



Ersta Sköndal högskola
Institutionen för socialvetenskap
Socionomprogrammet 210 hp

Funktionsnedsattas tillgång till LSS

Vad kan påverka behovsbedömningen enligt handläggare vid en stadsdelsförvaltning

Linda Eriksson

Examensarbete i socialt arbete, 15 hp

SOC 6/SOC 63, VT -14

C- uppsats

Handledare: Marie Nordfeldt

Examinator: Susanne Wallman Lundåsen

Prolog

Min ambition är att studien ska engagera forskare, politiker och medmänniskor till att uppmärksamma problematiken med olika bedömningar för funktionsnedsatta. En funktionsnedsatt människas liv ska inte påverkas av vilken kommun hen bor i eller vilken handläggare hen tilldelas. Jag hoppas därför att denna studie kan bidra till att finna lösningen till denna problematik.

Studie har varit en utmaning att genomföra, allt ifrån utforma intervjufrågor, bearbeta materialet och sammanställa processen i en uppsats. Jag vill tacka alla som stöttat mig genom denna resa och framförallt tacka alla handläggare som tog sig tid att delta i studien. Utan dessa handläggare hade inte studien blivit vad den är idag. Stort tack till er!

Sammanfattning

I studien har handläggare från en och samma stadsdelsförvaltning deltagit och där samtliga handläggare vid intervjutillfället arbetade inom avdelningen för funktionsnedsatta. Syftet med studien var att undersöka och analysera om beslutsskillnaderna inom LSS kunde förklaras med hjälp av handläggarnas erfarenhet av behovsbedömningar. Studiens syfte besvarades med hjälp av att intervjua åtta handläggare. Det unika för den aktuella stadsdelen var att beslutfattandet inte gjordes av handläggarna utan av enhetschefen under diskussion med övriga handläggare. Resultatet av studien visade att de påverkande faktorerna vid beslutfattandet var handläggarens erfarenhet, kunskapsbrist kombinerat med otydliga lagar, riktlinjer och direktiv på arbetsplatsen. Omorganisation, personalomsättning, enhetschefens perspektiv på sociala situationer, funktionsnedsättningar och ekonomin var områden som inte bara påverkade beslutet utan gjorde handläggare mer eller mindre stressade. Resultatet visade också att bemötande från klienten, dess anhöriga/ombud hade olika påverkan på handläggarna, men även klientens inställning till insatserna hade betydelse. Hur ärendet presenterades på ärendedragningen upplevdes också påverka bedömningen för behovet. På vilket sätt beslutet påverkats har enligt handläggarnas upplevelse visat sig skilja i antalet timmar vid omfattande insatser och vid mindre omfattande insatser har skillnaden kunnat vara bifall eller avslag, om beslutet påverkats alls det vill säga. Handläggarna upplever att klienterna får rätt insats, om inte direkt, så småningom. Resultatet är i enlighet med Michael Lipskys (2010) teori om att det är gräsrotsbyråkraterna som utformar sina egna policys. Handläggarna är fria i det dagliga rutinarbetet men inte fria när det kommer till lagstiftning och värdegrunder. I slutändan ska beslutet tillfredsställa klienten, dess anhöriga men även passa in i de tjänster och resurser som socialtjänsten förfogar över. Beslutet ska bygga på en individuell bedömning av klientens behov men i praktiken påverkar andra omständigheter behovsbedömningen.

Nyckelord: LSS, bedömning, funktionsnedsatt, upplevelse, lagstiftning, handläggare

Keyword: assessment, disabled, experience, legislation, social worker

Innehållsförteckning

| | |
|-----------------------------------------------|----|
| 1. Inledning | 6 |
| 2. Bakgrund | 6 |
| 3. Problemformulering | 8 |
| 3.1 Syfte och frågeställning..... | 9 |
| 3.1.1 Syfte..... | 9 |
| 3.1.2 Frågeställning..... | 9 |
| 3.2 Studiens relevans för socialt arbete..... | 9 |
| 4. Metod och material | 11 |
| 4.1 Forskningsansats och förståelse | 11 |
| 4.1.1 Forskningsansats..... | 11 |
| 4.1.2 Förståelse..... | 11 |
| 4.2 Urval..... | 11 |
| 4.3 Intervju | 12 |
| 4.3.1 Intervjuguiden..... | 12 |
| 4.3.2 Genomförande av intervjuer..... | 13 |
| 4.4 Transkribering..... | 13 |
| 4.5 Tematisering | 14 |
| 4.6 Litteratursökning och sökord | 14 |
| 4.7 Etiska överväganden | 15 |
| 4.8 Validitet | 16 |
| 4.9 Reliabilitet..... | 17 |
| 4.10 Metoddiskussion | 17 |
| 5. Resultat | 20 |
| 5.1 Organisationsnivå | 20 |
| 5.1.1 Ärendedragning..... | 20 |
| 5.1.2 Chefens perspektiv..... | 21 |
| 5.1.3 Kunskapsbrist..... | 22 |
| 5.1.4 Ekonomi | 23 |
| 5.1.5 Känslor inom socialarbetaren | 24 |
| 5.1.6 Beslutsskydd | 25 |
| 5.1.7 Beslutsskillnader | 26 |
| 5.2 Individnivå | 26 |
| 5.2.1 Klientens förhållningssätt..... | 26 |
| 5.2.2 Anhöriganställning | 26 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 5.2.3 Ombud..... | 27 |
| 5.5.4 Olika kulturer | 27 |
| 6. Teori | 29 |
| 6.1 Gräsrotsbyråkrater | 29 |
| 7. Forskning | 32 |
| 7.1 Organisationsnivå | 32 |
| 7.2 Individnivå | 33 |
| 8. Analys | 36 |
| 8.1 Organisationsnivå | 36 |
| 8.1.1 Ärendedragning..... | 36 |
| 8.1.2 Chefens perspektiv | 37 |
| 8.1.3 Kunskapsbrist..... | 37 |
| 8.2 Individnivå | 38 |
| 8.2.1 Förklara sitt behov | 38 |
| 8.2.2 Anhöriga och ombud | 39 |
| 8.2.3 Arbetsstress..... | 40 |
| 8.3 Slutanalys..... | 40 |
| 9. Slutsats | 42 |
| 9.1 Vad kan påverka behovsbedömningen enligt handläggarna? | 43 |
| 9.2 Hur påverkas beslutet av behovsbedömningen enligt handläggarna?..... | 43 |
| 10. Diskussion | 44 |
| 10.1 Slutdiskussion..... | 46 |
| 10.1.1 Forskarens tankar..... | 46 |
| 10.2 Framtida forskning | 47 |
| 10.2.1 Anhöriganställning | 47 |
| 10.2.2 Funktionsnedsattas vardag..... | 40 |
| Referenslista..... | 49 |
| Bilaga 1 | |
| Bilaga 2 | |
| Bilaga 3 | |

1. Inledning

När studien läses finns det viss information som läsaren bör ha i åtanke. Dels att handläggarna på den aktuella arbetsplatsen inte hade mandat att fatta beslut och dels att jag var anställd på arbetsplatsen när studien genomfördes. Att handläggarna saknade mandat innebar att alla beslut som fattas går via en *ärendedragning* vilket innebär att chef och kolleger gemensamt för en diskussion angående klientens situation. Chefen fattar sedan det slutgiltiga beslutet.

När studien genomfördes var jag traineeanställd på stadsdelsförvaltningen med avtal på ett år och med möjlighet till anställning efter jag examinerats som socionom. Detta problematiseras och diskuteras under rubriken *Etiska perspektiv* och *Metoddiskussion*. Det var även på denna stadsdelsförvaltning som jag genomförde socionomutbildningens praktik. Under min praktikperiod och anställd som trainee fick jag ta del av hur handlägningsprocessen fortskred, från att en ansökan kom in till att ett beslut fattades. Det vill säga användandet av lagstiftningen, riktlinjer, värdegrund och deras utredningsmaterial. Det framkom att handläggarna hade möjlighet att påverka det slutgiltiga beslutet, men inte på vilket sätt och inte hur beslutet påverkades av det och detta trots att handläggarna inte hade mandat att fatta beslut. Denna iakttagelse inspirerade mig att genomföra denna studie.

Begreppsdefinitioner återfinns i *Bilaga 3*.

2. Bakgrund

Fram till 1993 tillgodosågs funktionsnedsattas behov av 1965 års elevhemslag och 1985 års omsorgslag. Dock konstaterades stora brister för funktionsnedsatta av 1989 års handikapputrednings huvudbetänkande Handikapp-Välfärd-Rättvisa (SOU 1991:46) vilket resulterad i att Lagen om stöd till vissa funktionshindrade (LSS, SFS 1993:387), med strävan om jämlika levnadsvillkor, tillkom och ersatte de båda tidigare lagarna. Ändringen innebar en utökning av stödsatser och kom att omfatta 100 000 personer istället för tidigare 37 000 personer. Reformen innebar också ändringar i befintliga lagar så som socialtjänstlagen (SoL, SFS 2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen (HSL, SFS 1982:763) för att bättre svara upp mot den funktionsnedsattas behov. Idag är LSS ett komplement till SoL och HSL som ensamma inte alltid kan svara för den funktionsnedsattas behov (Länsstyrelserna, 2007).

Målet med lagen är att personer med fysiska och psykiska funktionsnedsättningar ska ges en möjlighet att leva som andra (1§ LSS). Självbestämmande, inflytande, tillgänglighet, delaktighet, kontinuitet och helhetssyn är de bärande principerna i LSS. Som anges i 1§ LSS finns det tre personkretsar, varav en som den funktionsnedsatte måste omfattas av för att få rätt till insatser:

- ”1 § Denna lag innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer
1. med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
 2. med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
 3. med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.”

Tillhör personen en av dessa personkretsar har hen enligt 7§ LSS rätt till insatser för särskilt stöd och särskild service 9§ samma lag:

”9 § Insatserna för särskilt stöd och service är

1. rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbe-
tingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder,
2. biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den
del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken,
3. ledsagarservice,
4. biträde av kontaktperson,
5. avlösarservice i hemmet,
6. korttidsvistelse utanför det egna hemmet,
7. korttidstillsyn för skolungdom över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt
under lov,
8. boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utan-
för föräldrahemmet,
9. bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna.
10. daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar
sig.”

Det insatser som kan ges av LSS kan även ges av SoL eftersom även den sistnämnda lagen innehåller särskilda bestämmelser för funktionshindrade och andra grupper som kan ha ett behov av utökad stöd. Enligt SoL har kommunen skyldigheter som påminner om de rättigheter som finns enligt LSS, dock finns det vissa skillnader som kan vara av vikt för den enskilde att veta vid ansökan om stöd. LSS omfattar tre personkretsar medan SoL omfattar alla personer som har behov av stöd. LSS har tio specificerade insatser medan SoL inte specificerar någon insats. Enligt LSS har den enskilde rätt att få den insats som önskas i första hand, vilket inte gäller då man ansöker om stöd via SoL. Enligt LSS ska *goda* levnadsvillkor tillförsäkras den enskilde medan SoL enbart ska tillförsäkra den enskilde *skälig* levnadsnivå. Enligt den Svenska Akademiens ordlista (2014) så är skäliga den allmänna uppfattningen om vad som är lämpligt medan god beskrivs som tillfredställande och bra. Insatser enligt SoL kan debiteras från kommunen till den enskilde, LSS-insatserna kan inte debiteras. Enligt LSS ska behovet faktiskt vara tillgodosett för att anses vara tillgodosett. Enligt SoL behövs endast möjligheten finnas utan att det i realiteten är det för att anses tillgodosett (länsstyrelsen i Jönköpings län, 2007).

Vid utredning och bedömning enligt LSS prövas om personen har rätt till den sökta LSS-insatsen genom att bekräfta att personen tillhör LSS personkrets, personen har behov av den sökta insatsen, att behovet inte faktiskt tillgodosetts på annat sätt och att personen tillförsäkras goda levnadsvillkor oavsett bifall eller avslag. Varje bedömning är individuell och utifrån den enskildes unika situation, önskemål och behov. Vid bedömningen tar handläggaren hänsyn till hela individens livssituation för att kunna göra en rimlighetsbedömning av personens behov. Individens livssituation jämförs med människor i samma ålder som den enskilde och som inte lider av en funktionsnedsättning. Vid utredning och bedömning enligt SoL 4 kap 1 § prövas det om personen har behov av den sökta insatsen, om behovet kan tillgodoses på annat sätt och om den enskilde tillförsäkras skälig levnadsnivå avsett bifall eller avslag.

Som komplement till dessa lagrum har socialstyrelsen utfärdat riktlinjer för att underlätta och förtydliga vad som gäller vid handläggning. Riktlinjer är inte juridisk bindande utan endast vägledande. Syftet är att bedömningen ska bli lika oavsett vilken kommun klienten bor i eller vilken handläggare klienten tilldelas. Det finns alltid undantag vilket betyder att riktlinjerna endast ger en fingervisning. Vissa insatser innehåller mer detaljerade beskrivningar än andra men prövningen ska alltid ske individuellt som utgångspunkt (Socialförvaltningen, 2012).

Handläggning är en myndighetsutövning, en delegerad rätt att fatta beslut enligt SoL. På socialkontor runt om i landet kan denna rätt vara tilldelad handläggarna eller handläggarnas ansvariga chef, eller delvis vara uppdelad dem emellan (Gnesta kommun, 2003). På arbetsplatsen där studien är genomförd har rätten att fatta det avgörande beslutet enbart blivit tilldelad enhetschefen, med undantag för insatsen trygghetslarm. Handläggarnas uppgift är att göra en utredning om varje klient och presenterar klientens situation inför chefen och övriga kollegor på en så kallad *ärendedragning*. På ärendedragningen diskuteras klientens situation gemensamt och den ansvariga handläggarens professionella åsikt tillfrågas och därefter fattar chefen ett beslut som de olika handläggarna mer eller mindre kan påverka. Handläggarna på den aktuella arbetsplatsen har inte mandat att fatta beslut själva utan alla beslut fattas således av chefen. En av de intervjuade handläggarna berättade att de förlorat mandatet att fatta egna beslut eftersom bedömningarna tidigare varit för olika mellan handläggarna. I och med att stadsdelsförvaltningen övergått till beslutsformen *ärendedragning* upplever handläggarna att det har resulterat i att bedömningarna blivit mer lika mellan handläggarna.

3. Problemformulering

Strävan med LSS är att människor med en funktionsnedsättning ska kunna leva ett så självständigt liv som möjligt. Funktionsnedsatta ska även leva som andra människor där jämförelsen görs med en annan individ i samma ålder. LSS är en så kallad rättighetslag, det betyder att klienten kan kräva de rättigheter som finns i lagen i domstol om en kommun skulle neka en insats som denne har rätt till. Propositionen till LSS säger att det inte ska finnas skillnader inom och mellan kommunerna eftersom rättigheten till insatser inte ska påverkas av vilken kommun hen bor i. Det finns dock stora skillnader inom och mellan kommunerna. En kvantitativ undersökning visade bland annat att vissa kommuner i Sverige gav upp till tio gånger så mycket handikappstöd per 10 000 invånare som andra (Lewin mfl, 2008).

Att bedömningar tenderar att bli olika är en problematik som varit känd sedan länge. Problemet har försökt åtgärdas genom olika strategier, bland annat genom att statligt bekosta delar av vissa insatser för att jämna ut ojämlikheter mellan rika och fattiga kommuner. Socialstyrelsen har utfärdat nationella riktlinjer för att bedömningarna ska bli lika även nationellt. Kommuner är inte tvungna att utfärda egna riktlinjer för bedömning och handläggning, men om detta görs ska riktlinjerna vara förenliga med rådgivande lag, förarbeten och praxis. Dock visar länsstyrelsens rapport på att ett par kommuner gjort inskränkningar som begränsat individen till sina rättigheter och andra kommuners riktlinjer har istället

vara svåra att förstå eftersom de både varit omfattande och otydligt formulerade (Länsstyrelserna, 2006), vilket också bidrar med skillnader. Även på individnivå är fenomenet problematiskt eftersom även om bedömningen ska utgå ifrån en individuell utredning har handläggarna många intressen att ta hänsyn till så som klientens behov och dess anhöriga men också verksamhetens resurser och tjänster, vilket ytterligare försvårar bedömningen (Dunér & Nordström, 2005).

Problemet har således försökts lösas genom bland annat ekonomiska tillskott och nationella riktlinjer och trots att de i teorin inte verkar svårlöst kvarstår skillnaderna i praktiken. Eftersom problemet kvarstår behövs nya strategier. En strategi är att ändra perspektiv och ta hjälp av tillgängliga resurser som har erfarenhet och kunskap och dessutom arbetar inom området, nämligen handläggarna själva. Studien strävar efter att finna eventuella skillnader som vidare ska försöka förklaras och förstås med hjälp av Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater, vilket är en adekvat teori för att analysera handläggare och deras människovårdande arbete. Detta ska finnas genom att fokusera på handläggarnas upplevelse av vad som kan påverka behovsbedömningen. Studie strävar även att fylla igen denna kunskapslucka eller bidra med kunskap om vad som gör bedömningarna olika för att på sikt lösa godtyckligheten i behovsbedömningen.

3.1 Syfte och frågeställning

3.1.1 Syfte

Syftet är att undersöka och analysera om handläggarnas upplevelse och erfarenhet av vad som kan påverka bedömningen av klientens behov.

3.1.2 Frågeställning

- Vad kan påverka behovsbedömningen enligt handläggarna?
- Hur påverkas beslutet av behovsbedömningen enligt handläggarna?

