



Stockholms
universitet

Statsvetenskapliga institutionen

“Ett möte mellan administration och mellanmänsklig makt”

En intervjustudie med LSS-handläggare i Stockholm stad

Lisa Ageman

Självständigt arbete, 15 hp
Statsvetenskap III (30 hp)
Vårterminen 2017
Handledare: Marta Reuter
Antal ord: 12 492

”Ett möte mellan administration och mellanmännisklig makt”

En intervjustudie med LSS-handläggare i Stockholm stad

Lisa Ageman

Sammanfattning

Syftet med denna studie var att genom semistrukturerade intervjuer med yrkesverksamma LSS-handläggare analysera om det förekommer policykrockar/policykonflikter i deras arbete samt att utifrån en tolkning av deras berättelse analysera hur deras handlingsutrymme ser ut och om det kan antas ha förändrats utifrån den ekonomiska åtstramningen som präglar insatserna inom LSS. Studiens två frågeställningar är följande: Förekommer det några yttre policykonflikter, det vill säga, en diskrepans mellan intention och utfall i LSS-handläggarnas arbete samt förekommer det några inre konflikter hos handläggarna? Och: Hur ser LSS-handläggarnas handlingsutrymme ut och har det förändrats på grund av den ekonomiska åtstramningen? Studien har utgått från Michael Lipskys teori om street level bureaucracy som under uppsatsens gång utvecklats genom senare studier. Den insamlade datan har sedan, med hjälp av en abduktiv tematisk dataanalys, analyserats utifrån de två valda teoretiska begreppen: *policykonflikter* samt *handlingsutrymme*. Resultatet visade att handläggarnas handlingsutrymme ser olika ut utifrån vilken stadsdelsförvaltning de jobbar inom och påverkas av vilken ekonomi som råder. Rättsläget förändras kontinuerligt vilket kan leda till att inre policykonflikter inom handläggarna uppstår, i form av att deras egna åsikter och värderingar skiljer sig från vad de har för resurser att besluta om men även yttre konflikter där de behöver använda fler typer av dokument för att kunna förstå intentionen bakom en riktlinje. Resultatet visar även på att arbetsbördan för LSS-handläggare ökar, i form av arbetsuppgifter där det kan handla om att bemöta personliga ombud till rent administrativa uppgifter som växer i antal.

Nyckelord

LSS, LSS-handläggare, ekonomisk åtstramning, street level bureaucracy, gräsrotsbyråkrat

Jag vill inleda med att tacka de åtta handläggare som gjort denna studie möjlig. Genom att de tagit sig tid och berättat om deras tankar och uppfattningar om sitt yrke har de bidragit med ovärderlig information som jag är mycket tacksam över. Jag vill även rikta ett stort tack till min handledare, Marta Reuter, som genom insiktsfulla kommentarer underlättat författandet av denna uppsats.

Lisa Ageman

Stockholm 22/5–2017

Innehåll

1. Inledning	1
1.2 Studiens syfte och frågeställningar	2
1.3 Avgränsning	2
1.4 Disposition	2
2. Bakgrund	3
2.1 Statsvetenskaplig relevans	4
3. Teori och tidigare forskning	5
3.1 Teoretisk inramning	5
3.1.1 Street level bureaucracy	5
3.2 Analytiska begrepp/referensram	6
3.2.1 Policykrockar/policykonflikter	6
3.2.2 Tabell policykonflikter	7
3.2.3 Handlingsutrymme	8
3.2.4 Tabell handlingsutrymme	9
3.3 Tidigare forskning	9
3.3.1 Sammanfattning tidigare forskning	10
4. Metod	11
4.1 Vetenskapliga utgångspunkter	11
4.2 Forskningsdesign	11
4.3 Datainsamlingsmetod	11
4.3.1 Semistrukturerade intervjuer	11
4.4 Urval	12
4.4.1 Tabell urval LSS-handläggare	12
4.5 Dataanalysmetod	13
4.5.1 Tematisk analys – abduktiv inriktning	13
4.6 Uppsatsens tillförlitlighet	13
4.6.1 Förförståelse	13
4.6.2 Etiska överväganden	14
4.7 Metodologisk reflektion	14
5. Resultat & analys	15
5.1 Policykonflikter	15
5.1.1 Arbetsdag/arbetsuppgift	15
5.1.2 Egna värderingar	16
5.1.3 Arbetsmetod/mall	17
5.1.4 Stress	19
5.2 Handlingsutrymme	20
5.2.1 Moraliska/etiska dilemman	20

5.2.2 Rättvisa eller moral	20
5.2.3 Förmågan att påverka	20
5.2.4 Makt	21
5.2.5 Ekonomiskt	21
6. Diskussion.....	23
6.1 Resultatdiskussion	23
6.2 Hur relaterar resultatet till den tidigare forskningen?.....	24
6.3 Metoddiskussion	24
6.4 Förslag till fortsatt forskning	25
7. Bilagor	28
7.1 Missivbrev	28
7.2 Intervjuguide	29

Begreppsförklaring:

LSS: LSS står för lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

LSS-handläggare: LSS-handläggare eller biståndshandläggare är en yrkeskategori som utreder och handlägger ärenden som omfattas av LSS-lagen.

