Swedish social policy for persons with disabilities. *European Journal of Social Work*.

Boréus, Kristina (2015) Diskursanalys. I: Ahrne, Göran & Svensson, Peter. *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber

Bäckman, Therese (2018) Socialtjänstens ansvar för personer med funktionsnedsättning. I: Fridström Montoya, Therése (red.) *Juridik för socialt arbete*. Malmö: Gleerups

Bryman, Alan (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber

Egard, Hanna (2011) *Personlig assistans i praktiken. Beredskap, initiativ och vänlighet*. Socialhögskolan, Lunds universitet

Erlandsson, Lennart (2018) Legalitet eller administrativ praxis. I: Altermark, Niklas, Hans Knutsson & Matilda Svensson Chowdhury (red.) *Forskning om personlig assistans: en antologi*. KFO personlig assistans: Stockholm.

DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1991) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. I: Powell & DiMaggio

(red.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The university of Chicago Press

Hugemark, Agneta (2006) Åter i stöpsleven: personlig assistans mellan marknad och reglering. *Socialvetenskaplig tidskrift*. 13 (4): 313-330

Hultman, Lill, Pernilla Pergert & Ulla Forinder (2017) Motvilligt deltagande – erfarenheter hos ungdomar med funktionshinder av möten med LSS-handläggare gällande deras rätt till personlig assistans. *European Journal of Social Work*. 20 (4): 509-521

Larsson, Monica (2008) *Att förverkliga rättigheter genom personlig assistans*. Socialhögskolan, Lunds universitet.

Larsson, Monica & Lars G Larsson (2017) *LSS 2017*. Komlitt.

Levin, Claes (2013) Socialt arbete som moralisk praktik. I: Linde, Stig & Kerstin Svensson (red.) *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter*. Stockholm: Liber

Linde, Stig & Kerstin Svensson (2013) Bokens ärende. I: Linde, Stig & Kerstin Svensson (red.) *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter*. Stockholm: Liber

Lindgren, Simon (2014) Tematisering. I: Hjerm, Mikael, Simon Lindgren & Marco Nilsson *Introduktion till samhällsvetenskaplig analys*. Malmö: Gleerups

Lipsky, Michael (2010 [1980]) *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Sage

Ponnert, Lina (2013) Osäkerhet - ett nödvändigt uttryck för professionalitet eller ett tecken på okunskap? I: Linde, Stig & Kerstin Svensson (red.) *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter*. Stockholm: Liber

Lind, Rolf (2019). *Vidga vetandet*. Lund: Studentlitteratur

Lindkvist, Lars, Jörgen F Bakka & Egil Fivelsdal (2014) *Organisationsteori: Struktur, Kultur, Processer*. Stockholm: Liber

Schömer, Eva (2017) Personlig assistans: en arbetsrättslig limbo. *Arbetsmarknad och arbetsliv*. 23 (3): 24-40

SFS 1993:387 *Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade*.

SFS 2001:453 *Socialtjänstlag*

Socialstyrelsen (2009) Barnperspektiv i LSS-handläggning -En förstudie med fokus på arbetssätt och utvecklingsbehov [<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2009-12-26.pdf>] Hämtat: 2021-03-22

Socialstyrelsen (2021) Statistik om insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 2020. Tillgängligt på [socialstyrelsen.se](https://www.socialstyrelsen.se). Hämtat: 2021-04-20

Weber, Max (1987 [1922]) *Ekonomi och samhälle. Förståelsesociologins grunder. Politisk sociologi*. Lund: Argos

Bilaga 1

Hej!

Tack för att Du vill ställa upp på intervju! Jag och är alltså socionomstudent vid Lunds universitet som ska skriva kandidatuppsats. Vi är inne på den sjätte terminens studier. Uppsatsen kommer att handla om hur lagens intentioner uppfylls i samband med bedömningar av insatser enligt LSS.

Intervjun har vi tänkt spela in via Skype. Det går bra att göra det utan bild om tekniken fungerar, så att vi bara har rösten inspelad. Men om möjligt vill vi gärna göra det med både ljud och bild. Deltagandet är så klart helt frivilligt, ni får avbryta intervjun när som helst. Inspelningarna kommer vi att spara på USB-minne alternativt på en dator och inte på någon molntjänst och vi kommer att radera dem när allt är färdigt. De kommer endast att användas i forskningssyfte. Ni får jättegärna ta del av resultatet av intervjun och undersökningen när den är färdig, om ni vill. Hör bara av er om ni har frågor!

MVH Jacob

Bilaga 2

- Inledande frågor: Utbildning? Hur länge har du arbetat som socialarbetare? Hur länge har du arbetat som LSS-handläggare? Vilken roll har du i organisationen? hur trivs du i arbetet? Vad innebär arbetet som LSS-handläggare för dig? Hur många arbetar med LSS i kommunen? Hur många ärenden arbetar du med?
- Lagen och dess intentioner: Upplever du som handläggare att verksamheten lever upp till lagens intentioner om jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för klienterna? Vad är viktigt, anser du för att deras rättigheter blir uppfyllda? Används någon form av bedömningsinstrument (av dig/ i organisationen)? Hur upplever du att bedömningsinstrumentet fungerar? Vad är dina tankar om LSS-lagen? Är den tydlig? Vad tänker du om att en klient kan få olika beslut beroende på vilken handläggare eller inom vilken kommun ärendet handläggs? Upplever du att kommunens budget skapar någon form av begränsningar när du ska fatta beslut? Om ja, vad tänker du om det? Hur ser kommunens beslutsdelegation ut? Vad tänker du om det? Utveckla...
- Handläggarens person och handlingsutrymme: Vad tänker du på främst när du fattar beslut om insatser enligt LSS? Upplever du att ditt sätt att fatta beslut har förändrats sedan du inledde din karriär? Vad är det som påverkar förändringen? Upplever du att beslutsfattandet blir bättre med åren? Upplever du att chefen/ ledningen/ eller kommunpolitiken har makt över beslutsfattandet? I så fall hur?
- Svårigheter som kan uppstå (centralt): Kan du beskriva en situation där du kände dig tveksam om vilken insats en person skulle få? Vad var det som gjorde det svårt att fatta beslut? Hur hanterade du problemet? Vilket beslut fattade du? Kan du ge ett exempel på

när du behövde tänka om/ ändra dig när du skulle fatta beslut? Vad var det som fick dig att ändra dig? Finns det andra faktorer som begränsar dina möjligheter att ge klienterna de insatser som de har rätt till, enligt dig?