3.2 Studiens relevans för socialt arbete

Bengt Börjeson (2008) belyser problematiken med att definiera socialt arbete och menar att det ibland är en konstruktion av mötet mellan socialarbetaren och klienten men även att det styrs av politikernas beslut. Börjeson menar också att det sociala arbetet kommer att beskrivas olika beroende på vem man frågar eftersom socialarbetarnas, klienternas och medborgarnas syn på det sociala arbetet antagligen skiljer sig åt, vilket beror på att människor har olika syn på utsatta människor.

Börjeson gör i boken, *Att förstå socialt arbete*, en indelning av vad som anses vara typiskt socialt arbete, vilket är just socialtjänstens och dess olika arbetsområden. I boken finns ett eget kapitel som stämmer överens med denna studies arbete, nämligen ”LSS - Världens bästa lag” (Börjeson, 2008 s. 184.). Jag väljer att presentera Börjesons tankar eftersom de är i likhet med min tolkning. Det sociala arbetet är idag, enligt min uppfattning, all hjälp en människa med behov kan få oavsett om det är från frivilliga organisationer eller om det är i strukturerad form via staten som socialtjänsten är. För att förstå hur det sociala arbetet hänger ihop måste man förstå kärnan av det, vilket enligt min mening är

socialtjänsten. Socialt arbete utförs på socialtjänsten där bland annat SoL och LSS följs och eftersom arbetet utförs av socionomer är denna studie i högsta grad relevant för socialt arbete.

4. Metod och material

Utifrån syftet, vars strävan är att undersöka olika upplevelser av ett fenomen, är kvalitativ metod given (Bryman, 2011). I studien har semistrukturerade intervjuer använts för att ha möjlighet att följa upp enskilda unika ämnen som uppkom under intervjuerna. Studien har utgått ifrån en kvalitativ ansats och undersökt i enlighet med Brymans beskrivning av begreppet, den subjektiva innebörden av verkligheten, vilket Thurén (2007) belyser kan generera ökad insikt i hur andra människor tänker och känner. Studien eftersträvar inte att studera någon objektiv sanning utan riktar sig mot människors upplevelser av verkligheten (Bryman, 2011).

4.1 Forskningsansats och förförståelse

4.1.1 Forskningsansats

Studiens forskningsansats är varken induktiv eller deduktiv eftersom studien varken utgått från en teori eller härledda hypoteser i initialstadiet. Studien har istället växlat mellan teori, tidigare forskning och empiri för att nå en djupare förståelse av empirin som annars inte hade kunnat nås. Detta tillvägagångssätt kallas abduktion (Larsson, 2005). Den abduktiva ansatsen innebär att intervjuaren inte blivit styrda av en förutbestämd teori som exempelvis skulle kunnat ha påverka intervjufrågorna.

4.1.2 Förförståelse

Det fanns en förförståelse i initialstadiet i form av att genus, etnicitet och anhörganställning skulle kunna vara områden som skulle kunna leda till mer restriktiva beslut. Denna förförståelse har sitt ursprung från när min praktik som socionomstudent genomfördes, vilket är den arbetsplats där studien bedrivits (se *Inledning*). Eftersom jag enbart arbetat på en stadsdelsförvaltning vet jag inte hur det alternativt kan se ut på andra stadsdelsförvaltningar, vilket möjligen begränsar min möjlighet att uppmärksammar sociala fenomen.

Tankar kring handläggarnas handlingsutrymme fanns också med i initialstadiet av studien, det vill säga att handläggarnas möjlighet att påverka beslutets utgång mer eller mindre generöst jämfört med lagen. Förförståelsen i denna studie kan ha haft inverkan på utformningen av frågeschemat och kan ha haft inverkan vid tolkningen av resultatet.

4.2 Urval

Intervjupersoner eftersöktes i olika stadsdelar via mail och telefon utan resultat. Eftersom möjligheten att få tag på intervjupersoner var begränsad valde jag istället att intervjua så många som möjligt från den stadsdel där kontakter redan fanns. På en avdelning för funktionsnedsatta i en anonym stadsdel tillfrågades alla anställda om de ville medverka i studien. Alla handläggare tillfrågades via mail, men vid inget intresse tillfrågades tillgängliga handläggare personligen vilket gör urvalet till ett bekvämlighetsurval. Ett bekvämlighetsurval innebär att man som forskare väljer ut respondenter som av någon anledning råkar vara tillgängliga (Bryman, 2011). Av totalt 15 handläggare valde åtta att delta. Bortfall berodde på sjukskrivning, sjukdom och tidsbrist för handläggarna. Av de intervjuade sträckte sig in-

tervallen från att ha arbetat på avdelningen för funktionsnedsatta från två månader som minst till sju år som mest, varav fem stycken under ett år och tre stycken mellan fem och sju år. Sex av de intervjuade handlade ärendena för vuxna funktionsnedsatta, en handlade ärenden för funktionsnedsatta barn och en handläggare handlade ärenden för både vuxna och barn med funktionsnedsättningar. Fem av de intervjuade var kvinnor och tre var män. Handläggarna var alla examinerade socionomer och var verk-samma socionomer mellan 1980 till 2013, varav fyra stycken under de två senaste åren och fyra stycken i tolv år eller mer.

Enligt Lewin m.fl. (2008) har det visat sig att generositeten av insatserna hos stadsdelar och kommuner påverkats av vilket politiskt styre som gäller. Därför anses det rimligt att delge att den studerade stadsdelen har varit av borgerligt politisk majoritet de senaste två mandatperioderna eftersom det kan påverka resultatet i studien (Val, 2014).

4.3 Intervju

Undersökningsmetoden valdes med hänsyn till den kvalitativa ansatsen. Genom den kvalitativa intervjun får respondenten enligt Kvale och Brinkmann (2009) och Bryman (2011) möjlighet att berätta om det de upplever som viktigt. Eftersom syftet med studien är att få fram handläggarnas subjektiva upplevelser utifrån deras egna uttryck och erfarenheter betyder det att forskningsstrategin redan fastställts till en kvalitativ sådan, vilket gör valet av semistrukturerad intervju som ett passande alternativ. Semistrukturerad intervju är ett lämpligt alternativ eftersom samma frågor ställs till alla intervjupersoner och ger intervjupersonerna möjlighet att svara enskilt på samma frågor som de andra intervjupersonerna fått svara på och där intervjuaren kan följa upp intressanta berättelser som framkommer under varje unik intervju (a.a.).

4.3.1 Intervjuguiden

Att intervju handlar inte bara om att ställa frågor, utan att ställa rätt frågor vid rätt tillfälle. Allt för snäva frågor tidigt i intervjun kan leda intervjupersonen in på områden som forskaren vill få fram men som intervjupersonen själv kanske aldrig hade tagit upp. Personer som blir intervjuade har en tendens att vilja svara "rätt" på frågorna och därför säger de det som forskaren vill höra, vilket är ytterligare en anledning till att inte ställa ledande frågor (Kvale & Brinkmann, 2009). Intervjuguiden är därför utformad med öppna frågor som mot slutet blir mer snäva frågor (se *Bilaga 1*). Innan intervjuguiden användes genomfördes två pilotstudier på två olika myndighetspersoner varefter frågorna justerades. Pilotstudierna används inte i denna studie. Vid intervjuerna behövdes ändå någon fråga förtydligas och förklaras för ett tretal handläggare. De öppna frågorna var handläggarnas spontana tankar skilda från övriga handläggares, medan de mer snäva frågorna gav liknande svar från alla. Exempelvis "det här med att ni har stor makt, är det något som ni pratar om på arbetsplatsen?", vilket alla svarade nekande på. Däremot var det följdfrågan som också var huvudfrågan av de båda frågorna "hur tror du att det påverkar beslutsfattandet", som gav intressanta svar.

4.3.2 Genomförande av intervjuer

Alla intervjupersoner fick mail med information om intervjun. Samma information, men mer konkret fick de när intervjun bokades i form av informationsbrev och samtyckesbrev (se *Bilaga 2*). De ombads de läsa igenom informationen innan intervjutillfället. Vid intervjun skrevs det informerade samtycket under, handläggaren fick en kopia och jag behöll originalet. Alla intervjuer spelades in och tog mellan 30-60 minuter. Anledningen till att intervjuerna spelas in var för att uppmärksamhet inte skulle gå till att anteckna och därmed missa viktiga ordföljder. Det skulle kunna minska uppmärksamheten på att följa upp intressanta teman under intervjun om fokus låg på att anteckna. Ljudinspelningen kan dock göra att intervjupersonerna hämmas, vilket märktes då vissa handläggare ville prata mer när inspelningen stängts av. Bryman (2011) menar att det är vanligt att intervjupersoner fortsätter prata efter det att inspelningen stängts av och att information ofta är intressant och viktig. Intervjuaren ska då anteckna vad personen berättat så snart som möjligt efteråt för att minska risken att minnas fel. Den information som framkom efter intervjuerna eller vid senare tillfälle kommer inte att användas i studien eftersom det anses minska tillförlitligheten.

Sju intervjuer genomfördes på handläggarnas egna kontor och en hemma hos en handläggare. Tre av åtta intervjuer blev avbrutna av andra kollegor som knackade på hos den intervjuade handläggarens kontor. Handläggaren som blev intervjuad hemma blev avbruten vid ett flertal tillfällen. Handläggarna upplevdes som positivt inställda till intervjun och stämningen under intervjuerna var god. Handläggarna tog frågorna på allvar och gav genomtänkta svar förutom två handläggare som upplevdes stressade och svarade kort och kunde inte ge några exempel på någon fråga. En av dessa utbrast när intervjun bokades ”jag kommer inte bli av med jobbet nu?”, vilket eventuellt kan förklara personens stressade intryck och oförmåga att ge exempel.

4.4 Transkribering

Transkriberingen har gjorts på följande sätt; ordföljden skrevs av så noga som möjligt, med utelämnade av information som skulle kunna förknippas med stadsdelsförvaltningen så som enhetschef och handläggare. Pauser, suckande, skratt och andra uttryck antecknades för att återge så noggrann beskrivning av situationen som möjligt, inte bara vad personen sade, utan även hur det sades. I vissa fall kunde orden inte höras på grund av att intervjupersonen pratade otydligt eller för att intervjupersonen och intervjuaren pratade i mun på varandra, vilket också skrevs ut. Att göra transkriberingen så noggrann som möjligt är viktigt för att inte missa viktig information eller för att dra felaktiga slutsatser i resultat- och analysdelen (Bryman, 2011). För att underlätta läsningen och förståelsen har citatens gjorts om till vardagligt språk. Dialekter och karaktäristiska formuleringar har tagits bort och det könsneutrala pronomenet hen används för att värna om intervjupersonernas identitet. Ingen av dessa ändringar anses förvansa informationen i citaten. Under resultatdelen, där svaren från intervjuerna redovisas, betyder tre punkter att intervjupersonen pauser i sitt svar. Tre punkter inom en parentes innebär att en del med mindre viktig information är borttagen.

4.5 Tematisering

Vid transkribering av intervjuer strävar forskaren efter att hitta teman som återkommer i flera av intervjuerna eller som endast finns i en intervju (Bryman, 2011), vilket även gjordes i denna studie. Dock redan vid intervjuerna uppkom det intressanta teman som antecknades. Efter transkriberingen då teman plockades ut, lästes intervjuerna upprepade gånger för att fortsätta hitta likheter och olikheter men också för att få en helhetsbild av samtliga intervjuer. Detta är en ordningsföljd som Kvale och Brinkmann (2009) lyfter fram som adekvat. I samtliga intervjuer markerades kommentarerna med vilket tema de tillhörde, dessa klipptes sedan ut för att sorteras i kuvert markerade med respektive tema. När de var uppdelade bearbetades kuverten igenom, ett i taget, för att få en helhetsbild av varje enskilt tema. Exempelvis lästes alla kommentarer igenom angående temat *ekonomi* med frågor som ”vad säger detta om ekonomin”, ”säger alla handläggare samma sak” och ”vilka olikheter finns”. När det momentet var klart valdes passande citat fram för att representera sitt tema på mest adekvat sätt. Vid de tillfällen handläggare berättade liknande fenomen valdes citat för att jämnt representera alla studiens åtta intervjupersoner. I enlighet med den abduktiva ansatsen jämfördes olika teorier och tidigare forskning med intervjumaterialet samtidigt som det bearbetades för att hitta den mest passande teorin och tidigare forskning för att nå djupast förståelse av materialet. Sökning har haft utgångspunkt i de teman som tematiseringen fann. Tabellen nedan visar vilket tema som uppkom i vilket skede.

Tabell 1. Teman

| Tematisering | Moment | Uppkomna teman |
|--------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Steg 1 | Under intervjuerna | Anhöriganställning, Företrädare, Klientens förhållnings-sätt, Ärendedragning, Ekonomi |
| Steg 2 | Vid transkribering av intervjuerna | Känslor inom socialarbetaren |
| Steg 3 | Vid övergripande genomläsning av intervjuerna | Kunskapsbrist, Olika kulturer |
| Steg 4 | Vid genomläsning av intervjuerna | Chefens perspektiv, Besluts-skydd, Beslutskillnader |

4.6 Litteratursökning och sökord

Litteratursökningen gjordes i databaserna Regina, ESH Discovery, Google Scholar, SOCINDEX, Academic search premier, Swe pub, Libris och DiVA. Följande ord användes vid sökningen (i olika kombinationer); bedömning, LSS, lag, svensk, biståndsbedömare, handläggare, socialarbetare, riktlinjer, kunskap, kunskapsbrist, handikapp och funktionsnedsättning. Följande engelska ord användes (i olika kombinationer) vid sökningen; assessment, LSS, law, Swedish, caseworker, social workers, guidelines, knowledge, lack of knowledge, handicap och disability. Då självständig sökning inte genererade någon adekvat forskning bokades ett möte med en bibliotekarie för att få hjälp med att finna lämplig forskning, dock utan någon större framgång. Sökningen begränsades från 1999 till 2014 för att

få med så aktuell forskning som möjligt. ”Peer review” användes som avgränsning för att få fram enbart vetenskaplig forskning.

4.7 Etiska överväganden

Enligt humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådets etiska kommitté, vars verksamhet ingår i Vetenskapsrådet, finns fyra etiska regler som ska följas vid forskning nämligen; samtyckeskra- vet, informationskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet (SOU 2007:22). Forskning likt denna ska vanligtvis etik prövas enligt Lag om etikprövning av forskning som avser människor (2003:460). I 2 §, samma lag regleras det att sådan forskning som innefattas av högskolan inte avses i denna lag. Dock beaktas lagen i denna studie likväl. Lagen åsyftar att skydda den enskilda människan och respek- ten för människovärdet vid forskning. Lagen behandlar vissa aspekter på forskning och har bland an- nat lämnat forskarens etik utanför (Hemerén, 2011).

Informationskravet innebär att forskaren ska informera om undersökningens syfte, frivilligheten i deltagandet och vilka moment som ingår i undersökningen (Bryman, 2011). Intervjupersonerna blev informerade om frivilligheten att bli intervjuad, syftet med studien muntligt som såväl skriftligt i ett samtyckebrev (se *Bilaga 2*). Vid intervjutillfället informeras intervjupersonerna muntligt om på vilket sätt intervjun skulle genomföras, bland annat att den skulle spelas in och hur lång tid den skulle tänkas tas.

Samtyckeskra- vet innebär att deltagarna i en undersökning själva har rätt att bestämma över sin medverkan (Bryman, 2011). Detta tillgodosågs i undersökningen genom betoning på frivilligt delta- gande och genom att respondenterna själva fick välja om, när och var intervjun skulle äga rum. Dessu- tom fick de veta att medverkan i intervjun kunde avbrytas innan, under eller efter intervjun (vilket även är reglerat i ovan nämnda lag). Vidare gäller bara samtycket om forskningspersonen dessförinnan har fått information om forskningen enligt 16 § samma lag. Samtycket ska dokumenteras enligt 17 § vilket har fullföljts även i denna studie.

Konfidentialitetskravet innebär att uppgifterna om respondenterna ska behandlas med största möj- liga konfidentialitet (Bryman, 2011). Transkriberingen av intervjuerna är avidentifierade, vilket inne- bär att deltagarnas namn och stadsdel inte lämnas ut. Eftersom uppsatsen publiceras på portalen DiVA betyder det att alla har tillgång till den och handläggare på avdelningen för funktionsnedsatta har möj- lighet att förstå vilka som deltagit i studien och eventuellt veta vem som sagt vad. Anonymitet garante- ras därmed inte vilket accepterades av handläggarna. Stadsdelens namn, handläggarnas namn och hen används för att minska risken för identifikation men också för att det inte har någon betydelse för denna studie att veta den informationen. Inspelningen av intervjuerna avlägsnas från datorn när upp- satsen är examinerad. Handläggarnas underskrivna samtyckesbrev, inspelningarna och transkribering- ar förvaras utom räckhåll för obehöriga.

Nyttjandekravet innebär att de uppgifter som samlats in om enskilda personer endast får användas för forskningsändamålet (Bryman, 2011) vilket även tidigare nämnda lag 17 § reglerar. Materialet kommer bara att användas till denna uppsats.