Assistansersättning: Assistansersättning är de pengar en enskild individ kan få för att kunna anlita personliga assistenter.

Personligt ombud: Personligt ombud är ett stöd för personer med psykisk funktionsnedsättning. Ombuden arbetar på den enskildes uppdrag och är med andra ord fristående från myndigheter samt vårdgivare

Statlig utredning: En statlig utredning är en utredning som tillsätts av Sveriges sittande regering och utredningens omfattning regleras genom ett kommittédirektiv.

Brukare: Brukare är ett annat begrepp för vårdtagare och är således den personen som insatserna inom LSS åsyftar att hjälpa.

Funktionsnedsättning: Enligt Socialstyrelsen innebär en funktionsnedsättning att man har en nedsatt förmåga att fungera fysiskt, psykiskt eller intellektuellt. Funktionsnedsättningen kan vara något som uppstått som en följd av medfödd skada eller olycka/sjukdom som uppstått senare i livet.

Funktionshinder: Ett funktionshinder är något som uppstår i mötet med omgivningens eller samhällets förväntningar eller förutsättningar.

1. Inledning

Som handläggare inom offentlig förvaltning ingår det i ens jobb att förhålla sig till samt svara på politiska direktiv. Vanliga arbetsuppgifter kan vara att göra utredningar, utarbeta förslag och följa upp eller granska en särskild verksamhet. I denna studie riktas fokus mot LSS-handläggare och deras arbetsuppgifter. LSS-handläggares arbetsuppgifter är både att utreda, bedöma och besluta om insatser för personer med långvariga funktionsnedsättningar. Verksamheten beskrivs som mångfacetterad vilket kräver både noggrannhet samt kompetens hos handläggaren. Under de senaste åren har LSS-insatserna präglats av en stor kostnadsökning vilket bidragit till en vilja från politiker att både kostnadseffektivisera samt kvalitétseffektivisera insatserna. Detta har bidragit till en medial bevakning där både dödsfall och begränsningar i människors livskvalité diskuterats i relation till den ekonomiska åtstramningen som numera präglar LSS och då framförallt den personliga assistansen (Assistanskoll, 2016). Intresset för denna studie grundar sig i vilka konsekvenser som uppkommer hos handläggarna utifrån det faktum att insatserna, från politiskt håll, primärt präglas av en ekonomisk åtstramning.

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortat LSS, antogs av Riksdagen den första januari 1994. Lagen ger rätt till tio olika insatser och dessa är: rådgivning/personligt stöd, personlig assistans, ledsagarservice, kontaktperson, avlösarservice i hemmet, korttidsvistelse, boende i familjehem, bostad med särskild service eller särskild anpassad bostad och även daglig verksamhet (Bergstrand, B-O 2009). Personlig assistans beviljas antingen via hemtillhörande kommun eller via Försäkringskassan. När en individ behöver mer än 20 timmars assistans per vecka är det Försäkringskassans uppgift att administrera samt utreda rätten till individens assistansersättning, vid färre timmar är det kommunen som ansvarar för att utreda och bevilja insatsen (IVO, 2015). Således är det ett delat huvudmannaskap mellan stat och kommun.

Viljan att skriva denna uppsats bottnar i att jag som uppsatsförfattare jobbat som utförare av LSS i över sex år, där jag i mitt arbete jobbat utefter de utredningar och beslut som LSS-handläggare tagit. Därav är det ett stort intresse för mig att både synliggöra och undersöka hur arbetet går till, jag menar även att det är av stor fördel att visa upp och kartlägga hur handläggarna ser på saken och hur arbetet påverkas av den ekonomiska åtstramningen. Med andra ord: att synliggöra handläggarnas egna röst.

I denna studie kommer jag att utgå från Michael Lipskys teori om ”street level bureaucracy”. Lipsky (2010), menar att människor som jobbar som exempelvis LSS-handläggare kan ses som utförare av offentlig policy. Lipsky menar vidare att dessa utförare av offentlig policy kan benämnas som gräsrotsbyråkrater, exempel på yrkesgrupper som går under denna benämning är även lärare, arbetsförmedlare, läkare, poliser och som ovan nämnts även handläggare eller socialsekreterare. Lipsky menar att gemensamt för dessa yrkeskategorier är att de ständigt navigerar i ett system som karakteriseras av ett resursunderskott, både gällande tidsbrist samt ekonomiskt underskott. Han menar även att de målsättningar som gräsrotsbyråkraten jobbar utefter ofta är motsägelsefulla samt vaga i sin beskrivning. Vagheten i relation till det ständiga resursunderskottet kan enligt Lipsky leda till en diskrepans mellan utförandet av arbetet och de förväntningar samt intentioner som uttryckts från högre instanser. Något som Evelyn Brodtkin (2011), benämner som en policykrock. Med andra ord så uppstår det en motsättning mellan utfall och intention i den specifika policyn. Motsägelsefullheten och de vaga målbeskrivningarna kan enligt Lipsky (2010), leda till att gräsrotsbyråkraterna tilldelas ett stort handlingsutrymme i sin yrkesroll eftersom de då besitter rätten att både tolka samt omsätta policyn. Brodtkin menar även att gräsrotsbyråkrater är huvudaktörerna när det gäller att utföra politik, och med sitt handlingsutrymme även har makten att påverka utformningen av politiken. Detta innebär att det är gräsrotsbyråkraterna som är med och utformar samt omsätter lagar, med andra ord: de omsätter politik till praktik.