Eftersom jag vid studiens genomförande var anställd på avdelningen där studien bedrivits togs det i beaktning på så vis att respondenterna fick tydlig information via mail, via samtyckesbrevet samt vid intervjutillfället. Detta för att säkerställa att handläggarna hade all adekvat information för att kunna överväga för- och nackdelar att delta i studien och på så vis förutse eventuella risker. Trots att större delen av handläggarna hade nästintill fullbokade scheman, avsatte de tid för intervjun, vilket antagligen inte hade inträffat om jag inte haft den position som jag hade då på avdelningen. Detta kan ses ur ett forskningsetiskt perspektiv som att de kanske lät sig intervjuas fast de inte ville, vilket jag inte kan veta. Dock, eftersom ingen handläggare besvarade mailet om de ville delta i studien tillfrågades tillgängliga handläggare personligen, vilket kan ha gjort att de kände sig tvungna att delta trots att intervjun tidigast bokades till nästkommande vecka och de hade tid att boka av den. Själva intervjun kan således också ha påverkats genom att handläggare som inte ville bli intervjuade och inte berättade så mycket, eller att handläggare oavsett viljan till delaktighet berättade för mycket eftersom jag som intervjuperson även var deras kollega (a.a.).

Ett aktivt val att inte intervju klienter gjordes i ett tidigt skede eftersom gruppen är just funktionsnedsatta, vilket innebär att vissa klienter kan vara svåra att veta om de verkligen vill delta i studien, om de förstår vilka konsekvenser studien kan innebära för dem med tanke på funktionsnedsättningen och annan etisk problematik. Visserligen är inte alla psykiskt funktionshindrade, men att begränsa gruppen till enbart den gruppen av funktionsnedsatta skulle minska studiens bredd samt innebära en tillförlitlighetsfråga då man måste be handläggarna begränsa berättandet till sina upplevelser till just fysiskt funktionsnedsatta.

4.8 Validitet

Inom samhällsvetenskapen handlar validitet om metoden mäter det den är avsedd att mäta. Kvale och Brinkmann (2009) menar att begreppet validitet i forskning handlar om att "en giltig slutsats är korrekt härledd från sina premisser". Validiteten i denna uppsats bygger på att forskningen har en god överensstämmelse med teorin, vilket har tillförsäkrats genom att intervjuerna inklusive dess innehåll är mättat (Bryman 2011). Det betyder att mer information inte hade framkommit om fler intervjuer hade genomförts eftersom teman i intervjuerna följts upp till dessa att full förståelse hade uppnåtts. Fler intervjuer hade inte gett ny information eftersom handläggarna gav liknande svar och inget nytt framkom i nya intervjuer. Genom erfarenhet av att intervjuas blir man en god intervjuare enligt Kvale och Brinkmann (a.a.). De första intervjuerna kan uppfattas som något stela medan de senare kunde uppfattas som mer spontana och självsäkra vilket kan ha påverkat intervjupersonerna. Validitetshöjande är även att intervjuerna spelade in, vilket låter forskaren fokusera på att följa upp intressanta teman istället för att fokusera på att dokumentera intervjun. Att inspelningarna har transkriberats ordagrant är

också en metod för att höja validiteten (a.a.). Två pilotstudier genomfördes för att säkerställa att intervjufrågorna uppfattades så som de var tänkta att uppfattas på. Under intervjuerna fanns det dock vissa handläggare som behövde förtydligande gällande någon fråga. Eftersom flertalet intervjupersoner gav rika beskrivningar kunde dessa intervjuer användas vidare i analysen. Resultatdelen innehåller många exempel med rikligt av citat för att ge studien största möjliga transparens. Ytterligare ett sätt att höja validiteten hade varit att göra en så kallad respondentvalidering, det vill säga att forskaren återkopplar till intervjupersonerna och dubbelkollar att informationen är korrekt uppfattad (a.a.). Det valdes bort för att bespara handläggarna det arbetet och med risk att inte få någon återkoppling från dem. Istället genomfördes en form av återkoppling under intervjuerna då intressanta teman framkom. Det vill säga att följdfrågor ställdes under intervjuerna till dess att jag uppfattat intervjupersonerna korrekt.

Den andra frågeställningen i studien som handlar om på vilket sätt ett fenomen påverkar själva beslutet blev en validitetsfråga eftersom vissa handläggare berättade om hur något påverkade beslutsfattandet väldigt mycket, men när frågan om hur detta påverkade beslutet ställdes blev svaret många gånger att det inte påverkades alls. Det är alltid en svårighet att bekräfta validiteten i en kvalitativ studie men eftersom resultatet besvarar syfte och frågeställning så kan studien anses vara valid. Dessutom har tidigare forskning kommit fram till liknande slutsatser som denna studie gjort vilket också stärker validiteten.

4.9 Reliabilitet

Eftersom intervju som metod användes innebar det att forskningen bedrivits i en social kontext där intervjupersonen kan ses som ett verktyg som också kan påverka resultatet, vilket sänker reliabiliteten. Inom samhällsvetenskapen handlar reliabilitet om forskningens konsistens och tillförlitlighet och om resultatet kan reproducerats vid andra tidpunkter och av andra forskare (Kvale & Brinkmann, 2009). För att kunna reproducera studien, det vill säga göra om studien igen och komma fram till samma resultat, behöver studiens genomförande vara transparent. Alla delar om hur forskningen har gått tillväga måste därför vara noggrant beskrivna, vilket har varit en strävan för studien (a.a.). För att höja reliabiliteten ytterligare är därför valet av semistrukturerade intervjuer ett bra alternativ eftersom andra forskare har möjlighet att ställa exakt samma frågor som jag gjort i denna studie och då komma fram till liknande resultat. Däremot är frågorna i denna studie öppna och har följts upp med frågor kopplade till varje enskild intervju, vilket sänker reliabiliteten något. Exakt transkribering av vad intervjupersonerna har också använts just för att öka reliabiliteten (a.a.).

4.10 Metoddiskussion

Den kvalitativa metoden strävar efter att beskriva den subjektiva upplevelsen av verkligheten vilket är kärnan av studien (Bryman, 2011). Eftersom syftet är att undersöka upplevelser av ett fenomen, vilket är den kvalitativa metodens styrka, kom metoden att bestämmas redan när syftet var färdigställt.

Eftersom urvalet är ett icke-sannolikhetsurval blir konsekvensen att man inte kan generalisera resultatet till den totala populationen (a.a.) även om det kan användas för att säga något om liknande fenomen i liknande situationer (Kvale & Brinkmann, 2009).

Att jag kände intervjupersonerna sedan innan var en styrka vilket medförde att en allians redan fanns och det var lättare att få tag på handläggare för intervjuerna. Handläggare från andra stadsdelar återkom inte på frågan om de ville medverka i en intervju. Inomvetenskaplig problematik som risker om att information från intervjuerna förvanskas på grund av rädsla för att jag skulle bli av med arbetet eller dylik, kan anses tillgodosedd på så viss att enskilda handläggare inte ska analyseras på individnivå, utan studien håller sig på en meso- och makronivå.

Semistrukturerade intervjuer valdes dels för att höja reliabiliteten men också för att fånga in nyanser hos fler individer än vad exempelvis enkäter hade genererat. Möjligheten att kunna följa upp intressanta teman hölls därmed öppen. Fördelen med att vara ensam intervjuar var att teman som tidigare intervjupersoner pratat om kunde uppmärksammas och följa upp för att sedan jämföra detta i analysen, tillskillnad från om man varit två intervjuare då kanske temat inte hade blivit mättat eftersom temat inte uppmärksammats.. Ju fler intervjuer som genomfördes, desto mer bekväm framträdde situationen, vilket kan ha påverkat resultatet. Nackdelen med semistrukturerade intervjuer genererade mycket material vilket blev omfattande vid analys och bearbetningen av materialet. Intervjuerna spelades in för att säkerställa att viktig information inte glömdes bort och för att kunde fokusera på att följa upp intressanta teman i intervjuerna. Även vid analysen kan det inte helt säkerställas att någon annan hade hittat andra teman och dragit andra slutsatser, vilket är den kvalitativa metodens svaghet. Det är svårt att vet hur mycket förförståelsen påverkat (Bryman, 2011).

Tidigare forskning internationellt har varit svårt att hitta, varken jag eller bibliotekarien på Ersta Sköndal högskola hittade någon internationell forskning kring studiens område. Det kan bero på att fel sökord har använts, att det inte finns någon forskning om det eftersom LSS är unikt för Sverige (Börjesson, 2008).

Om studien uppvisar validitet kan reliabiliteten vara bristfällig, eller tvärt om, det ena gör inte det andra givet. Validiteten i denna studie kan ses som godtagbar eftersom frågeställning och syfte är besvarat samt att tidigare forskning och rapporter kommit fram till liknande slutsatser. Dock hade validiteten höjts ytterligare genom respondent- och undersökningsvalidering. Reliabiliteten höjdes genom inspelning av intervjuerna och återkoppling under dessa istället för att föra anteckningar. Trots detta kan reliabiliteten inte anses hög eftersom fler moment hade kunnat genomföras för att höja den, så som att låta andar forskare delta i processen för att utesluta felaktiga slutsatser (Bryman, 2011).

Handläggarna på stadsdelsförvaltningar och socialkontor runt om i landet har ofta mandat att fatta beslut själva, vilket gör studien speciell då de intervjuade handläggarna inte hade mandat att fatta beslut själva utan detta var ålagt chefen. Detta minskar studiens reproducerbarhet då få stadsdelsförvaltningar och socialtjänster har denna uppdelning. Resultatet visar dock att handläggningsutrymmet inte

minskat trots denna begränsning eftersom handläggarna kan påverka beslutets utgång genom att presentera klientens situation så att chefen fattar det beslut handläggaren vill. Det faktum att handläggarna saknade mandat att fatta egna beslut, att intervjupersonerna lät sig intervjuas och att det fanns en allians med respondenten redan innan intervjuerna genomfördes gör reproducerbarheten låg, varpå transparens i forskningen är viktig för att kunna förstå alla studiens moment och kunna följa de förda resonemangen. Därför är alla teman som uppkom under studien presenterade under resultatet även om alla inte används vidare under analysen. Det kan upplevas spretigt, men det belyser också fältets mångfacetterade karaktär vilket innebär att det inte finns en förklaring till beslutskillnaderna utan flera. Studien kan ändå generaliseras till liknande situationer och konstellationer även om en generalisering till totalpopulationen inte anses relevant (a.a.).

5. Resultat

Resultatet har strukturerats för att möjliggöra att ge svar på studiens syfte som är att undersöka och analysera om beslutsskillnaderna inom LSS kan förklaras med hjälp av handläggarnas erfarenhet av behovsbedömningar. Empirin kommer att presenteras med hjälp av berättande varvat med citat som sammanfattar eller belyser något som framkommer i resultatet (Kvale & Brinkmann, 2009). Empirin presenteras under olika rubriker för att lättare få en överblick över materialet. De två övergripande rubrikerna; *Organisationsnivå* och *Individnivå* var även två områden som uppkom under intervjuerna, varav denna uppdelning. Denna struktur återkommer även under *Tidigare forskning* och *Analys* för att få en bättre överblick över studien.

5.1 Organisationsnivå

5.1.1 Ärendedragning

Det största temat som samtliga handläggarna pratade om var ärendedragningarna. Färre än hälften av intervjupersonerna upplevde att ärendedragningarna fungerade som ett skydd mot att felaktiga beslut fattades, ”har inte varit i närheten av någon som har beviljat mindre, för då går vi andra in och frågar om inte han ska ha det här och det här” förklarade intervjuperson 2, ”återigen alla ärenden filtreras genom ärendedragningen (...) ärendedragningen bidrar till en bättre kvalitet på beslutsfattandet” menade intervjuperson 6. Andra halvan av de intervjuade upplevde att ärendedragningarna var bra men att det fanns utrymme för felaktiga beslut, såväl medvetna som omedvetna beslut. Omedvetna beslut handlar exempelvis om att man som handläggare lägger fram ett ärende på ärendedragningen och får det att låta som att man har utrett allting, då frågar inte övriga kollegor kring ärendet:

”Det som påverkar bedömningen är så klart hur man lägger fram ärendet. Man måste tänka igenom hela situationen för den enskilde så att man inte tar upp en sak och sen glömmar resten. Man kan ju lägga fram ärendet som att man tänkt på allt och då frågar inte cheferna så mycket, i alla fall inte oss erfarna. Så det är bara en namnteckning som skiljer för att handläggarna ska ha delegation.” (Intervjuperson 6)

Handläggarna menade att de hade möjlighet att påverka beslutets utgång då ”vi formas av våra erfarenheter vilket gör att vi handlar olika och gör olika bedömningar och lägger fram det olika på ärendedragningen” berättade intervjuperson 8. En handläggare gav ett exempel på en sådan situation:

”En klient ansökte om att byta kläder fem gånger om dagen och då tyckte en kollega att man inte byter en tröja fem gånger om dagen, det finns liksom inte skäl. Eftersom jag då har min erfarenhet, då vet jag att fem tröjor är inget problem att få byta om man har problem att stänga munnen exempelvis och sitter och dräglar. Det är väl en form av personlig värdering, men också en brist på förförståelse för hur det är att leva med funktionsnedsättning.” (Intervjuperson 5)

”Det påverkar vilka kollegor som sitter vid ärendedragningen. Är de av en avvikande mening kan det också tendera att få genomslag och påverka bedömningen (...) varje ärende avgörs beroende på vad majoriteten tycker om inte chefen säger något annat” menade intervjuperson 5. ”Men sen är det olika hur vi kollegor tycker om situationer som vi presenterar, men jag tror att ju bättre vi presenterar vår utredning desto bättre beslut blir det. Oavsett avslag eller bifall” vilket intervjuperson 4 underströk.

Medvetna beslut syftar till att handläggarna strategiskt lägger fram ärendena på olika sätt med motiv att få igenom beslutet på det sätt som handläggaren önskar. Nedan följer handläggarnas beskrivningar på hur de då kan gå till väga:

”Jag är ganska tydlig och ganska kortfattad. Jag ger all adekvat information men presenterar den inte på ett reflekterande eller resonerade sätt, då ger man inte utrymme till avslag eller en lägre nivå i antal timmar eller i själva insatsens omfång.” (Intervjuperson 4)

En annan handläggare hade en annan strategi för att få igenom sina ärenden på ärendedragningen:

”Jag kan ju vinkla saker i en utredning, där har jag ju makt. Jag kan trycka på saker som går hem hos beslutsfattarna, det kan jag trycka extra hårt på såklart. Eller trycka mindre på om jag tycker något annat.” (Intervjuperson 6)

En tredje handläggare beskrev sin strategi på följande sätt:

”Jag använder alla mina trix som jag kan; retorik, maktstruktur, alla kommunikationstrix jag överhuvudtaget kan. Vill jag få min vilja igenom använder jag mig alltid av proaktiv kommunikation och då planterar jag oro och ångest hos människor, sen kommer jag med en lösning och då blir de lättade. Jag tycker oftast det som är rätt, men jag det kan vara en klient som hade för få insatser enligt mitt tycke så då tar jag upp nya infallsvinklar, ny information på något sätt för att få igenom det.” (Intervjuperson 8)

Handläggarna tillade också att de kan använda sig av dessa strategier när de är säkra på att de har rätt och vill försäkra sig om att klienten får den sökta insatsen, ”jag brukar ta alla rekvisit som talar för avslag eller bifall och utgå ifrån dem och riktlinjerna, plus att man kan beskriva för sina kollegor på ett visst sätt” förklarade intervjuperson 6. Vissa av handläggarna tror att besluten hade blivit samma oavsett om besluten fattas i grupp eller om de hade haft eget mandat just eftersom man då istället jobbar mer med riktlinjer och lagen. Vid eget mandat behöver handläggarna ändå diskutera med chefen innan något slutgiltigt beslut fattas. Andra tror att man som handläggare hade blivit mer generös vid eget mandat.

5.1.2 Chefens perspektiv

Mer än hälften av de intervjuade handläggarna upplevde att chefens perspektiv påverkade beslutets utgång. Vissa upplevde att det handlade om synen på olika funktionsnedsättningar, diagnoser, sociala situationer medan andra menade att chefens infallsvinkel var den avgörande faktorn, det vill säga, är ekonomin eller rätt insats till rätt person i fokus:

”Ja, men om chefen tycker att det absolut viktigaste är att vara så snål som möjligt så är det ju det som blir på ärendedragningens fokus. Men om chefen tycker såhär att snålheten, personen ska ha insatsen men att man mer kollar att det är rätt person som får insatsen, då blir det en annan infallsvinkel och då blir man inte snål med timmarna. Då kanske man blir snål med dom som får insatsen överhuvudtaget. Det är ju den som delegationen, den personens värderingar som styr och den som får ta ansvar, så tänker jag. Jag kan ju bara lägga fram, men jag kan ju lägga fram det på olika sätt.” (Intervjuperson 8)

En annan beskrev chefens påverkan med följande exempel:

”Sen är det ju väldigt olika, alla barn kan inte få ledsagarservice. Här tidigare, hade man satt en åldersgräns för när man över huvudtaget skulle kunna få ledsagarservice. Så det är lite olika lokala skillnader, och det är därför chefen spelar roll, ”hur tänker vi nu?” (Intervjuperson 4)

Det finns en uppfattning bland handläggarna att chefen är mer objektiv och det tros bero på att chefen inte själv utrett klienten:

”Jag tror att man har en tendens generellt att, om man tycker synd om en klient, att man kan känna och se utsattheten på ett helt annat sätt. Där tror jag man blir lite mer driven som handläggare, inte alltid, men de kan påverka hur man presenterar ärendet på ärendedragningen. Men min uppfattning är ju att cheferna fattar mer objektiva beslut eftersom de inte ha varit där ute på samma sätt som vi. Ibland lyckas man förmedla en viss utsatthet och ibland inte, men jag vet inte riktigt hur det påverkar.” (Intervju-person 6)

En handläggare lyfte fram verksamhetens sårbarhet vid chefsbyten och menade att man som handläggare inte visste hur man skulle resonera kring beslutsfattandet eftersom olika chefer tänker olika:

”När man byter chef på en sådan här arbetsplats så ändrar sig lite kulturen och synsättet och då är det inte alltid så klart och tydligt för man vet inte hur man generellt resonerar här i stadsdelen. Det ska ju egentligen inte påverka för vi ska ju ha juridiska beslut och individuella bedömningar men... Jag kan just tycka, efter ett tag kan man veta hur man resonerar när man har en ny chef, hur man ska tycka. Men just vid chefsbyten kan det vara lite, eftersom de är de som är beslutsfattare... Man vet inte riktigt vilket fokus det har. Jag har jobbat här under tre fyra chefer och alla har ju resonerat lite olika.” (Intervju-person 4)

5.1.3 Kunskapsbrist

Kunskapsbrist kan handla om att den sociala situationen inte är tillräckligt utredd eller att handläggarna kan sakna erfarenhet om hur systemet fungerar vilket gör att beslutet blir fel. Intervjuperson 8 exemplifierar detta med följande ord, ”saknar handläggaren kunskap om att om man har aktivitetsersättning från försäkringskassan eller studerar så har man inte rätt till att få insatsen daglig verksamhet, då blir det ju fel”¹. Andra handläggare berättade att om klienten har hemvårdsbidrag vilket är ett bidrag som betalas till en anhörig då en person vårdas i hemmet istället för att hemtjänsten utför hjälpen. Hemvårdsbidraget kan inte betalas samtidigt som insatsen hemtjänst är beviljad. ”Saknar handläggarna kunskap om detta är det risk att informationen inte uppdagas på ärendedragning, då man förväntar sig att handläggaren ska veta detta. Klienten får då en insats som denne inte har rätt till” berättade intervju-person 1.