1.2 Studiens syfte och frågeställningar

Syftet med denna studie är att utifrån LSS-handläggarnas berättelser om deras arbete analysera om det förekommer policykrockar/policykonflikter i deras arbete och hur detta i sådana fall tar sig i uttryck. Syftet är även att utifrån en tolkning av handläggarnas berättelse analysera hur deras handlingsutrymme ser ut och om det har förändrats som konsekvens av den ekonomiska åtstramningen.

För att uppnå studiens syfte ämnar jag svara på följande två frågeställningar:

-Förekommer det några yttre policykonflikter, det vill säga, en diskrepans mellan intention och utfall i LSS-handläggarnas arbete samt förekommer det några inre konflikter hos handläggarna?

- Hur ser LSS-handläggarnas handlingsutrymme ut och har det förändrats på grund av den ekonomiska åtstramningen?

1.3 Avgränsning

Eftersom det är ett delat huvudmannaskap gällande assistansersättningen, då både Försäkringskassan och kommunerna utreder och beslutar om antal assistanstimmar, är det av värde att lyfta fram att denna studie avgränsar sig endast till de kommunala handläggarna. Såsom ovan nämnts är det kommunens uppgift att utreda och besluta om en individs rätt till assistans om behovet är mindre än 20 timmar per vecka. De kommunala LSS-handläggarna beslutar även om andra insatser som gäller under LSS-lagen. I studien är det även endast kommunala handläggare inom Stockholms stad som medverkar, mer om studiens urval återfinns under rubriken *urval*.

1.4 Disposition

Följande kapitel är ett *bakgrundskapitel* där allmän information om LSS-lagen tas upp. Därefter följer ett *teorikapitel* där studiens två valda analytiska begrepp samt teori redogörs. Därefter följer ett avsnitt om den tidigare forskning som finns kring detta fält. Sedan kommer *metodkapitlet* där det diskuteras om studiens vetenskapliga utgångspunkter och vad det är för forskningsdesign som använts. I metodkapitlet tas det även upp vilket urval som gjorts och det presenteras även en förteckning över de informanter som ställt upp för intervju. Uppsatsen avslutas sedan med ett *resultat* samt *analyskapitel* som följs upp av ett *diskussionskapitel*.

2. Bakgrund

Enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (artikel 19) har personer med funktionsnedsättningar rätt till att kunna leva i samhället med samma valmöjligheter som alla andra medborgare. De länder som förbundit sig har då en skyldighet att vidta effektiva och ändamålsenliga åtgärder som leder till att underlätta för de individer som lever med en funktionsnedsättning. LSS, lagen om särskilt stöd till vissa funktionshindrade trädde i kraft i Sverige under 1994. Lagen har både haft stor betydelse för självbestämmandet och samhällsinflytandet för dessa individer (Regeringen, 2016).

De insatser som kan beviljas inom LSS är tänkta att både främja full delaktighet i samhällslivet samt främja jämlikhet rörande människans levnadsvillkor. Enligt lag ska den enskilda människan genom passande insatser tillförsäkras *goda levnadsvillkor*. Enligt lag ska den enskilde även få en möjlighet att kunna *leva som andra*. Vad dessa begrepp och uttryck egentligen betyder är inget som per definition står utskrivet i lagen och står med andra ord för en öppen tolkning. LSS är en rättighetslag, vilket innebär att individer med omfattande funktionsnedsättning enligt lag har rätt till vissa insatser. De individer som omfattas av LSS delas upp i tre olika personkretsar vilka är: 1) människor med utvecklingsstörning, autism, eller autismliknande tillstånd, 2) personer med betydande och bestående begåvningsmässiga funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder, 3) personer som har varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen (Socialstyrelsen, 2007). Vid lagens instiftande år 1994 beviljades 6100 personer i Sverige assistansersättning, 20 år senare år 2014 beviljades ca 16 400 personer assistansersättning (Försäkringskassan, 2015). Fyra år efter införandet, 1998, var kostanden för insatserna 14 miljarder, år 2014 hade den summan mångdubblats och var uppe i 43 miljarder svenska kronor.