Svåra ärenden är ärenden där handläggaren saknar kunskap om hur man ska gå tillväga. Två handläggare nämnde så kallade dubbeldiagnoser som särskilt problematiska att fatta beslut inom. Följande handläggare syftar på klienter som både har en diagnos som gör att de tillfaller socialpsykiatri men också en diagnos som gör att de lika gärna kunde tillfalla avdelningen för funktionsnedsatta. ”När det är mycket psykiatri bakom, men har sin diagnos som gör att det faller på oss, men majoritet av psykiatrisk problematik bakom sig, då tycker jag det är svårt att göra en rättvis utredning”, intervju-person 5 fortsatte sitt resonemang med följande, ”då ska man bena i vad som är psykiatri och vad som är funktionshinder, det tycker jag är en svår gränsdragning (...) man saknar kunskap om psykiska åkommor”. Människor som lider av mycket ångest är också problematiska eftersom det är svårt att bevisa att ångesten finns och hur mycket det påverkar. På det sättet är somatisk problematik lättare att utreda än psykisk sådan. Ångesten är svår att bevisa eftersom den är subjektiv och det inte går att mäta.

”Jag har många klienter som är krigsskadade, alltså traumatiserade. Där har vi en enorm gråzon, ska vi ens ha dem överhuvudtaget? Den statusen är ganska låg och svår att bevisa och oftast får man inte

¹ Enligt SOU 2008:102 har personer med en funktionsnedsättning rätt till insatsen daglig verksamhet enligt LSS samtidigt som den enskilde erhåller aktivitetsersättning från försäkringskassan.

mycket insatser för man kan inte gå på att personen har ångest. De hamnar lite mellan stolarna tänker jag för det är ingen uttalad diagnos som varken gör att de tillfaller oss eller psykiatrin solklart.” (Intervjuperson 6)

Det samma gäller klienter som upplever en rädsla över att vara hemma själva eller gå på toaletten själv, men som fysiskt faktiskt kan genomföra det:

”Om personer upplever att de behöver mer hjälp av olika slag för att de är rädda, mer än att de faktiskt inte fysiskt kan utföra det, det kan jag tycka är lite svårt att förhålla sig till... Vi är ju ganska hårda där. Är det någon som inte tycker om att vara ensam så ser vi ju att det inte är vårt bekymmer, utan man kanske skulle behöva en psykiatrikontakt, medan vi faktiskt ska tillhandahålla det som dom inte fysiskt kan klara av.” (Intervjuperson 6)

En del klienter vill av olika anledningar inte lämna sitt samtycke till att handläggarna inhämtar olika intyg från sakkunniga. Det kan resultera i att klienten inte får den sökta insatsen förutsatt att behovet inte är helt uppenbart för handläggaren:

”Jo, om personen kanske inte bidrar till utredningen, till att inte ge sitt samtycke, genom att inte lämna in vissa läkarutlåtande, asså vissa underlag som man behöver för att liksom, som ska styrka att en viss person kanske tillhör personkretsen eller intyg som ska styrka att den här personen är i behov av den här insatsen. Eller har behov och som har det här svårigheterna.” (Intervjuperson 3)

En handläggare upplevde att det fattas riktlinjer kring hur man ska resonera om fibromyalgi:

”Det finns en vis skepsis mot det här med fibromyalgi! Men den är ganska allmänt rådande, så dom är lite knepiga dom ärendena. Vad är psykosomatiskt och vad är äkta? Det är svårt att veta ibland. Men det har ju oftast andra problem också, så då kan man gå efter det mer då. Det finns ingen som bara ha fibromyalgi rakt av. För vad är smärta för dig? Och så finns det smärtstillande mediciner, så vad är det som gör att man inte klarar att städa lite då.” (Intervjuperson 2)

En handläggare tog upp svårigheten med att dra en gräns över var föräldraansvaret börjar och slutar och att det skulle behöva bli tydligare.

5.1.4 Ekonomi

Ekonomi var ett tema som framkom under samtliga intervjuer. De flesta handläggarna upplevde att ekonomin påverkade så att antalet timmar per insats blev färre då ekonomin var i fokus för chefen, men inte att någon avslog en hel insats på grund av ekonomin. ”Det som alltid begränsar är ju ekonomin, men det är ju inget som påverkar beslutet. Man frångår ju inte lagen för att ekonomin är dålig. Det är ju därför vi går back varje år” berättade intervjuperson 2 och intervjuperson 4 berättade vidare att ”är det dåligt ekonomiskt kanske man beviljar en insats men i låg omfattning”. ”Vissa satsdelar är mer generösa än andra, det kan bero på att vissa stadsdelar är mer utsatta än andra och det kan påverka omfattningen av en insats. När det gäller vissa insatser som ledsagarservice och avlösarservice så ligger vi på lägst nivåer i staden och om vi beviljar så är det med färre timmar än andra stadsdelar”. Följande berättelser delgav olika handläggare när ekonomin var i fokus:

”Besluten blir verkligen slimmade. Dom blir inte så slimmade att man inte får det man behöver men verkligen inget extra. Man går verkligen igenom insatsen och över huvud taget tänker ”ska den verkligen ha så här mycket, varför” och att man är lite hårdare på ADL-intyg (all daily living) och läkarintyg, i vissa fall där det är lite otydligare vad som är bekymret.” (Intervjuperson 7)

Ett par handläggare upplevde att insatser som stadsdelen får ersättning för lättare beviljas:

”Boendestödet exempelvis, där får stadsdelen ersättning för centralt från staden. Tolv timmar beviljat boendestöd, gör att stadsdelen går plus minus noll, fler eller värre timmar går stadsdelen back på. Andra insatser som korttidsdygn, daglig verksamhet, ledsagning, korttidsvistelse utanför det egna hemmet kostar inte stadsdelen så mycket vid olika nivåer. Lättare att bevilja något som stadsdelen får ersättning för.” (Intervjuperson 4)

En annan handläggare menar att då stadsdelen kan få ersättning utreder man om detta kan beviljas:

”Bland kollar man om man kan höja upp någon för att få den lilla ersättningen från staden. Men inte bara för att, bara om man kan. Jag har kollar med vissa om de vill gå från nio timmar till tolv, men de vill de inte och då går det inte att bara höja upp det.” (Intervjuperson 2)

En annan handläggare upplevde att ekonomin styrde hur generös stadsdelen kan vara utöver vad klienten har rätt till:

”Vi ska vara ganska mycket kostnadsmedvetna och det är ju bra. Men till exempel så skiftar vissa insatser över tid som ledsagarservice och avlösarservice. Att man beviljar tjugo timmar i månaden för någon tid sen och så nu beviljar vi något färre antal timmar.” (Intervjuperson 7)

5.1.5 Känslor inom socialarbetaren

Ibland upplevde handläggarna att de blev mer eller mindre känslomässigt engagerade i vissa klienter.

Det kan handla om att de tycker synd om en klient eller att klientens situation påminner om en egen erfarenhet, exempelvis att någon anhörig har cancer och så har en klient den problematiken.

”Det är det jag menar med en människas livsberättelser. Klart man påverkas åt ena eller andra hållet, den som säger att den inte gör det, det köper jag inte. Men återigen filtreras allt på ärendedragningen, det finns schabloner att följa. Så det är ett sätt att hålla sig till verkligheten.” (Intervjuperson 5)

Blir någon för känslomässigt engagerad kan chefen i vissa fall be handläggaren arbeta ytterligare med klientens utredning för att vid ett senare tillfälle återkomma med det på ärendedragningen just för att få en mer objektiv infallsvinkel. Andra handläggare berättar redan innan de berättar om sin klients situation på ärendedragningen att de är känslomässigt engagerad och behöver hjälp med hur de ska tänka kring ärendet, för att rätt beslut ska fattas. ”Man ska ju inte bevilja insatser för att man tycker synd om någon och då blir det lite generösare beslut” berättade intervjuperson 3 vilket ett fåtal av övriga handläggarna håller med om. ”Det är ju en del av att vara professionell. Att ha självinsikt och veta vad man går igång på, vad det är som skapar ångest och vad saker och ting hör hemma” menade intervjuperson 8. En annan handläggare berättade att ”jag ömmar lite extra för de här som är svagbegåvade (...) där kanske man går in och gör något lite mer än vad man behöver göra, fyller i blanketter och så”, dock inget som upplevdes påverka behovsbedömningen menade intervjuperson 2.

Handläggarna upplevde att det inte spelade någon roll om man tyckte bra eller mindre bra om sina klienter vad det gäller själva beslutsfattandet. Intervjuperson 2 berättade bland annat att ”jag har aldrig varit med om att någon beviljat mindre för att man tycker illa om någon (...) man drar det bara på ärendedragningen, objektivt utan känslor”.

”Jag tänker att alla handläggare kämpar med sina egna fördomar. Man vill ju vara fördomsfri, man vill ju vara objektiv. Men vi är människor och det är klart att vi påverkas av olika typer av människor. Men jag hoppas att när man drar det på ärendedragningen så är det mer objektivt att höra informationen och hur funktionshindret är ifall man faller i fällan, för då finns det filter där.” (Intervjuperson 6)

Flera handläggare tog upp att de upplevde att *de andra* handläggaren var stressade, vilket de trodde kunde bero på omorganisation, personalomsättning, chefsbyte och hög arbetsbelastning på arbetsplatsen. Intervjuperson 2 berättade att ”det är viktigt att man som handläggare inte är stressad, det gör att man inte kan tänka. Vi har haft stor personalomsättning och en omorganisation nyss, men det håller på att lugna ner sig” och intervjuperson 5 berättade i sin tur att ”jag kan ju känna att vi har stor arbetsbelastning och att man inte riktigt hinner med allt man skulle vilja (...) och stannar man hemma blir det bara värre eftersom det inte är någon annan som tar ens ärenden”.

5.1.6 Beslutsskydd

Handläggarna nämnde en rad olika faktorer som upplevdes som skydd för att undvika att ett felaktigt beslut fattas; lagstiftning, riktlinjer, DUR (dokumentation, utredning och resultat), ärendedragningen, team-möten veckovis och olika intyg från sakkunniga (läkare, psykologer, arbetsterapeuter). Stadsdelens controller bistår även med att undersöka om rätt person fått rätt insats och om insatsen är i rätt omfattning, vilket en handläggare berättade om:

”Vi håller på att genomlysas alla ärenden för och se om vi hittar något som vi kanske skulle kunna tänka annorlunda kring. Men inte så att vi tänker att vi ska dra in och dra in. Utan ”har vi tänkt rätt” och ”är det något som har ändrats i ärendet sedan beslutet fattades”. Ibland kanske man kollar om man kan höja upp någon så man får den där lilla ersättningen från staden. Men inte bara för att, bara om man kan. Så kan man höra efter om de tycker att nio timmar är snävt, och då hjälp att höja upp det. Jag har ju kollat med de klienterna jag har och det vill inte höja sina timmar. Då går det inte bara att höja upp bara för att vi tycker det.” (Intervjuperson 2)

Ytterligare ett skydd mot att fatta ett felaktigt beslut är engagerade handläggaren som bland annat vid mötet med klienten informerar handläggarna om insatser som eventuellt bättre skulle kunna svara för deras behov om handläggaren tycker att det är mindre lämpad insats som är sökt. ”Det här och det här låter det som det är problem med också. Klart man tar upp de, de måste ju få stöd att klara vardagen på något vis” menar intervjuperson 1. Handläggare som gör att klienten får den insatsen den enskilde har rätt till även om kollegor och chef går emot. Se exemplet under rubriken *Olika kulturer*.

Utförarna ska utförarrapportera hur insatsen har fungerat för klienten, det vill säga behövs det kompletterande insatser eller behövs det fler eller färre timmar för att klienten ska få skälig respektive god levnadsnivå. ”De ju varit väldigt dåliga på att rapportera till oss om en person behöver mindre hjälp, men kanske snabbare om de behöver mer hjälp då” menade intervjuperson 7. Även om ansökan beviljas och en beställning skickas till utförarna (de som verkställer stadsdelsförvaltningens beslut, exempelvis hemtjänsten) finns det en risk att insatsen inte verkställs, ”för en tid sen hade vi ett företag här som inte utförde ledsagning på sju till åtta månader, tio timmar i veckan, men som skickade fakturor under hela perioden” vilket uppdagades vid en uppföljning berättade intervjuperson 3. Uppföljning är också ett skydd för beslutsfel som görs vid varje nyprövning av ett beslut och det gör att man tittar på situationen igen. Ibland är situationen oförändrad och ibland har det blivit bättre och insatsen kan tas bort eller minskas i omfattning, eller så behövs fler insatser om situationen försvårats för klienten. Klienten kan också överklaga om beslutet verkar felaktigt eller om denne är missnöjd med utfallet.

Stadsdelsförvaltningen går igenom ärendet igen och ändras inte beslutet skickas det till förvaltningsrätten:

”Det kan ju vara så att omständigheterna ha ändrats. Personen kanske har blivit bättre, personen kanske har blivit sämre. Sen kan det vara en person som är ganska försynt som inte vågar tala om att dom har blivit sämre och går där och kämpar och sliter. Och så kanske anhöriga märker att ”men oj, hallå, varför har du bara det här, du måste ha hjälp med det här” och så då ringer de oss. Så det är ju ingen med vett och vilja tror jag, som tar felaktiga beslut utan man tar ju det beslut man tror är rätt just då. Men sen kan ju saker och ting ändras och då ska ju hemtjänsten rapportera om saker och ting ändras, det står ju i deras avtal. Vi följer upp en gång per år, så vi kan ju inte se så mycket.” (Intervjuperson 5)

5.1.7 Beslutsskillnader

De skillnader i besluten som uppkommer upplevde samtliga handläggarna endast som marginella, det vill säga att antalet timmar är det som varierar. ”Alla handläggare bedömer typ lika, det skiljer sig med någon timme hit eller dit bara. Men eftersom det tas upp på ärendedragningen så fattades det beslut som ska fattas” förklarade intervjuperson 1. Vid mindre omfattande insatser som tillsyn kunde däremot besluten bli godtyckliga då gränsen mellan bifall och avslag är otydlig, upplevde flertalet handläggare. Däremot vid stora omfattande insatser som personlig assistans råder ingen tvekan om att klienten ska beviljas insatsen ”det är ju ingen som inte råkar avslå personlig assistans direkt” förklarade intervjuperson 7. Intervjuperson 7 berättade också ”att man jobbat i andra stadsdelar där man gjort andra bedömningar än här, sen är det ju vad man själv tycker är rimligt som person, vi har ju alla olika erfarenheter av funktionsnedsättningar och hur de påverkar i vardagen” vilket ett tretal andra handläggare höll med om.

5.2 Individnivå

5.2.1 Klientens förhållningssätt

Fler än hälften av handläggarna nämnde klientens attityd som en påverkande faktor. Klienter som är ”kaxiga” och som låter sin ångest över sin situation gå ut över handläggarna eller klienter ”som bara vill ha mer och mer” eller som är ”på handläggaren om allt” upplevs som provocerande. När det händer får handläggarna ta ett steg tillbaka, uppmärksamma sin irritation och lägga den åt sidan, hålla sig till DUR-frågorna förklarade intervjuperson 7. ”Risken med att enbart hålla sig till DUR-frågorna kan göra en väldigt fyrkantig och man missar att följa upp något”, vilket intervjuperson 7 ser som en problematik. Intervjuperson 8 lyfte fram exempel om aggressiva klienter, ”aggressiva klienter kan få igenom sin ansökan för att man som socialarbetare kan vara stressad och inte orkar hålla emot just då”. En annan handläggare, intervjuperson 2, berättade om samma sak ”svaga handläggare beviljar för att slippa den konflikten om påtryckande otrevliga klienter som tjar... Jag har sett det.. Men det var länge sedan”. Handläggarna tror att det kan vara en problematik för andra handläggare, men nämner tydligt att de själva inte har någon svårighet med det.

5.2.2 Anhöriganställning

När det gäller anhöriganställning, om det vid utredningen framkommer att det är en anhörig som ska utföra insatserna kan handläggarna bli fundersamma:

”Jo, men om exempelvis att personen vill att en anhörig ska utföra insatser där kan man bli mer skeptisk. Särskilt om ansökan är totalt orimlig mot underlagen som man har fått in. Då kan man bli lite misstänksam och undra om de vill ha betalt för något som de kan göra ändå.” (Intervjuperson 3)

Oftast vet handläggarna inte om att det är en anhörig som ska anställas utan det uppdragas först vid uppföljningen av insatsen:

”Enligt socialtjänstlagen är man inte berättigad hemtjänst om behovet kan tillgodoses på något annat sätt. Så om man har en klient som säger att ingen kan hjälpa dem, för att sen vid uppföljningen se att en anhörig dykt upp och utför insatserna. Ja, men då är ju behovet tillgodosett. Vi vet inte hur vi ska lösa de situationerna faktiskt, de går ju emot lagen.”(Intervjuperson 7)

Det problematiska med anhöriganställning är att det blir svårt att kontrollera att den anhöriga gör det som är beslutat om. Utför hemtjänsten insatserna har handläggarna bättre kontroll över insatsens genomförande upplever de. När det handlar om barn som ska frigöra sig från sina föräldrar föreligger det också en problematik när föräldrarna är anställda. Föräldrarna blir slutkörda och måste ansöka om kompletterad insatser för att klara av sin vardag, så som avlösarservice:

”Det här har man pratat om mycket på utbildningen och här att just anhöriga är personliga assistenter. Exempelvis ska barn frigöra sig från sina föräldrar blir det svårt när föräldrarna är assistenter. Föräldrarna kanske blir slutkörda och måste ansöka om andra insatser som avlastning istället, och det blir ju konstigt.” (Intervjuperson 1)

5.2.3 Ombud

Vissa klienter har med sig ombud såsom en anhörig eller en jurist. Har klienten ett starkt kunnigt ombud kan ombudet föra klientens talan väl, hjälpa till med att överklaga beslutet om det skulle behövas och då får klienten rätt insats. ”Är klienten svag i resurser och kunskap och inte kan eller har ork att överklaga är jag mer ödmjuk i min bedömning för att pricka rätt, eftersom den enskilde i princip är i händerna på oss” menade intervjuperson 7. När det handlar om ombud som är pålästa och kunniga berättade en av handläggarna att de tror att ”när man talar maktspråk” eller ”när klienten kommer med ett helt artilleri med jurister” är något som kan skrämja andra handläggare (inte hen själv) vilket gör att man försöker undvika bråk menade intervjuperson 8. En annan handläggare berättade att ”man jobbar lika oavsett om ombudet är påläst eller inte. När utredningen är klar kontrolläser jag den alltid två gånger, men är det ett ombud som är påläst... Kanske jag läser utredningen ännu en gång (...) bedömningen blir samma i båda fall” berättade intervjuperson 7.

Vissa av handläggarna nämnde att det som underlättade i utredningsarbetet var just hur bra klienten kunde förmedla sitt behov och belyste problematiken vid användningen av tolk vid mötet med en klient:

”Även om tolken tolkar så är det inte samma sak att få det berättat av, direkt av personen med hennes eller hans egna ord, det är alltid en tolkning. Därför att tolkarna inte kan vara så insatta i allt, fast de förmedlar och gör så gott de kan. Det påverkar just i själva berättelsen när det sker via tolk jämfört med om det bli via berättat utan tolk.” (Intervjuperson 7)

5.5.4 Olika kulturer

Det rådde delade meningar mellan handläggarna om hur man upplevde att man resonerade kring olika etniska kulturer. Hälften av handläggarna upplevde att det är behovet man utreder och inget annat och att man snarare är nyfiken på olika kulturer:

”Man är alltid nyfiken på vilka personer de är och så, det är behovet vi utreder inget annat! Så kulturer det bryr vi ju oss inte om, alla ska ju likställas så det är ju den kulturen som råder här i Sverige som man utgår ifrån. Så äter man annan mat och sådär så får man försöka ordna det på annat sätt”. (Intervjuperson 2)

Medan andra hälften av handläggarna upplevde att det kan vara en svårighet att få igenom beslut om inte underlagen är heltäckande:

”Jag hade en kvinna som behövde hjälp med serviceinsatser och hon hade verkligen ingen anhöriginställning och inget nätverk. Då fick jag till svar att ”det finns ingen i det landet som är ensam, det lovar jag dig”. Då fick jag jobba ganska hårt med att visa på att hon inte hade ett nätverk, att hon behövde serviceinsatser och hade läkarintyg som stärkte det.” (Intervjuperson 8)

6. Teori

Eftersom studien har en abduktiv karaktär innebär det att teorin har vuxit fram genom studiens gång (Bryman, 2011). Teorin som varit mest adekvat för studien är Michael Lipskys (2010) teori om street-level bureaucracy. Street-level bureaucrats kommer vidare i studien benämnas för gräsrotsbyråkrater för att underlätta läsningen, vilket är den svenska benämningen för begreppet och som åsyftar handläggarna.

6.1 Gräsrotsbyråkrater

Michael Lipskys (2010) teori innefattar begreppet gräsrotsbyråkrater. Gräsrotsbyråkrater kan exempelvis vara poliser, jurister och socialarbetare och kännetecknas av att de arbetar direkt med människor inom en offentlig verksamhet, följer regler som lagar, policys och ofta har ett stort handlingsutrymme. Enligt Lipskys definition innebär ”policy” de riktlinjer som handläggarna arbetar utifrån, vilka ställs mot *hur* de faktiskt arbetar. Samtidigt som den enskildes önskemål ska beaktas hålls gräsrotsbyråkraternas tillbaka av riktlinjer, direktiv, förordningar, normer och praxis inom den egna yrkesgruppen. Eftersom de arbetar inom ramen för kommunens riktlinjer och verksamhetens egna mål har de ett stort handlingsutrymme där de sällan blir granskade varken verksamheten eller klienterna. Det beror på att dessa tenderar att vara omfattande och vagt formulerade. Lipsky menar att de står mitt emellan medborgarnas problematik i den allmänna sektorn och underfinansierade otillräckliga systemet i den offentliga sektorn, varav begreppet gräsrotsbyråkrater. “The phrase ”street-level bureaucracy” hints at this paradox. “Bureaucracy” implies a set of rules and structures of authority; “street-level” implies a distance from the center where authority presumably resides.” (Lipsky 2010, s. xii).

Nedan presenteras olika dilemman som gör att gräsrotsbyråkraternas ofta tvingas fatta snabbt tagna beslut för att överhuvudtaget klara av jobbet.

- ”1. Resources are chronically inadequate relative to the tasks workers are asked to perform.
2. The demand for services tends to increase to meet the supply.
3. Goal expectations for the agencies in which they work tend to be ambiguous, vague, or conflicting.
4. Performance oriented toward goal achievement tends to be difficult if not impossible to measure.
5. Clients are typically nonvoluntary; partly as a result, clients for the most part do not serve as primary bureaucratic reference groups.” (Lipsky, 2010 s. 27)

Beslut fattas vanligtvis med för lite underlag och tid för att kunna göra en bedömning. Oftast är gräsrotsbyråkraternas belastade med fler individer än vad de hinner med och gräsrotsbyråkrater är inte sällan begränsade av verksamhetens resurser och för höga kostnader samtidigt som ett beslut måste fattas inom kort. Utbudet av insatser svarar heller ofta inte för hela klientens behov, då den enskildes behov kan vara varierande och vara oförutsägbart. Konflikt mellan organisationens mål kontra individens mål kan krocka med varandra, så som att gräsrotsbyråkraternas vill behandla klienterna som medmänniskor och möta dem i deras problem, samtidigt som verksamhetens mål är att effektivisera och att alla ska

arbeta fortast möjligt. Verksamhetens tidsmässiga resurser tillåter sällan gräsrotsbyråkraterna att ge klienterna mer tid i mötet än vad som är precis nödvändigt, om knappt ens det.

Gräsrotsbyråkrater har ofta ett stort handlingsutrymme när de ska utreda och bedöma om en individ har rätt till sitt önskemål, även om de formellt begränsas av omfattande regler, som ibland är motsägelsefulla och är under bevakning av sin chef. Gräsrotsbyråkrater måste ha stort handläggningsutrymme eftersom arbetet annars hade varit näst intill omöjligt att utföra. Deras arbete är mångfacetterat och kan inte begränsas av för mycket regler och riktlinjer. Känsliga situationer i mötet med den enskilde kan uppkomma där fingertoppskänsla kan behövas, både deras iakttagelseförmåga men även hur de bedömer situationen. Ett stort handlingsutrymme är viktigt att behålla eftersom det bidrar till den rättsliga välfärden (a.a.).

Gräsrotsbyråkrater har höga förväntningar på sig från allmänheten när det kommer till utförandet av arbetet vilket kan skapa en konflikt. Klienterna i sin tur blir kategoriserade av gräsrotsbyråkrater för att bättre passa in i byråkratins olika delar, varpå klienterna börjar att agera efter sin tilldelade kategori. Klienter kategoriseras för att passa in i de insatser som verksamheten förfogar vilket Lipsky hävdar är en social process. Kategoriseringen sker inte enbart för att forma klienter att passa in till verksamhetens resurser och tjänster utan det är även ett sätt att förstå och göra klientens verklighet begriplig. Genom att sortera in klienter i kategorier behövs inte övrig svårplacerad problematik lösas utan endast det som passar in i förutbestämda kategorier.

Gräsrotsbyråkrater och klienten har oftast olika perspektiv på mötet och den därefter följande processen, vilket beror på deras olika strävan samt den uttalade maktskillnaden som finns. Klienten å ena sidan önskar en insats som är utformad efter dennes unika situation medan gräsrotsbyråkraterna å andra sidan letar efter lösningar som ska passa klienten, verksamheten och sig själv utifrån sina egna preferenser, det vill säga undvika stress och upprätthålla sin autonomi. De försöker i största möjliga mån att tillgodose klientens önskemål. Verksamheten sparar på sina resurser och har kontroll på fördelningen så att alla klienter gynnas likvärdigt. Gräsrotsbyråkraterna försöker däremellan hitta utrymme för att gynna sin klient. Verksamheten utgår ifrån att resurserna är begränsade medan gräsrotsbyråkrater agerar som att de vore obegränsade, vilket ofta leder till konflikt. Lipsky menar att gräsrotsbyråkrater inte alltid arbetar helt i enlighet med arbetsplatsens skyldigheter.

För gräsrotsbyråkrater är möjligheten stor att själv bestämma hur mycket organisationens struktur ska påverka arbetet då handlingsutrymmet är stort. Teorin åsyftar att personer som arbetar inom ovan nämnda organisationer har en så pass stor handlingsfrihet och handlingsförmåga att det i själva verket är de som utformar politiken inom sitt område. En enskild gräsrotsbyråkrat har ytterst liten påverkan på policysystemet i stort, men för den enskilde medborgaren kan förändringen bli stor (a.a.).

Dessa dilemman resulterar i att gräsrotsbyråkraterna tvingas fatta snabba beslut för att hantera arbetets stress och press, även om det är skadligt både för medborgaren och dem själva. Lipskys förslag är att låta gräsrotsbyråkraterna skapa policyer för att ge medborgarna bättre omsorg och dem själva en

mindre stressig arbetsmiljö. Det ska göras genom att låta de som utför det dagliga arbetet även forska och styra forskningen själv. Den som arbetar och samtidigt forskar i sitt arbete vet vad som är bäst för klienten och skapar forskning med högre värde (a.a).

7. Forskning

Nedan presenteras forskning som har relevans för studiens syfte, det vill säga forskningen kopplas till vad beslutskillnader kan bero på. Nedan återfinns studier, FoU-rapporter och artiklar. Först delen under denna rubrik är inriktad på organisatorisk nivå och den andra delen på individnivå och följer samma uppdelning som resultatdelen. Eftersom forskarna kommer från flera discipliner så som jurister, statsvetare och socialarbetare innebär det att deras fokus är på olika områden som politik, lagstiftning och individnivå. Anledningen till att kunskapssammanställningen vidrör flera områden förklarar sig i att resultatet från intervjuerna även är mångfacetterade och behöver förklaringar från olika nivåer och perspektiv och inte kan förklaras genom ett sådant.

7.1 Organisationsnivå

Länsstyrelserna fick tillsammans under 2006 i uppdrag av regeringen att följa upp kommunernas riktlinjer för bedömning enligt LSS, vilket parenterades i rapporten *Riktlinjer-till hjälp eller stjälp*. En enkät skickades ut till samtliga kommuner. Av samtliga 290 kommuner i landet svarade 128 att de hade utformat egna riktlinjer och 68 svarade att de har som mål att ta fram riktlinjer framöver. Syftet med riktlinjerna anges vara att ge stöd åt handläggaren att göra en rättssäker bedömning. Dock visade sig kommunernas riktlinjer vara ottydligt formulerade, vilket gav svårigheter i att avgöra om det var utdrag från LSS-propositionen eller om det var kommunens egna riktlinjer. Otydliga formuleringar som förekom var ”undantagsvis”, ”i normalfallet” och ”ej som regel”. Faran är då stor att handläggaren tolkar riktlinjerna restriktivt menar utredarna. Det finns inga bestämmelser om att kommunerna måste tillhandahålla riktlinjer för LSS-insatser och i de fall då en kommun väljer att utfärda egna riktlinjer ska de vara förenliga med rådande lagstiftning, förarbeten och rättspraxis. Länsstyrelserna fann att riktlinjerna skiljde sig åt från kommun till kommun med olika rekommendationer och bestämmelser. Det betyder att beroende på vilken kommun den enskilde bor i påverkar i vilken utsträckning behoven blir tillgodosedda. ”Det är helt oacceptabelt och drabbar personer som är beroende av och har rätt till samhällets stöd” s. 4 (Länsstyrelserna, 2007).

Rätt, norm och tillämpning är en avhandling skriven av adjunkten Erlandsson (2014) som undervisar i både civil- och socialrätt. Avhandlingen som bygger på studier av kommuner, försäkringskassan och förvaltningsrätter. 29 personer blev intervjuade i 16 olika kommuner och en dokumentstudie gjordes från tre olika kommuner på 26 akter. På försäkringskassan gjordes en dokumentstudie av 31 akter från sex kommunområden. Från både kommunerna och försäkringskassan granskades även interna styrdokument. 104 domar från fyra olika länsrätter har även varit grund för en dokumentstudie. Studiens resultat kring kommunerna kommer användas i denna uppsats. Rättskällor och normer användes utan något enhetligt tillvägagångsätt. Erlandsson menar att det snarare är de sociala normerna inom kommunerna som styr tillämpningen av de interna styrdokument, det vill säga att normerna som tillämpas påverkas av den sociala kontext eller myndighetskultur som råder inom myndigheten. Er-

landsson fann kommunala riktlinjer som begränsade klienter att söka vissa insatser, där insatserna begränsades i tid och omfattning, vilket strider mot lagen. Riktlinjerna utgör ett komplement till rättsliga normer men borde vara mer i linje med den praxis som finns, menar Erlandsson. Handläggarna kan således välja vilka sociala och rättsliga normer som ska användas i beslutsfattandet eftersom dessa regler är så omfattande att de kan användas selektivt. Risken, enligt Erlandsson, med att ha många interna styrdokument är att de rättsliga normerna inte tillämpas eller har låg prioritet. Det blir rättsosäkert när förutsebarheten minskar eftersom det inte går att förutse vilken norm som kommer ligga till grund för avgörandet i det enskilda fallet.

Claes Sandgren (1999, 2000), professor i civilrätt, har skrivit två vetenskapliga vid namn *Vad gör juristen? Och hur?*. Där han jämför utbildade juristers förhållningsätt till lagstiftningen kontra handläggarnas förhållningsätt till lagen. Artiklarna har koppling till denna studie eftersom chefer och kollegor hade större betydelse än rättskällorna, vilket betyder att chefens perspektiv är av betydelse för bedömningen. Studien bygger på intervjuer och enkäter. Sandgren konstaterade att i den kommunala sektorn fattas beslut av förvaltningstjänstemän som inte är jurister, vilket visade skilja sig åt mot hur jurister arbetar. Chefer och kollegors erfarenhet spelade en betydande roll för handläggarna då beslut fattas, medan rättskällor användes mer sällan. Icke-juristerna visade sig använda sig av standardiserat material i form av enkla regler och gör standardiserade bedömningar och inte en helhetsbedömning som eftersträvats av lagstiftaren. Dessa regler liknar rättskällorna men är mer av en rundskrivelse av lagen men syftar till att förenkla arbetet för socialsekreterare. Sandgren (2000) belyser att risken med detta arbetssätt är att generella bedömningar görs istället för att se till den enskildes behov. Vad gäller lagar som är av avvägningskaraktär är det av stor vikt att icke-juristen besitter god kunskap om lagstiftarens intentioner och värderingar, vilket gör det särskilt viktigt med tillgång till aktuellt rättskällor. Sandgren konstaterar att om handläggarna fattar beslut utan att ha full kunskap om lagen eller går emot denna måste detta uppmärksammas för kvalitetssäkra klienternas rätt till insatser.