Kostandstökningen som skett inom LSS och framförallt inom assistansersättningen har bidragit till att frågor rörande assistansfusk har varit högaktuella på den mediala arenan och lett till att flera politiker uttalat sig om att en modernisering av LSS behöver göras. Kostnadsutvecklingen har även bidragit till flera statliga utredningar där syftet varit att effektivisera samt nå en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling av LSS (Regeringen, 2016). Den senaste utredningen, beställd av barn-, äldre samt jämställdhetsminister Åsa Regner, beräknas presenteras i oktober 2018 men redan nu har det börjat talas om ändrade direktiv som åsyftar att begränsa samt effektivisera insatserna (Assistansanordarna.se, 2016). Regeringen sammanfattar i sin översyn av insatser inom LSS, Dir (2016: 40), att insatserna inom LSS ska anpassas så att varje människas behov möts och att insatserna utformas så att människans förmåga att leva ett självständigt liv stärks. Följande citat återfinns i samma översyn:

Förstärkt kvalitet, träffsäkerhet, helhetssyn och mångfald i de stödinsatser som LSS omfattar ska finansieras med besparingar inom assistansersättningen. Målet är att de kvinnor och män, flickor och pojkar som ingår i lagens personkrets ska få del av funktionella insatser utifrån sitt behov samtidigt som kostnadsutvecklingen för hela det offentliga åtagandet på området ska vara långsiktigt hållbart. Med hänsyn till kraftiga kostnadsökningar inom assistansersättningen behöver även ytterligare besparingar göras. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2018. (Regeringen, 2016)

Genom detta förstås det att kostnadseffektivisering är ett primärt mål för regeringen och att en ekonomisk åtstramning gällande insatserna, och framförallt den personliga assistansen, är central. Hur detta påverkar LSS-handläggarna är utgångspunkten för denna uppsats. Sveriges kommuner får även välja själva om de vill bedriva verksamheter på egen hand i enlighet med LSS eller lägga ut det på entreprenad, vilket innebär att privata företag blir utförare av verksamhet enligt LSS. I Försäkringskassans rapport från 2015 visade det sig att allt fler assistansmottagare väljer att låta

privata utförare stå för den personliga assistansen. Statistik från samma rapport visar att 23,5 % av de som beviljats assistans valt kommunal utförare samt 65,9 % valt privata assistansbolag. Resterande procent har valt kooperativa utförare eller valt att sköta assistansen på egen hand (Försäkringskassan, 2015).

2.1 Statsvetenskaplig relevans

Statsvetenskap som vetenskaplig disciplin innefattar studiet av teoretisk samt praktisk politik samt beskrivning av politiska system. Det har således att göra med samhällets organisering samt utformningen av det. Centrala grundbegrepp för statsvetenskapen är: demokrati, stat, nation, jämlikhet samt makt. Statsvetenskapliga studier intresserar sig ofta för att studera hur spelreglerna i politiken är utformade. Utifrån detta menar jag att min studie erhåller sin statsvetenskapliga relevans genom att jag intresserar mig för hur utförare av offentlig policy (LSS-handläggarna) berättar om deras arbete med politiska riktlinjer.

3. Teori och tidigare forskning

3.1 Teoretisk inramning

För att kunna närma mig studiens problemområde har jag valt att använda mig av Michael Lipskys teori om ”street level bureaucracy”. Hans teori har under åren både utvecklats samt anpassats till olika organisationer, tack vare detta har jag kunnat gå djupare i de teoretiska begrepp som jag anser lämpa sig för min studie. Detta kapitel inleds med en beskrivning av Lipskys teori för att sedan följas upp med en beskrivning över hur jag ämnar använda mina två valda teoretiska begrepp, handlingsutrymme respektive policykrock/policykonflikter. Efter det följer ett kapitel om den tidigare forskningen som finns kring detta fält.

3.1.1 Street level bureaucracy

Michael Lipsky myntade under 1980-talet begreppet ”street level bureaucrats” på svenska översatt till gatubyråkrat eller gräsrotsbyråkrat. Under 2010 författade han en ny upplaga som kartlägger och diskuterar vilka förutsättningar som gräsrotsbyråkraten ställs inför i sin yrkesroll. Gräsrotsbyråkraten, menar Lipsky (2010), är en person som har direktkontakt med medborgare och jobbar inom något som Lipsky benämner som ”humana serviceorganisationer” (Lipsky 2010). Exempel på yrkesroller som går under Lipskys begrepp är lärare, läkare, poliser samt bistånds- eller socialarbetare. Deras arbete präglas av ett nära arbete med nationens medborgare, med andra ord är arbetet medborgarnära. Lipsky menar att dessa gräsrotsbyråkrater jobbar på frontlinjen och genom sin direktkontakt med medborgarna besitter rätten att både formulera samt reproducera politiska beslut, dessa yrkesgrupper är genom detta något han benämner som policygenomförare (ibid.).