7.2 Individnivå

Dunér som är filosofi doktor i socialt arbete och Nordström som är sociologi, vårdlärare och docent i socialt arbete, (2005) har beskrivit att handläggaren i sitt arbete kan ställas inför etiska och moraliska dilemman. Dunér och Nordström menar inte att det är handläggaren som bär skulden för konflikter och motsättningar som uppkommer i arbetet, däremot är det handläggaren som måste hantera situationen. Handlingsutrymmet avgränsas genom moraliska, organisatoriska och rättsliga perspektiv. Det moraliska villkoren är de krav och synpunkter som samhället ställer på hjälpen och stödet som ges. Organisatoriska villkor är de riktlinjer som de lokala politikerna fattar. De rättsliga villkoren handlar om det aktuella lagrummen med dess tillhörande praxis som vägledning i arbetet. Sedan ädelreformen² infördes har handläggarens arbete byråkratiserat mer vilket troligen resulterat i att handläggningsut-

² Ädelreformen genomfördes 1992 och innebar att ansvaret kring de statliga sjukhemmen för långtidssjuka och servicebostäderna för handikappade flyttades från landstinget till kommunen (Nationalencyklopedin, 2014).

rymmet minskat även om lagen är densamma. Dunér och Nordströms (a.a.) slutsats är att trots att handläggarna har konkret stöd i sin beslutsprocess av villkor uppstår dilemman eftersom varje unik människa har olika problematik där olika moraliska övervägande har möjlighet att uppstå. Beslutet ska grundas på en individuell bedömning av klientens unika behov, författarna menar dock att det alltid är andra omständigheter som i praktiken påverkar eftersom beslutet ska tillfredsställa klienten och dess anhöriga samtidigt som insatserna ska falla inom ramen för socialtjänstens resurser och tjänster.

Bengtsson (2007), lektor i socialt arbete, skriver i FoU-rapporten, *LSS o praktiken – en studie av LSS-handläggares syn på biståndsbedömning och yrkesroll*, om vilka problem och möjligheter som handläggarna själva identifierar när det gäller bedömningar av LSS-insatser. Informationen har tagits fram med hjälp av metoden kollegiegranskning. Metoden innebär i studien att LSS-handläggare granskade varandra genom intervjuer. Fem kommuner deltog. I FoU-rapporten framhålls handläggarnas egna uppfattningar vilket även är i fokus för denna studie. Studien visade på vikten av fortbildning när det gäller psykiska och kognitiva funktionsnedsättningar eftersom handläggare måste förstå olika funktionshinder och kunna tolka de hinder som funktionshinder ger i vardagen. Kopplat till det behövs en diskussion om vad som är normala livsvillkor menar författaren. Kunskap behövs inte bara hos handläggarna utan även hos aktörer runt omkring, som läkare, arbetsterapeuter och psykologer. Även en tydligare fördelning vad det gäller dubbeldiagnoser, det vill säga om man hör hemma både inom avdelningen för funktionsnedsättning och socialpsykiatri, vilket skulle underlätta utredningsarbetet. Vidare visar resultaten att vissa diagnoser kan skymma handläggningen och tvinga fram generaliseringar som inte har koppling till den aktuella individens behov. Vilket betyder att vissa diagnoser ger enskilda rättigheter oavsett om personen har behov för det eller inte. Personliga relationer är ytterligare ett ämne som framkom av empirin, vilket ses en fördel men också en nackdel och kan göra systemet sårbart om en viktig relation försvinner. Anhörigas omsorgstänkande visade sig också kunna hamna i konflikt med lagstiftningen målsättning med ökad självständighet och delaktighet, vilket strider mot SoL och FN:s standardregler³.

Storey och Billingham (2001) som båda forskar i socialt arbete har genomfört en undersökning angående socialarbetarnas stressnivå, vilket har relevans för denna studie eftersom stress kan påverka beslutsfattandet. Storey & Billingham har i sin undersökning, gjord 1998 på en myndighet i Wales, undersökt orsakerna till stress och hur stress hanteras inom socialt arbete. Av de som intervjuades svarade 68 procent att det som stressade dem mest var arbetet, 82 procent svarade att stressnivån var hög eller mycket hög. Ingen svarade att stressnivån var låg eller mycket låg. Brist på resurser var gemensamt för alla respondenter en bidragande faktor till stress, 88 procent upplevde att förändringar inom organisationen var stressframkallande, medan 65 procent tyckte att orimligt stor arbetsbelastning

³ FN har 22 standardregler som beskriver det ansvar länder som förbundit sig med dessa regler har för människor med funktionsnedsättningar. Exempelvis rätten till delaktighet i samhället och rätten till att leva som alla andra (Socialstyrelsen, 2014).

stressade. De flesta upplevde att de hade god hälsa innan de började på arbetsplatsen. Konsekvensen av stressen var att hälsan både psykiskt och fysiskt sjönk samt att detta hade negativ påverkan på klienterna. Trots att stressen upplevdes som hög var frånvaron låg, vilket enligt Storey och Billingham kunde tolkas som att stressen inte var så pass stor att sjukskrivning behövdes. Det flesta upplevde dock att de fick bra stöd från sin arbetsplats både från chefer och kollegor. Större delen av de intervjuade upplevde att stödet var bra eller utmärkt. Studien fann att mer personalresurser, tydliga instruktioner för stöd och handlande och större möjlighet att vara ledig skulle minska stressen.

2008 gjorde statsvetarna Lewin, Lewin, Bäck och Westins en studie vid namn, *En generösare och mänskligare demokrati*, baserad på statistik från Statistiska Centralbyrån och socialstyrelsen för samtliga av Sveriges 290 kommuner. Genom undersökningen söker man förståelse för vad som påverkar att svenska kommuner satsar olika mycket på LSS-insatser, om det beror på variationer i behov eller på politiska och strukturella orsaker. Påverkande, enligt Lewin, m.fl. faktorer var klientens benägenhet att ansöka om stöd, hur länge kommunen haft politiskt vänsterstyre, politiska eldsjälar som brinner för funktionsnedsatta, lågt humankapital i form av många äldre, sjukskrivna, arbetslösa, lågutbildade. Anledningen till att denna artikel inte presenteras under rubriken *Organisation* är för att studien kommer användas på analysen som är riktad på individnivå.

8. Analys

För att underlätta läsningen kommer analysen att struktureras efter samma indelning som *Resultat* och *Tidigare forskning* (Organisationsnivå och individnivå) och med liknande rubriker som under *Resultat*. Enbart de teman som från resultatdelen är relevanta för syfte och frågeställningar används vidare i analysen. Analysen analyseras med hjälp av Lipkys (2010) teori om gräsrotsbyråkrater. Viss tidigare forskning förekommer för att förklara var informationen kommer ifrån, men huvudsyftet är att basera analysen på teorin. Teorin är relevant på svenska förhållanden eftersom handläggare i Sverige följer riktlinjer och arbetar som gräsrotsbyråkrater då verksamheten är uppbyggd på samma sätt, det vill säga att gräsrotsbyråkraterna står med ena foten på klienternas sida och andra foten på verksamhetens sida. Resultatet visade på att handläggarna hade stort handläggningsutrymme där det förväntades av dem att hålla sig till verksamhetens sociala kontext och verksamhetens resursers samtidigt som klientens önskemål ska beaktas. En teori som behandlar detta samt inriktar sig på människovårdande verksamheter återfanns just i Lipkys (a.a.) teori om gräsrotsbyråkrater.

8.1 Organisationsnivå

8.1.1 Ärendedragning

Vid avdelningens ärendedragning har handläggarna förklarat att de på olika sätt lägger fram sin klients situation för att få igenom de beslut som handläggaren vill. Det kan handla om en viss retorik, hålla sig kortfattad och saklig. En handläggare kunde förklara sin klients situation som mycket svårlöst och på så vis sprida oro bland chef och kollegor för att sedan komma med en lösning med syfte att göra dem lättade, vilket i sin tur resulterade i att handläggaren fick igenom det beslut hen haft i åtanke hela tiden. Handläggare menade också att de som duktiga på att argumentera tenderade att få sin vilja igenom. Handläggarna menade att dessa strategier för att få igenom det beslut de ville inte påverkade beslutet med motivering att de tyckte att klienten hade rätt till insatsen de argumenterade för. Beslutet borde påverkas från vad gruppen hade beslutat, annars hade inte handläggaren behövt att lägga fram ärendet på ett annat sätt, enligt mig. En handläggare berättade att chefen inte trodde att en klient behövde tillsyn då det fanns en föreställning om att en viss etnisk kultur har många släktingar, vilket klienten inte hade. Handläggaren fick ordna fram mer underlag för att få igenom ansökan. Detta är ett exempel på vad Lewin m.fl. (2008) skulle kalla eldsjälur som brinner för sina klienter och anstränger sig extra för att hjälpa dem. Denna strategi användes inte alltid utan var förmån för vissa klienter och inte alla. Enligt handläggarna själva rättfärdigades detta genom att det var utifrån klientens bästa och att klienten hade rätt till insatsen. Handläggaren har således möjligheten att utvidga eller begränsa den sökandes ansökan beroende på vad hen själv bedömer att klienten är i behov av och hur mycket energi hen vill lägga ner på att få igenom ansökan.

Gräsrotsbyråkrater arbete med människor är komplext då alla är unika människor med unika behov. Trots att gräsrotsbyråkraterna arbetar inom ramarna för kommunala riktlinjer, verksamhetens mål, resursbegränsningar kan de röra sig relativt fritt eftersom arbetet som sådant är utformat därefter, vil-

ket ger dem makt menar Lipsky (2010). Vilket styrks i denna studie då resultatet visar på att handläggarna kan påverka utgången på beslutet hur hen önskar trots att ärendedragningen i sig är ett hinder för att det ska vara möjligt. Handläggarna kan lätt kringgå det hindret genom olika strategier. Dock är det oklart om klienten skulle ha fått samma insats om en annan handläggare ansvarat för klienten. Det betyder att gräsrotsbyråkrater sätt att arbeta är inte alltid i enlighet med skyldigheterna på arbetsplatsen menar Lipsky (a.a.), vilket även framkom i studiens resultat då handläggarna använde olika tillvägagångssätt för att kringgå ärendedragningen för att få sin vilja igenom. Att gräsrotsbyråkraterna kan kringgå lagen tämligen okomplicerat beror på, menar Lipsky (a.a), att sällan blir granskade och därför heller inte blir påkomma men också för att det är en stor process för verksamheten att granska alla klienter.

8.1.2 Chefens perspektiv

Från ett annat perspektiv, nämligen den sociala kontext eller *myndighetskultur* som uppstår på en arbetsplats som är det som verkligen styr synen på klientens behov, menar Erlandsson (2009). Det sociala normerna är de i huvudsak chefen som styr enligt handläggarna som deltagit i studien. Arbetsplatsen som nämnts ovan har bytt chef ett antal gånger den senaste tiden vilket har påverkat handläggarna på så vis att de inte vet hur de ska tänka och resonera kring olika funktionsnedsättningar, diagnoser och sociala situationer, menar handläggarna. Detta har påverkats av vilket huvudfokus de olika cheferna har haft. Det kan antingen vara att spara pengar och då försöker avdelningen spara in på alla insatser generellt, eller så har fokus varit på att färre klienter får insatserna överhuvudtaget. Medan de som får insatser får generöst med dessa (fler beviljade timmar) eller, det sistnämnda alternativet, att fler klienter får insatser men i låg omfattning (färre beviljade timmar) menar handläggarna. Det är ingen hemlighet att chefen alltid har med ekonomin i sitt perspektiv då verksamhetens budget måste att gå runt vilket resulterar i en noggrann och sträng distribuering av verksamhetens ekonomi. Detta är även fallet för handläggarna i studien, som berättade att ekonomin varit anspänd en längre tid då stadsdelens ekonomi inte går runt.

Detta kan ses som att samtidigt som chefen agerar som att resurserna är begränsade och vill få ekonomin att gå runt agerar gräsrotsbyråkrater som att resurserna är obegränsade menar Lipsky (2010). Chefen har sina intressen och gräsrotsbyråkrater sina. Chefsbyte kan jämföras med Lipskys dilemma som handlar om otydligheter och vaga begrepp som försvårar arbetet för gräsrotsbyråkraterna. Ett nytt perspektiv ska läras in vid varje chefsbyte vilket belastar den redan höga arbetsbelastningen och orsakar stress, vilket inte är i enlighet med gräsrotsbyråkraternas önskemål om en stressfri arbetsmiljö och nöjda klienter menar Lipsky (a.a.). Dessa olika intressen strider ofta mot varandra inom den byråkrattiska världen.

8.1.3 Kunskapsbrist

För att veta vad en klient ska få för insats ska klientens situation jämföras med en person i samma ålder utan funktionshinder. Handläggarna berättade att det rådde delade meningar bland handläggarna

om vad som är en normal livssituation för en funktionsnedsatt. I många fall saknades det praxis och tydliga riktlinjer att följa vilket då innebar att handläggarnas egna erfarenheter får avgöra vad som är *normalt*. Exempelvis saknas det riktlinjer om hur en person med fibromyalgi ska bedömas och där är det upp till varje handläggare och arbetsplats hur de vill bedöma situationen. Handläggarna upplevde att de saknade kunskap om vilka klienter som ska tillhöra LSS eller inte då personer med så kallade dubbeldiagnoser både kan tillhöra avdelningen för funktionsnedsättning och socialpsykiatri på samma gång, men endast en av dem kan ta ansvar för klienten. Det är därför inte omöjligt att klienten hamnar emellan stolarna och inte får någon hjälp alls vilket även är en problematik som Bengtsson (2007) uppmärksammat i sin studie. Syftet med riktlinjerna är att ge stöd åt handläggaren att göra en rättssäker handläggning (Länsstyrelserna, 2006). Flera kommuners riktlinjer visade sig dock vara otydligt formulerade och bidrog istället till oklarhet i vad som gällde och inte.

Detta är även ett av Lipskys (2010) dilemman som han menar försvårar arbetet då verksamhetens mål tenderar att vara mångtydiga, vaga och/eller motsägelsefulla. Faran är stor att gräsrotsbyråkraterna då tolkar riktlinjerna restriktivt för säkerhetsskäl, vilket är fallet med klienter som har fibromyalgi som bedöms restriktivt. Riktlinjerna ska underlätta för gräsrotsbyråkraterna och innehålla vägledning för hur bedömningarna ska gå tillväga, inte försvåra utredningsarbetet och begränsa den enskildes rättigheter (Sandgren (1999, 2000)). Lipsky menar att gräsrotsbyråkraterna har stora mängder information att tolka klienternas behov utifrån, dess omfattning är så stor att gräsrotsbyråkraterna nästintill kan tolka dem hur förmånligt respektive restriktivt som faller hen in. Detta ses i studien då det upplevs saknas kunskap angående lagrum i samband med bedömningen för klientens behov. Det handlar om brist på kunskap om hur lagarna samspelar mellan olika myndigheter och vilken lag som har företräde och vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att en person ska få en insats. Förutom att använda sig själv som verktyg använde sig handläggarna främst av kolleger och chefen, istället för att använda sig direkt av lagstiftningen, menar handläggarna vilket även är något som Sandgren (1999, 2000) konstaterat.

8.2 Individnivå

8.2.1 Förklara sitt behov

Handläggarna kommer även i kontakt med etiska och moraliska dilemman vid sin handläggning. För klienter som har behov av stöd och hjälp men som till följd av sin funktionsnedsättning inte har möjlighet att ta emot det kan handläggaren endast förklara för klienten vad som kan vara passande och varför. Handläggaren måste då vara flexibel och komma med olika förslag, möjligen får klienten testa en insats för att se om klienten vill fortsätta med den. Vill klienten fortfarande inte ha hjälp kan handläggaren endast be klienten att återkomma om hen ångrar sig, eftersom LSS är en rättighetslag behöver ingen ta emot insatser som denne inte vill ha hjälp enligt LSS. Klienter som kunde föra sin talan upplevdes få bättre hjälp eftersom de bättre kunde precisera sitt behov av hjälp.

Att klienterna ansöker om insatserna själva betyder inte att de gärna vill be gräsrotsbyråkraterna om hjälp. Även om LSS är en rättighetslag och det krävs att klienten är frivillig för att hjälp och stöd ska kunna ges så tillåter inte alltid den psykiska nedsättningen den insikten och en fysisk nedsättning är

sällan frivilligt vald. Lipsky (2010) konstaterar att de människovårdande organisationerna sällan har frivilliga klienter vilket ytterligare problematiserar i gräsrotsbyråkraternas arbete. Hur mycket gräsrotsbyråkraterna kan engagera sig i klienter som har behov av stöd och hjälp men som inte vill ha det påverkas av hur stor arbetsbelastning de har. Gräsrotsbyråkraterna arbetar vanligtvis inom yrket för att de vill hjälpa utsatta människor och när tid och resurser sätter gränser för detta belastas de ytterligare, fast på ett personligt plan.

8.2.2 Anhöriga och ombud

Ibland uppstår intressekonflikter där klienten har en syn på sitt hjälpbehov och de anhöriga eller ombudet något annat. Situationen kan bli problematisk om anhörigas eller ombudets vilja kommer i konflikt med lagstiftningens målsättning med ökad självständighet och delaktighet för klienten, vilket strider mot SoL och FN:s standardregler (Länsstyrelserna, 2006). En handläggare berättade att hen genomför utredningsarbetet mer noggrant när ombud varit mer påstridiga och kunniga inom området, vilket hen upplevde inte påverka beslutsfattandet. Det kan dock vara svårt att veta då man inte vet hur resonemangen hade förts utan ett påstridigt ombud eller anhörig anser jag.

Lipsky (2010) menar att den här typen av konflikt kommer ifrån att samhället har höga förväntningar på gräsrotsbyråkraterna och att det i samhället råder delade meningar om vad som är gräsrotsbyråkraternas främsta uppgift, vilket tenderar att skapa en konflikt när klienter och dess anhöriga gör anspråk på insatser som inte finns eller en orimligt stor omfattning av insatser. Detta berättade en av de intervjuade handläggarna som provocerande det vill säga att klienter som vill ha mer insatser och inte blir nöjda trots mer insatser. Klienter som var påtryckande och ringde ofta och ifrågasatte handläggarna kunde både få effekten att deras ansökan beviljades eller begränsades beroende på vilken handläggare som ansvarade över klienten. Handläggaren som upplevde det provocerande berättade att hen kunde bli mer restriktiva i sin bedömning av det. Enligt Lipsky (a.a.) kan detta förklaras genom att klienterna anser att klienternas problem är individuella och att det stöd och hjälp de ansöker om är unikt utformade efter deras behov, vilket inte är konstigt eftersom samhället uppmuntrar det, vilket i sin tur gör dem så kallade påstridiga. Gräsrotsbyråkraterna försöker i sin tur göra det bästa av situationen för att göra klienten nöjd samtidigt som hen för sin egen del försöker uppnå ett tillfredställande arbete. Då gräsrotsbyråkraterna ska beakta klientens, anhörigas, ombuds önskemål å ena sidan och samtidigt verksamhetens mål och ekonomi å andra sidan riskerar hen att få den anhörige emot sig. Vissa "svaga" gräsrotsbyråkrater, enligt studiens resultat och Lipsky (a.a.), kan tycka att situationen är obehaglig och bevilja klientens ansökan för att slippa konflikter. Den anhöriga eller ombudet kan på så vis använda sin makt mot gräsrotsbyråkraterna för att få sin vilja igenom. Detta problematiserar situationen ytterligare eftersom den anhörige ofta är en tillgång när det gäller information om klienten (Duner och Nordström, 2005).

Från klienternas perspektiv kan en förståelse fås eftersom de blir inplacerade i kategorier och insatser som inte alltid passar deras unika situation menar Lipsky (a.a.). De försöker då förklara att de behö-

ver annan hjälp vilket inte når gräsrotsbyråkraten då denne är upptagen med att placera in klienten i en kategori för att tillfredsställa verksamheten och sin egen arbetsbörda. Dock är det inte sagt att gräsrotsbyråkraterna inte försöker erbjuda den bäst anpassade insatsen för klienten som verksamheten har att tillgå. Lipsky (a.a) kallar kategoriseringen för en *social process* som sker mer eller mindre utan eftertanke.

8.2.3 Arbetsstress

Intervjupersonerna berättade att det nyligen varit omorganisation och personalomsättning som ökat den redan stora arbetsbelastningen samt att ekonomin stramats åt vilket i sin tur resulterat i ökad stress för handläggarna. Att personalomsättningen som ägt rum bland både chefer och kollegor upplevts som en stressor är inte förvånansvärt då viktiga relationer kommit och gått från arbetsplatsen och eventuella kontakter till aktörerna försvinner med dem vilket betyder att avdelningen hela tiden får börja om från början, vilket även Bengtsson menar (2007).

Lipsky (2010) menar att stress kommer från de dilemman som gräsrotsbyråkrater tenderar att komma i kontakt med i sitt arbete och på grund av stress och överkrav tvingas gräsrotsbyråkraterna att fatta snabba beslut på kort tid, vilket både är skadligt för gräsrotsbyråkraterna och klienterna. Stress kan påverka beslutsfattande om man i sin utredning exempelvis inte utreder allt, delvis för att stressen bidrar till att saker lätt glöms bort, vilket både kan leda till bifall eller avslag, vilket de intervjuade handläggarna i studien menar. Klienten kan få hjälp och stöd med delar av vardagen, men inte allt eller får hjälp och stöd fast inom fel livsområde för att kunna uppnå en god respektive skälig levnadsnivå. Att gräsrotsbyråkraterna inte utreder allt kan även bero på kunskapsbrist som nämnts ovan, det vet inte exakt vad som gäller i alla situationer, vilket i sig kan leda till stress.

För att minska stressen för gräsrotsbyråkraterna och samtidigt tillförsäkra klienterna en högre grad av omsorg menar Lipsky (a.a.) att besluten ska tas på gräsrotsbyråkrater nivå och inte på den politiska nivån. Gräsrotsbyråkraterna kan sitt arbete bättre än politikerna kan det sociala arbetet och det faller sig naturligt att gräsrotsbyråkraterna ska fatta besluten och utforma sina policys. Eftersom gräsrotsbyråkraterna ändå formar sin egen policy, fast inofficiellt, borde de få göra detta officiellt för att det ska bli mer noggrant och strukturerat. Gräsrotsbyråkraterna har även möjlighet att bedriva forskning i samband med arbetet vilket även det skulle höja värdet forskningen kring det området samtidigt som policys skulle bli utformad efter den direkta verkligheten menar Lipsky (a.a.).

10.2.2 Funktionsnedsattas vardag

Vad det gäller det andra ämnet, funktionsnedsattas vardag, verkar föreligga en gråzon angående vart gränsen om vad som är normalt och inte går vore detta intressant att studera. Att veta vad som är normen är viktigt eftersom det är den funktionsnedsattas insatser strävar efter, att leva som alla andra. Är det då en smaksak om vad som är normalt blir insatserna också därefter, det vill säga baserade på vilken handläggare man träffar och i vilken del av landet man bor i vilket strider mot lagen. Det är en

diskussion som behöver lyftas och utvecklas så att alla funktionsnedsatta i landet får samma insatser och att det inte ska bero på vart man bor.

8.3 Slutanalys

Trots att de intervjuade handläggarna i studien inte själva hade mandat att fatta besluten kunde de påverka enhetschefen att fatta det beslut som de själva vill få igenom. Även om deras handlingsutrymme är mer begränsat handlar det som att det inte vore det, vilket stöder Lipskys (2010) teori om att det är gräsrotsbyråkraterna som utformar sina egna policys. Gräsrotsbyråkrater har ytterst liten påverkan på policysystemet i stort som på politisk nivå, men för den enskilde klienten kan förändringen bli stor.

Vidare menar Lipsky (a.a) att detta är möjligt eftersom gräsrotsbyråkraterna sällan blir granskade i sitt arbete. Vilket vi tydligt kan se i exemplet med handläggaren som stred för sin klient mot chefen angående tillsyn och på så vis använde sin handlingsfrihet till att göra en stor förändring för sin klient.

Gräsrotsbyråkraterna är fria i det dagliga rutinarbetet men man är inte fria när det kommer till lagstiftning och värdegrunder. I slutändan ska beslutet tillfredsställa klienten, dess anhöriga men även passa in i de tjänster och resurser som socialtjänsten förfogar över.

Lipsky menar att gräsrotsbyråkraterna har stort handlingsutrymme eftersom arbetet i sig kräver det och hade varit omöjligt att utföra om för många begränsningar funnits. Handläggarna tar däremot avstånd ifrån sin makt, som resultatet visat på, genom att poängtera sin maktlöshet istället för att reflektera över sin makt i förhållande till klienten. När handläggarna utsätts för makt både över- och underifrån (verksamheten och dess rutiner å andra sidan och klienten, anhöriga och dess företrädare å andra sidan) innebär det att de förminskar sitt handlingsutrymme genom att förneka makten och för att istället gömma sig bakom verksamhetens byråkrati menar Lipsky (a.a).

Samtidigt som gräsrotsbyråkraterna ska beakta klientens önskemål, anhörigas önskemål och påtryckningar ska hänsyn till verksamhetens tjänster och resurser tas menar Lipsky (a.a). Som handläggare på en avdelning för funktionsnedsatta är det inte ovanligt att klienterna inte kan föra sin egen vilka istället förs av anhöriga, ombud, läkare, psykologer, arbetsterapeuter med mera. Detta påverkar också gräsrotsbyråkraterna i sin bedömning menar Lipsky (a.a.). Det är flera olika faktorer som handläggaren ska ha i åtanke och som påverkar behovsbedömningen vilket även Dunér och Nordström (2005) konstaterat. Detta är i enlighet med Lipskys (a.a.) konstaterade om att gräsrotsbyråkraternas arbete är rikt facetterat vilket förklarar varför handläggarna i studien belyst så många olika områden som kan påverka behovsbedömningen.

9. Slutsats

Syftet har varit att undersöka och analysera om beslutsskillnaderna inom LSS kunde förklaras med hjälp av handläggarnas erfarenhet av behovsbedömningar. För att förstå detta komplexa problem krävs forskning på olika nivåer och med olika perspektiv. Då det finns mycket forskning på den organisatoriska nivån, men mindre på handläggarnas nivå och ur deras synvinkel valdes studien att genomföras på den sistnämndas arena. Syftet har försökt besvarats och slutsatserna presenteras under nedanstående rubriker som även är studiens två frågeställningar.

9.1 Vad kan påverka behovsbedömningen enligt handläggarna?

- Kunskapsbrist om lagar, vad som är god- respektive skälig levnadsnivå, otydliga riktlinjer och direktiv, handläggare med olika erfarenhet bland annat om funktionsnedsattas vardag ser ut och mer kunskap om olika etniska kulturer. Ansvarsfördelning mellan olika enheter på stadsdelsförvaltningen angående med personer med dubbeldiagnos.
- Enhetschefens perspektiv, vilket skiftar när en ny chef anställs, exempelvis syn på funktionshinder och sociala situationer. Ekonomin kan vara i fokus vilket vid sparsamma tider innebär att klienter beviljas det som de har rätt till men inget extra. Ett annat fokus kan även vara rätt person ska beviljas rätt insats men då vara mer generös med insatsernas omfattning.
- Omorganisation, nya arbetssätt och personalomsättning både av handläggare och chefer är faktorer som ökar stress hos handläggarna vilket ökar risken till felaktiga utredningar görs.
- Vissa klienter kan bättre förklara sitt behov kan man lättare hjälpa medan andra inte kan föra sin egen talan och behöver då ett ombud som i sin tur ska förstå klientens behov. Handläggarna kan bemötas av klienter och/eller deras anhöriga/ombud som utövar påtryckningar. Vissa handläggare fann otacksamma klienter provocerande. Sedan finns det klienter som behöver hjälp och stöd men som inte vill ta emot hjälp.
- På ärendedragningarna kan handläggarna presentera sin klients situation på olika sätt vilket kan bli avgörande för beslutets utgång – handläggarens vilja påverkar. Beslutet kan dock också påverkas av vilka som sitter med på ärendedragningen, där starkast argument vinner. Även om en handläggare inte klarar argumentationen kan hen välja, eller inte, att återkomma med ärendet och då ha mer information. Även om deras handlingsutrymme är begränsat via ärendedragningen och att chefen har det avgörande mandatet handlar handläggarna som att de inte vore det, vilket bekräftas av Lipskys teori om att det är handläggarna som utformar sina egna policys.
- Handläggarna är fria i det dagliga rutinarbetet men inte fria när det kommer till lagstiftning och värdegrunder. I slutändan ska beslutet tillfredsställa klienten, dess anhöriga men även passa in i de tjänster och resurser som socialtjänsten förfogar över. Beslutet ska bygga på en individuell bedömning av klientens men i praktiken kommer den alltid att påverkas av andra faktorer.

9.2 Hur påverkas beslutet av behovsbedömningen enligt handläggarna?

- Handläggaren upplevde att beslutet oftast inte påverkades och om beslutet påverkades så handlade det om att den beviljade tiden för insatserna kunde skilja sig åt. Däremot kunde en hel insats inte avslås om den var av en mer omfattande grad, vilket inte var fallet med mindre omfattande insatser. Insatser med större omfattning så som personlig assistans eller gruppbo-stad var inga insatser som beslutades fel kring upplevde handläggarna, så om beslutet skiljde sig var det på mindre omfattande insatser så som exempelvis tillsyn och ledsagning. Skillna-

den kunde då i värsta fall bli att insatsen avlogs. Även om det först skulle bli fel beslut, kommer klienten att få rätt beslut senare vid en uppföljning då klientens behov kan utredas vidare eller kanske en annan handläggare får ärendet som kan se på det med nya ögon. Handläggarna upplever att klienterna får rätt insats vid första behovsbedömningen kommer det ske vid uppföljning av klientens situation.

10. Diskussion

Syftet har varit att undersöka och analysera om beslutsskillnaderna inom LSS kunde förklaras med hjälp av handläggarnas erfarenhet av behovsbedömningar. Resultatet visar på att det fanns kunskapsbrist, såväl om funktionsnedsattes vardag, arbetsplatsens rutiner, kunskap om olika kulturer, vilken avdelning som ansvarar för vissa klienter, och inte minst lagar och riktlinjer som inte sällan är ottydligt formulerade. Denna ottydlighet och stora handlingsutrymme som handläggarna ställs inför resulterar i att förutsägbarheten minskar angående vilket beslut klienten kan tänkas få. Det beror på att klientens situation är av avvägningskaraktär där det inte finns några tydliga riktlinjer att gå efter och handläggarna får gå mer på känsla och tidigare erfarenheter. Detta konstaterades även i Erlandssons (2014) forskning. Huruvida handläggarna använde olika rättskällor framgick inte av intervjuerna, kanske för att de inte används eller för att ingen handläggare tänkte på att nämna det under intervjun. Tidigare forskning visar däremot att det är vanligt att handläggare använder sig av standardiserat material i form av enkla regler och gör standardiserade bedömningar och inte en helhetsbedömning som eftersträvas av lagstiftaren. Dessa regler liknar rättskällematerialet men är mer av en rundskrivelse av lagen och som syftar att förenkla arbetet för handläggarna, vilket då riskerar att missa den enskildes behov då man handlar efter generella bedömningar (Sandgren, 2000). Istället för att göra helhetsbedömningar, ha full kunskap om de aktuella lagarna och vara uppdaterad med rådande praxis likt juristerna använde sig handläggarna främst av sina kollegor och chefer, vilket även framkom i denna studie. Att chefer och kollegor hade en betydande roll för handläggarna medan rättskällor användes mer sällan har även konstaterats av Sandgren (2000). Risken med att varierande chefer har olika perspektiv är att de rättsliga normerna inte tillämpas eller har låg prioritet. Det betyder att förutsebarheten för klienter med likande situation kan få olika insatser, såväl inom en avdelning som mellan avdelningar över landet eftersom det inte går att förutse vilken norm som kommer ligga till grund för avgörandet i det enskilda fallet vilket även Sandgren (1999, 2000) konstaterat.

Resultatet visade också att vid chefsbyte ändrades synsättet för hur handläggarna skulle resonera i olika sociala situationer, hur ekonomin skulle beaktas, kring olika funktionshinder och hur man ser på olika kulturer vilket även Sandgren (1999, 2000) kommit fram till. Exempelvis kan en chefs perspektiv vara att ha ekonomin i fokus vilket vid sparsamma tider innebär att klienter beviljas det som de har rätt till men inget extra. Ett annat fokus som chefen kunde ha var att rätt person ska beviljas rätt insats, men färre klienter som ens fick insatser, men då vara mer generös med insatsernas omfattning för de som väl fick insatserna. Det innebär att besluten är strängare för vilka klienter som ska få insatser, men

är mer generösa med antalet beviljade timmar för klienter som blir beviljade insatser. Chefsbyte, omorganisation, personalomsättning i övrigt är även det faktorer som ökar risken för att fel beslut ska fattas eftersom det blir mycket stress kring handläggarna, vilket även Storey & Billingham (2001) konstaterat.

Sedan finns det klienter som behöver hjälp och stöd men som inte vill ta emot hjälp, men även vissa klienter som bättre kan förklara sitt behov som man lättare kan hjälpa. Andra kan inte föra sin egen talan och behöver då ett ombud som i sin tur ska förstå klientens behov. Handläggarna kan bemötas av klienter och/eller deras anhöriga/ombud som utövar påtryckningar vilket gör att handläggaren utsatt för makt både ovanifrån från verksamheten och underifrån av klienten och ombud/anhöriga, vilket även Dunér och Nordström (2005) konstaterat.

På ärendedragningarna kan handläggarna presentera sin klients situation på olika sätt vilket kan bli avgörande för beslutets utgång. Beslutet kan dock också påverkas av vilka som närvarade på ärendedragningen då starkast argument vann eller starkast argumenterande person vann. Även om en handläggare inte klarar argumentationen kan hen välja, eller inte, att återkomma med ärendet och då ha mer information för att framföra ärendet igen. Handläggarna kan även använda olika sorters retorik för att det beslutet hen vill få igenom verkligen går igenom – handläggarens vilja påverkar vilket även Dunér & Nordström, (2005) påvisat genom att belys handläggarnas stora handlingsutrymme inom arbetet.

Enligt resultatet upplever handläggarna inte att de använder sig av makt i arbetet, men uppger att de vet att de har ett maktöverläge gentemot klienten och försöker ibland tona ner det genom att klä sig vardagligt. Det framkom dock att de snarare kände sig maktlösa inför klienten och kunde inte göra allt de hade önskat att göra. Makten som handläggare har (Dunér & Nordström, 2005) kan upplevas mindre i och med att handläggarna har sina möten med klienterna i deras hem, insatserna är frivilliga och klienten kan avstå dem om och när hen önskar och eftersom handläggarna på denna avdelning har handläggarna inget mandat att fatta egna beslut eftersom det görs av chefen.