Gräsrotsbyråkratens kontakt med medborgaren regleras med hjälp av regler samt lagar men ofta saknas både kontroll samt utvärdering vilket enligt Lipsky (2010), leder till att de har ett stort handlingsutrymme kopplat till sin yrkesroll och därmed även besitter rätten att tolka regler som övre instanser fattat. Lipsky menar att gräsrotsbyråkrater ofta ställs inför mycket komplexa situationer där regler och lagar inte kan reduceras till en handlingsmanual utan för att kunna ta ett beslut handlar det i mångt och mycket om att förlita sig till sitt egna omdöme och sunda förnuft, därav påverkas ett beslut av individuella egenskaper samt tidigare erfarenheter. Lipsky menar vidare att gräsrotsbyråkraternas yrkesroll har liknande arbetsvillkor trots skillnad i arbetsuppgifter. Han menar att det råder en ständig resursbrist i förhållandet till det arbete gräsrotsbyråkraterna är tänkta att utföra. Således kan det tänkas bidra till att en diskrepans uppträder mellan utförandet av arbete och de förväntningar som uttryckts från högre instanser.

Lipsky (2010), menar att denna diskrepans kan leda till en antagonism mellan de olika nivåerna i organisationerna och då framförallt mellan politiker och tjänstemän. Lipsky poängterar även att gräsrotsbyråkraternas arbete ofta består av oförenliga och motstridiga mål då de både ska arbeta effektivt, demokratiskt och kostnadseffektivt. Han menar även att de målsättningar som präglar arbetet ofta är vagt beskrivna samt svåra att mäta. Vidare menar Lipsky att dessa arbetsvillkor ofta sätter mycket stor press samt stress på gräsrotsbyråkratierna vilket leder till att många väljer att säga upp sig alternativt blir utbrända. Lipsky (ibid.), beskriver även att de personer som valt att arbeta som

gräsrotsbyråkrater ofta har en inneboende vilja att förändra och jobba för bättre levnadsvillkor för människor. Han menar att de människor som väljer att vara kvar i sitt yrke kontinuerligt anpassar och justerar sina egna värderingar samt arbetssätt för att kunna hantera de svåra samt komplexa arbetsuppgifter de ställs inför.

Brodkin (2011), menar vidare att dessa ”humana serviceorganisationer” i sin form är anpassningsbara och att gräsrotsbyråkratens handlingsutrymme leder till att de har makten att omsätta samt påverka utkomsten av politik. Hon menar även att det stora handlingsutrymmet som knutits till utförare av offentlig policy kan leda till att informella beslut uppkommer. Hon diskuterar, liksom Lipsky, om den resursbrist som ofta symboliserar dessa typer av organisationer. Hon diskuterar i termer av policykrockar som uppkommer då politikernas intentioner inte stämmer överens de resurser som givits till de myndigheter som omsätter offentlig policy, således där politik till praktik (ibid.). Resursbristen kan enligt både Brodkin och Lipsky dels bestå av ekonomiskt underskott men även resursbrist i form av tids- samt personalbrist.

3.2 Analytiska begrepp/referensram

I denna studie kommer jag att utgå från två olika analytiska begrepp som jag ämnar operationalisera för att sedan kunna analysera den insamlade datan gentemot de två valda begreppen. Begreppen jag valt är ursprungligen hämtade från Lipskys teori men har under senare år både utvecklats och finslipats i relation till hur gräsrotsbyråkrater arbetar idag. De två begreppen jag valt är *handlingsutrymme* samt *policykrock/policykonflikter*, nedan följer en beskrivning över hur jag ser på begreppen och hur de kommer att användas i den kommande analysen. Intervjuguiden, se bilaga 2, har jag arbetet fram utifrån de två valda teoretiska begreppen, utan att jag direkt frågat intervjupersonerna om begreppen.

3.2.1 Policykrockar/policykonflikter

Såsom ovan nämnts beskriver Brodkin (2011), en policykrock som något som uppstår när politikernas intentioner inte stämmer överens med de resurser som givits för att kunna uppnå de tilltänkta resultaten. Det uppstår med andra ord en konflikt i policyn, där intentioner och utfallet inte överensstämmer. I min studie ämnar jag använda begreppet för att kunna analysera om det enligt handläggarna förekommer en policykrock gällande de riktlinjer de arbetar utefter. För att göra det kommer jag använda mig av Jennie K. Larssons (2015, 70–71), utveckling av begreppet policykrock till policykonflikter. Larsson antar på samma sätt som Brodkin att gatubyråkratier kan ses som arenor för policykrockar. Med sin avhandling där hon kombinerar Lipskys Street-level bureaucracy teori med en intersektionell ansats utvecklar hon begreppet till att både handla om yttre samt inre konflikter. Vilket jag även kommer att göra i min analys, däremot ligger det utanför min ram samt syfte med uppsatsen att studera handläggarnas etnicitet, klass och kön såsom Larsson gör. Men jag menar att hennes vidareutveckling av begreppet gör det mer applicerbart. Jag kommer liksom Larsson analysera handläggarnas berättelser utifrån de konflikter som kan tänkas uppstå både som en konsekvens av lagen och dess riktlinjer samt de konflikter som kan uppstå på grund av handläggarnas egna subjektiva uppfattning samt värderingar.

Larsson (2015), menar att Brodkin stannar vid ett rent konstaterande av att policykrockar uppstår som en följd av vaga målformuleringar men även i brist på de resurser som tilldelas organisationen. Hon menar att verkligheten ser mer komplex ut än så och att handläggarna kan möta inre konflikter och ”slits” då mellan olika positioner. Larsson vidgar därav konfliktbegreppet så att det innefattar situationer där gatubyråkraterna kan uppleva krockar mellan deras egna värderingar och normer. Med detta menas att handläggarnas egna värderingar kan sättas i motsättning till varandra och följden innebär att det uppstår en policykonflikt. Larsson beskriver att utvidgandet av begreppet medför en

möjlighet att kunna förstå hur och när gräsrotsbyråkraten utvecklar egna strategier i sitt arbete som kan förstås som ett motstånd till de krav och föreställningar de jobbar inom, istället för att de endast anpassar och möter de politiska kraven (Larsson 2015, 71). Jag kommer använda mig av begreppet policykonflikt såsom att det dels kan uppstå en krock mellan intention och utfall gällande politiska direktiv men även analysera om det förekommer policykonflikt i form av att handläggarna har svårt att förstå vad som är den tänkta intentionen bakom en riktlinje. Därför är det av poäng att använda sig av Larssons beskrivning där man även tar hänsyn till hur handläggarna positionerar sig i relation till de politiska direktiven. Larsson menar att för att ta reda på vilka policykonflikter som uppstår är det även av poäng att fråga hur handläggarna löser problem som uppstår. Detta har jag vidareutvecklat i min intervjuguide, där följdfrågor som ”hur löser man det”, ”vilka problem kan uppstå” ”kan du ge exempel?” är återkommande. Såsom jag nämnt ovan talar även Lipsky om den press och stress som karakteriserar gräsrotsbyråkraternas arbete, därmed är det även intressant hur mina intervjupersoner förhåller sig till stress och i vilka situationer det kan uppstå.

Utifrån detta ämnar jag härnäst att använda mig av begreppet policykonflikt istället för policykrock. Nedan följer en förteckning över hur jag kommer att analysera handläggarnas berättelser utifrån begreppet policykonflikt. De dimensioner som återfinns i den vänstra spalten är situationer som jag menar att policykonflikter, utifrån teorin, kan tänkas uppstå. Jag har sedan delat upp detta i inre samt yttre konflikter med tillhörande analytiska frågor, detta för att på ett transparent sätt visa hur jag förstår och tolkar det som intervjupersonerna berättat för mig i relation till den befintliga teorin. De situationer där policykonflikter kan uppstå återfinns även i intervjuguiden, se bilaga 2.

3.2.2 Tabell policykonflikter

Policykonflikter	Analytiska frågor: Inre konflikter	Analytiska frågor: Yttre konflikter
<i>Arbetsdag/arbetsuppgifter</i>	Hur positioner de sig själva utifrån arbetsuppgifterna? Var är de själva? Vilka roller beskriver de att de intar?	Vad använder de för dokument, lagar/förarbeten/prop/riktlinjer i arbetet – oklarheter som uppstår i tillämpningen?
<i>Egna värderingar</i>	Ryms deras egna värderingar i arbetet – har de förändrats?	Hur ställs deras egna värderingar gentemot riktlinjerna/lagen?
<i>Arbetsmall/arbetsmetod</i>	Hur positionerar de sig utifrån arbetsmetod – var är de själva och var är metoden/mallen i arbetet?	Intention/utfall – kan de följa riktlinjerna mha av arbetsmetod/mallen? Förstår handläggarna vad politikerna vill?
<i>Stress</i>	Hur uppkommer det? Hur hanterar de själva stressen?	Stress i arbetsuppgifter, har det skett förändring? Hur/varför uppkommer det?

3.2.3 Handlingsutrymme

Tony Evans och John Harris (2004, 872), beskriver begreppet handlingsutrymme som att det handlar om hur mycket en person i sitt yrke styrs av regler, lagar eller normer som förekommer inom den specifika organisationen. Ett stort handlingsutrymme betecknas av att personen kan fatta beslut som man anser vara det mest lämpliga här och nu, således kan personliga och individuella faktorer spela med i utformandet av ett beslut. Samma författare menar att begreppet handlingsutrymme är relativt och att det även är värdeneutralt, det är således inget som kan diskuteras i termer av bra eller dåligt. Även Larsson (2015, 61), använder sig av begreppet handlingsutrymme och kopplar samman det med policykonflikter, hon menar att handlingsutrymme i hennes studie förstås som ett utrymme som uppstår då gräsrotsbyråkraterna tar ställning och löser de policykonflikter som de ställs inför i sitt dagliga arbete.