Handläggaren upplevde att om beslutet påverkades så handlade det om att den beviljade tiden för insatserna kunde skilja sig åt. Däremot kunde en hel insats inte avslås om den var av en mer omfattande grad, vilket inte var fallet med mindre omfattande insatser. Insatser med större omfattning så som personlig assistans eller gruppbostad var inga insatser som beslutades fel kring upplevde handläggarna, så om beslutet skiljde sig var det på mindre omfattande insatser så som exempelvistillsyn, ledsagning m.m. där skillnaden kunde bli att insatsen helt avslögs. Även om det av någon anledning skulle bli fel beslut vid första utredningen, menar handläggarna att klienten kommer att få rätt beslut senare vid uppföljning då klientens behov kan preciseras tydligare eller kanske en annan handläggare får ärendet som kan se på det med nya ögon. Handläggarna upplever att klienterna får rätt insats, om inte direkt, så småningom. Trots att handläggarna är begränsade av att inte fatta beslut självständigt verkar det som att deras handläggningsutrymme inte är det eftersom de kan påverka chefen att fatta det beslut som handläggarna vill. Det kan ses som att handläggarna vill hävda sin makt och menar på att

de har makt ändå även om begränsningar mot dem har försökt göras, vilket stöder Lipskys teori om att det är handläggarna som utformar sin egen policy, det vill säga, att handläggarna är fria i det dagliga rutinarbetet men inte fria när det kommer till lagstiftning och värdegrunder. Det bör nämnas att ett par handläggare var av en annan uppfattning och upplevde att besluten helt fattas av chefen och att handläggarna inte har någon makt att påverka beslutets utgång, dessa var de socionomer som inte arbetat länge på avdelningen. I slutändan ska beslutet tillfredsställa klienten, dess anhöriga men även passa in i de tjänster och resurser som verksamheten kan erbjuda. Även om beslutet ska bygga på en individuell bedömning av klientens behov menar Dunér & Nordström (2005) att andra omständigheter alltid kommer påverka i praktiken.

10.1 Slutdiskussion

Under följande rubrik kommer mina tankar och reflektioner som framkommit under studiens gång att presenteras.

10.1.1 Forskarens tankar

Lagen måste preciseras ytterligare, enligt mig, för att öka rättssäkerheten, genom att bland annat förklara begrepp som vad som är god respektive skälig levnadsnivå och vad som är kvalité och för vem. En lag som täcker in alla unika situationer som är allt för detaljerad går dock inte att uppnå eftersom det blir svårt att tillämpa i verkligheten. Handläggarna bör tydliggöra sina resonemang i utredningen och beslutet, vilket skulle öka rättssäkerheten då det blir lättare att granska dessa i efterhand. Problemet bör åtgärdas i ett tidigare skede än att lägga allt ansvar på lagstiftarna och verksamheterna, genom att redan i socionomutbildningen ge studenterna mer ingående kunskap om juridik och låta juridiken finnas med under hela utbildningen. Att handläggarna ska fortbildas för att uppnå preciserad kunskap om sitt specifika område skulle innebära att utredningsfel undviks som att daglig verksamhet inte kan erhålla samtidigt erhåller aktivitetsersättning från försäkringskassan som en handläggare berättade, vilket funktionsnedsatta faktiskt kan enligt SOU 2008:102. Det innebär inte att handlingsutrymmet minskar, det innebär att handläggaren ska undvika onödigt extraarbete genom att göra rätt från början. Alla handläggare har rätt att ha full kunskap om hur arbetet ska bedrivas. Stressen för handläggarna skulle kunna avhjälpas av tydliga instruktioner för stöd och handlande, mer personalresurser och stöd från chefer och kollegor, enligt mig. Det är först då handläggaren kan jämföra och undersöka vad som är bäst för handläggarens arbetsmiljö och för klienten, vilket Lipsky (2010) menar att handläggarna ska göra. Risken med att alla handläggare ska få utveckla policys kan försvåra problematiken som redan existerar, det vill säga att klienter med samma situation får olika insatser beroende på vilken handläggare eller stadsdelsförvaltning de tillhör. Alla handläggare har olika erfarenhet och kan uppleva att en klient inte har ett behov medan en annan finner att klienten har ett stort behov. Däremot skulle det bli bättre om handläggarna fick gemensamt besluta vilka policys som bör råda eftersom de som arbetar inom området som kräver kunskap har mest kunskap om området, vilket skulle medföra mer struktur i policyn om den blev officiell än om varje enskild handläggare utformar sina egna poli-

cys (Lipsky 2010). Det förutsätter dock att handläggarna inte låter sina intressen gå ut över klienternas bästa. Det krävs att handläggaren har kunskap om sitt yrke och stor självinsikt att inte bli påverkad av irrelevant underlag för utredningen, såväl medvetet som omedvetet, enligt mig.

Handläggarna säger å ena sidan att bedömningen påverkas av olika faktorer men att beslutet inte påverkas å andra sida, vilket är motsägelsefullt. Detta skulle kunna förklaras med att beslutsskillnaderna inte är tillräckligt stora för att dessa ska kunna ses som avvikande eller att de är lättare att korrigera avvikelser då arbetsplatsen finns under samma tak. Eftersom studien inte har kunna påvisa några större skillnader finns en möjlig förklaring i att avvikelser inom en och samma stadsdelsförvaltning är mindre vanliga än mellan olika stadsdelsförvaltningar. För att komma åt skillnader måste olika socialförvaltningar eller socialtjänster jämföras istället för att jämföra handläggare på samma arbetsplats, enligt min mening. Enskilda stadsdelsförvaltningar och socialtjänster i sin tur borde arbeta aktivt för att jämna ut skillnaderna över landet genom att vara uppdaterade på prejudikat och andra vägledande normer för insatserna. Prejudikat och vägledande normer borde diskuteras regelbundet och protokollföras av ett högre organ som i sin tur skickas ut till alla stadsdelsförvaltningar och socialtjänster för att hålla dessa uppdaterade på vad som faktiskt gäller. Intresset bör dessutom ligga i att den egna arbetsplatsen ska fungera men att också strävan om att alla med funktionshinder ska ha samma rättigheter oavsett vilken stadsdel eller kommun de bor i och arbeta med detta nationellt.

Ärendedragningen påverkade inte handläggarnas bedömning eftersom de gör som de vill ändå menar de. Frågan är om det är så, någon kontroll borde ju ärendedragningen ha även om handläggarnas inte upplever det så anser jag. Eftersom bedömningarna numera är mer lika än de var innan alla handläggare blev av med sina mandat och då klienter beviljades insatser till utan struktur, som handläggarna berättade. Det kanske är så att det är mer myndighetskulturen som råder på arbetsplatsen som avgör beslutet (chefens perspektiv). Är chefen uppdaterad på vilka bedömningar som ska gälla nationellt så genomsyras hela verksamheten av det och alla handläggare gör likadant, som med felaktigheten kring aktivitetsersättning och daglig verksamhet i kombination. Vilket ställer krav på att chefen har ett stort ansvar om att dels vara uppdaterad på hur bedömningarna ska göras samt att detta görs av handläggarna, vilket försöker åtgärdas på denna arbetsplats med momentet ärendedragning.

10.2 Framtida forskning

Intressanta områden som framkom under studiens gång var problematiken kring anhörganställning och hur det är att leva med funktionshinder i vardagen.

10.2.1 Anhörganställning

Eftersom nästintill samtliga handläggare nämnde problematiken kring anhörganställning skulle en studie med enbart fokus på det kunna genomföras. Dels för att man inte har rätt till anhörganställning enligt socialtjänstlagen om behovet är tillgodosett, vilket det är om en anhörig kan utföra insatsen men endast gör insatserna mot betalning. Dels för att det hämmar barnets chans att bryta beroendet till föräldrar som är anställda personliga assistenter, vilket även riskerar att bränna ut föräldrarna som då

måste söka fler insatser. I vissa stadsdelar är det vanligt med anhöriganställning att detta inte ens diskuteras medan det i vissa stadsdelar kan vara avgörande ifall klienten ska få insatsen eller inte.

Referenslista

- Abusdal, U.G. & Natvig, B. (red.) (1997). *Fibromyalgi: en bok om muskelsmärter*. (1. uppl.) Stockholm: Liber.
- Backman, J. (2008). *Rapporter och uppsatser*. Lund: Studentlitteratur.
- Bengtsson, S (2007). LSS i praktiken en studie av LSS-handläggares syn på biståndsbedömning och yrkesroll (FoU-rapport, 2007:1). Jönköping: Luppen kunskapscentrum
- Storey, J. & Billingham J. (2001). *Occupational stress in social work*. Social work education, Vol. 20, No. 6, ss. 659-670.
- Brorsson, B. (1980). *ADL-index: sammanfattande mått på individens förmåga att klara det dagliga livets aktiviteter: en metodöversikt*. Stockholm: Medicinska forskningsrådet (MFR).
- Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 1. uppl. Malmö: Liber.
- Börjeson, B. (2008). *Förstå socialt arbete*. (1. uppl.) Malmö: Liber.
- Dunér, A. & Nordström, M. (2005). Biståndshandläggningens villkor och dilemman – inom äldre- och handikappomsorg. Lund: Studentlitteratur.
- Erlandsson, L (2009). *Legalitetsprincipen och LSS: en studie av rättstillämpningen vid beslut om stöd och service till funktionshindrade*. Lund: Lunds Universitet
- Erlandsson, L (2014). *Rätt, norm och tillämpning*. Lund: Lunds Universitet
- Forsman, B (1997). *Forskningsetik. En introduktion*.
- Hermerén, G. (2011). *God forskningssed*. Stockholm: Vetenskapsrådet
- Kvale, S, Brinkmann, S (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun* (S.-E. Torhäll övers.) Lund: Studentlitteratur (Originalarbete publicerat 1997).

Larsson, S. (2005) Teori, metod och empiri. I Larsson, S., Lilja, J., Mannheimer, K. (red.)
Forskningsmetoder i socialt arbete. 1:9.uppl. Studentlitteratur, Lund

Lewin, Leif, Lewin, Barbro, Bäck, Hanna & Westin, Lina (2008). *A Kinder, Gentler Democracy? The Concensus Model and Swedish Disability Politics*. [Elektronisk]. Scandinavian Political Studies, 31(3), 291-310. Doi:10.1111/j.1467-9477.2008.00207.x

Lipsky, M. (2010) *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*.
New York: Russel Sage Foundation

Länsstyrelsen, (2007). *Överförs insatser från SoL till LSS?* NR 2007:03. Länsstyrelsen, Jönköping

Länsstyrelserna. (2007). *Riktlinjer -till hjälp eller stjälp. Länsstyrelsernas granskning av kommunala riktlinjer för bedömning av insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS*. Västra Götaland: Länsstyrelsen.

Nationalencyklopedin. Hämtad 2 oktober 2014 från. <http://www.ne.se/%C3%A4delreformen>

Proposition 1992/93:159. *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*. Hämtad 17 maj 2014 från http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/om-stod-och-service-till-vissa_GG03159/

Riktlinjer antagna av socialnämnden, 2003-05-15. Gnesta: Socialstyrelsen. Hämtad 5 juni 2014 från
<http://www.gnesta.se/download/18.3e4b10521156edf518c80007089/1364376973122/Pr%C3%B6vning+av+insatser+och+bist%C3%A5nd+enligt+SOL+f%C3%B6r+barn,+ungdomar+och+vuxna+med+funktionshinder+riktlinjer.pdf>

Sandgren, C (1990-2000) Vad gör juristen? Och hur? – del I och II, Juridisk Tidskrift vid Stockholms Universitet, Årgång 11 1999-2000, s. 591 – 611 och 867 – 893.

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

SFS 2001:453. Socialtjänstlag. Stockholm: Justitiedepartementet

SFS 2003:460. Lag om etikprövning av forskning som avser människor.

Lewin, B. (2009). *Skam, likgiltighet och eldsjälur. Tre studier om LSS-reformen och det kommunala självstyret*. Kommunal ekonomi och politik. 13 (2):7-26.

Socialstyrelsen (2011b). Socialstyrelsen redovisar. Stockholm: Socialstyrelsen. Hämtad 12 mars från <http://app.socialstyrelsen.se/termbank/ViewTerm.aspx?TermID=3594>

Socialstyrelsen. Hämtad den 2 oktober 2014 från <http://www.socialstyrelsen.se/funktionshinder/fn>

Socialförvaltningen (2012). *Handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning – riktlinjer*.

SOU 2007:22 *Skyddet för den personliga integriteten - Del 2 – Kartläggning och analys*. Stockholm: Fritzes Offentliga

Storey, J. & Billingham J. (2001). *Occupational stress in social work*. Social work education, Vol. 20, No. 6, ss. 659-670.

Thurén, T. (2007) *Vetenskapsteori för nybörjare*. Stockholm: Liber.

Valmyndigheten. Hämtad 2 oktober 2014 från <http://www.val.se/val/val2014/slutresultat/R/rvalkrets/01/index.html>

Örberg (2011). *I Bräcke men inte i Solna- En litteraturstudie om kommunala skillnader i tillämpningen av Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade*, Institutionen för socialt arbete, Ersta Sköndal högskola.

SOU 2008:102. Brist på brådska– en översyn av aktivitetsersättningen Stockholm: Fritzes
offentliga. Hämtad 4 oktober 2014 från
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/11/67/10/38d091ae.pdf>

Bilagor

Bilaga 1: Intervjuguide



- När man fattar ett beslut följer man lagen, man ser till behovet, riktlinjer, värdegrunden, dur. Utöver det finns det något annat som spelar in inför det att du ska fatta ett beslut?
- Finns det någon gång när utredningen inte varit självklar för dig vad du ska fatta för beslut?
- Har det fattats ett beslut som skulle varit på ett annat sätt?
- Tror du att samma klient med samma situation skulle kunna bedömas olika av olika handläggare?
- Berätta om ett beslut som varit svårt att få igenom?
- Vad är det som kan begränsa möjligheten att fatta beslut?
- Det här med att ni har stor makt, är det något som ni pratar om på arbetsplatsen? Hur tror du att det påverkar beslutsfattandet?
- Är det något du mer du kommer att tänka på som du vill berätta som påverkar beslutet?

Bilaga 2: informationsbrev



Informationsbrev

Mitt namn är Linda Eriksson och studerar på Ersta Sköndal Högskola där jag under våren skriver min C-uppsats. Mitt examensarbete syftar till att undersöka vad biståndshandläggare inom avdelningen för funktionshindrade upplever kan påverka bedömningen som leder till att ett beslut fattas för sina klienter.

Intervjupersonerna har valts ut genom ett målinriktat urval, vilket innebär att man som forskare vill säkerställa att urvalet blir rikligt på variation och väljer då ut de intervjupersoner som kan svara för att resultatet blir varierat.

Din medverkan är frivillig och kan avbrytas när som helst under och efter intervjun. Uppsatsen kommer att publiceras i databasen DiVA som alla har tillgång till. Där kan även du läsa denna uppsats; <http://www.diva-portal.org/>.

Den information som jag tar del av kommer endast att användas för uppsatsens syfte. Intervjun kommer ta 30-60 minuter och jag kommer spela in hela intervjun för att få bästa resultat när jag sen sammanställer alla intervjuer. Sammanställningen av intervjuerna kommer att vara avidentifierade, vilket innebär att deltagarnas namn och stadsdel inte kommer att lämnas ut. Den avidentifierade sammanställningen kommer eventuellt att visas för handledaren om hon önskar ta del av materialet. Ljudinspelningen, anteckningar och transkribering av intervjuerna kommer efter att uppsatsen examinerats och blivit godkänd att raderas.

Har du frågor eller funderingar är du välkommen att kontakta mig på nummer 073-xxx xx xx eller på min mailadress xxxx@live.com.

Med vänliga hälsningar

Linda Eriksson

Informerat samtycke

- Jag bekräftar att jag fått information skriftligt och muntligt om studien och dess syfte.
- Jag ger mitt samtycke till att delta i studien och vet att mitt deltagande är helt frivilligt och om att jag när som helst och utan förklaring kan avsluta mitt deltagande om jag önskar det.
- Jag tillåter att insamlad data om mig förvaras och hanteras på angivet sätt och med största möjliga konfidentialitet.

Genom att underteckna godkänner du ditt deltagande i studien och tagit del av.

Datum

Namn

Namnförtydligande

Tack för din medverkan!

Undertecknad har gått igenom och förklarat studiens syfte för ovanstående person samt erhållit samtycke. Personen har även fått ett exemplar av informationen.

Datum

Namn

Namnförtydligande

Bilaga 3

Begreppsdefinitioner

Handläggare

Kommunalt anställd tjänsteman som tjänsteman som bedömer, utreder och gör uppföljningar av ärenden insatser som funktionsnedsatta sökt på avdelningen för funktionsnedsatta. Process där ett ärendes avgörs, antingen av bifall eller avslag (författarens beskrivning).

Funktionsnedsatta

Psyiskt, fysiskt eller intellektuell funktionsförmåga, vilket kan uppstå till följd av medfödd skada, sjukdom eller förvärvad skada, vilket är socialstyrelsens definition (Socialstyrelsen, 2011b).

DUR

Dokumentation, Utvärdering och Resultat - är ett verktyg för att systematiskt utreda, dokumentera och utvärdera insatser till personer med funktionsnedsättningar (Socialförvaltningen, 20112).

Controller

Person från ekonomiavdelningen som granskar ärenden och bekräftar att rätt person har rätt insats till rätt pris (författarens beskrivning).

Utförarna

De verksamheter som utför insatserna som socialtjänsten beviljar exempelvis ledsagning, hemtjänst, personlig assistans (författarens beskrivning).

Ärendedragning

Ett forum på den aktuella stadsdelsförvaltningen där ärenden diskuteras mellan chef och kolleger och där beslut fattas om ärendens utgång (författarens beskrivning).

ADL- intyg

Ett intyg utfärdat av en arbetsterapeut. Intyget beskriver personens förmåga att klara av aktiviteter i dagliga livet om bland annat aktiviteter som duschning, städning, tvätt och matlagning (Brorsson, 1980).

Fibromyalgi

Kronisk smärta och onormal trötthet. Avsaknaden av laboratorieprov eller röntgenfynd som objektivt kan stödja diagnosen gör att fibromyalgi ibland ifrågasätts (Abusdal & Natvig, 1997).