Evans och Harris (2004), använder sig av två texter för att diskutera begreppet handlingsutrymme i relation till biståndshandläggares arbetsuppgifter. Den ena texten är skriven av Michael Lipsky själv och den andra av D. Howe. Lipsky representerar den sida som anser att biståndshandläggares arbetsroll automatisk leder till ett stort handlingsutrymme medan Howe istället menar att dagens samhälle har förändrats. Detta har lett till en förändring hos biståndshandläggarnas handlingsutrymme. Howe menar att de riktlinjer som numera präglar organisationer är skapade av chefer vilket betyder att biståndshandläggarnas handlingsutrymme har krympt. Han menar att biståndshandläggare numera navigerar i ett system som formas av politiker samt media och arbetsuppgifterna präglas mer av regler och lagar vilket gör att handläggarna inte har samma handlingsutrymme som de en gång hade.

Även Anna Dunér och Monica Nordström (2005), använder sig av Lipskys teori om gräsrotsbyråkraten för att diskutera hur man kan se på deras handlingsutrymme. Dunér och Nordström beskriver två dilemman som biståndshandläggaren kan ställas inför i sitt dagliga arbete som i sin tur påverkar handlingsutrymmet. Dessa två dilemman beskriver de som etiska samt moraliska situationer. Då biståndshandläggaren ställs inför situationer där en lösning inte finns så menar författarna att handläggaren antingen då kan agera utifrån ett rättvisemoraliskt- eller omsorgsmoraliskt förhållningssätt. Dunér och Nordström visar genom forskning att biståndshandläggare oftare tycks dra sig till den rättvisemoraliska förhållningen just eftersom de regler och lagar som finns i organisationen är de primära i ens arbete.

Det som ovan beskrivits om dels begreppet handlingsutrymme men även vad som kan påverka upplevelsen av det är det som kommer prägla min analys. Forskningsfrågan rörande handlingsutrymme utgår även från om handlingsutrymmet påverkats av den ekonomiska åtstramningen och i sådana fall hur detta har tagit sig i uttryck. Handlingsutrymme kommer med andra ord anses som ett relativt begrepp som både påverkas av yttre samt interna faktorer, med andra ord både från politiska direktiv samt de föreskrifter och praxis som finns inom den specifika organisationen. Nedan följer en beteckning över hur jag själv ämnar använda mig av det teoretiska begreppet *handlingsutrymme* i min kommande analys. Jag menar att de begrepp som finns i den vänstra spalten hjälper mig att förstå hur handlingsutrymmet för handläggarna ser ut och om det har förändrats. Dessa begrepp återfinns även i intervjuguiden.

3.2.4 Tabell handlingsutrymme

Handlingsutrymme	Analytiska frågor
<i>Moraliska/etiska dilemman</i>	Uppstår det? Hur hanterar handläggarna det?
<i>Rättvisa eller omsorg?</i>	Hur beskriver de att de fattar beslut, rättvisa eller omsorg?
<i>Möjlighet att påverka</i>	Upplever de att de kan påverka arbetet? Hur, på vilket sätt?
<i>Makt</i>	Vad är makt för de själva? Anser de att de har makt i yrket?
<i>Ekonomisk åtstramning</i>	Påverkar det? Hur tar det sig i uttryck hos handläggarna?

3.3 Tidigare forskning

Den tidigare forskningen som nedan presenteras är tänkt att fungera som en översyn av det aktuella kunskaps- och forskningsfältet. Den ekonomiska åtstramningen som presenterats från politiker har bland annat debatterats av framträdande forskare inom handikappspolitik, genom en debattartikel publicerad i SVD den 26/11 2015 menar de att kostnadsåtstramningen kan leda till en urholkning av LSS-insatserna. De underbygger sin åsikt genom att visa på att det finns kommunala styrande riktlinjer som är mer eller mindre långt från vad den ursprungliga politiska avsikten med LSS-lagen var från början. Detta är även något Lennart Erlandsson (2014), diskuterar och visar belägg för i sin avhandling. Han visar i sin avhandling att det råder en skild syn hos olika myndigheter i hur LSS ska tillämpas. Erlandsson menar vidare att olika myndigheter och olika professioner gör olika bedömningar och att handläggarnas handlingsutrymme påverkas av interna styrdokument. En rapport framtagen 2014 av Handikappförbundet och Akademikerförbundet SSR med rubriken: "LSS-målsättningen som försvann", bygger till stor del på Erlandssons avhandling, den tar även upp hur kommuner, Försäkringskassan men även förvaltningsdomarna jobbar och tillämpar beslut enligt LSS. Eftersom jag i min uppsats endast utgår från kommunala tjänstemän är det också den delen av rapporten som är väsentlig. Rapporten visar att landets kommuner är både målrationala samt har en genomförandeplan över hur insatserna inom LSS ska genomföras. Det tas även upp att alla Sveriges kommuner har en skiftande karaktär och storlek, kommunerna som är politiskt styrda organisationer påverkas även genom vilket eller vilka partier som sitter vid makten. Detta leder till en olikhet i tillämpningen av LSS-lagen. Något som även Barbro Lewin (2009), forskat om, hennes artikel bygger på en fallstudie där tre svenska kommuner studerats. Hon kommer fram till att det inte är kommunens ekonomi som styr LSS-insatserna utan vilket engagemang och intresse som finns från kommunens politiker. Hon menar att en bristande tillgänglighet både gällande beslutsfattandet och utförandet leder till att LSS prioriteras lågt av politikerna. Ledord som stolthet, eldsjäl och ambition menar hon styr hur kommunen ser på LSS och således är det enskilda politiker eller tjänstemän som avgör hur mycket resurser som läggs på insatserna. Detta går att koppla ihop med något som Erlandsson också tar upp, han visar på att det primära för att få LSS att fungera är att kunskap, vilja samt förståelse finns hos

både tjänstemännen samt politikerna. Kunskap om både de rättsliga existerande normerna men även en kunskap om funktionshinder och hur man kan förbättra livsvillkoren med insatser inom LSS. En förståelse för innebörden av den politiska styrningen och hur man ska tolka de rättskällor som finns. Samt en vilja hos berörande myndighet att vilja genomföra lagens målsättningar i sina beslut.

Erlandssons studie som är gjord under åren 2005–2006 visade även att kommunala tjänstemän hade svårt att förstå och tillämpa LSS-lagen vilket bidrog till att interna styrdokument även låg som grund för beslutsfattandet. I Sverige finns det totalt 290 kommuner som är politiskt styrda organisationer, kommunerna har en skiftande karaktär både gällande styrning samt i storlek. Det kommunala självstyret leder även till att kommunerna har rätt att på egen hand ta hand om det som rör kommunen och dess invånare. I studien visade det sig att 200 kommuner i Sverige hade egna interna riktlinjer för vad som är målen med LSS, detta leder enligt Erlandsson till att olika bedömningar uppkommer som en konsekvens av en svårtolkad lag. Att handläggare inte endast använder sig av lagtexten som grund för ett beslut menar Erlandsson inte är något märkvärdigt just eftersom lagtexten inte kan ge besked om hur enskilda fall ska bedömas. Detta menar Erlandsson handlar om ett handlingsutrymme, som är ett måste för att kunna hantera komplexa frågor. Problem kan dock uppstå då kommunerna har olika riktlinjer och på sådant sätt beslutar annorlunda i liknande fall. Erlandsson hänvisar i sin avhandling till Asbjørn Kjørstad och Aslak Syse som myntade begreppet ”tävling om knappa resurser” (Erlandsson 2014, 27). De menar att då det inte finns en lagstadgad utgift för vad LSS ska kosta så riskerar rätten till LSS att bli just en tävling om knappa resurser. Dålig ekonomi kan alltså leda till att individer mister sin insats eller tvingas genom en omprövning. Erlandssons studie visade att de flesta kommunala handläggarna främst agerade utifrån de förväntningar som finns inom organisationen när de ska fatta ett ekonomiskt beslut. Detta menar han visar på att handläggarna anpassar sig efter den egna organisationens policy och styrdokument. Kostnadsökningen är även något Mattias Näsman (2016), tar upp i sin rapport som bygger på hans studie om utvecklingen av LSS. Han menar att regeringens mål skiftat från att handla om en kostnadskontroll av LSS till att enbart handla om att dra ned kostnaderna för insatserna (ibid., 63–67). Han menar att åtstramningen lett till att kostanden flyttat från den offentliga till den informella sektorn och att den således hamnat hos kommunerna, anhöriga eller brukarna själva.

3.3.1 Sammanfattning tidigare forskning

Kunskapsfältet som jag presenterat visar att LSS-lagen har ett tolkningsutrymme och att kommunerna använder sig av interna styrdokument. Interna målbeskrivningar och riktlinjer påverkar utfallet av insatserna inom LSS. Den tidigare forskningen visade även att ekonomi inte är primärt styrande utan att det också behövs engagemang och en vilja hos kommunala politiker för att LSS ska komma högt upp på agendan. Eftersom jag i min studie bland annat använder mig av det teoretiska begreppet handlingsutrymme är det av värde att poängtera att Erlandsson lyfter fram att handlingsutrymme är en förutsättning för att LSS ska kunna tillämpas av kommunala handläggare, men att det behövs en samsyn i tolkningen av LSS-lagen. Jag har inte hittat forskning som primärt fokuserar på hur den ekonomiska åtstramningen påverkar LSS-handläggare, detta tror jag har en förklaring i att den ekonomiska åtstramningen nyligen presenterats av politiker samt att den statliga utredningen som presenteras under 2018 väntas visa på hur ytterligare besparingar kan göras. Med detta sagt menar jag att denna studie är av intresse för att just kunna bidra till forskningsfältet.

4. Metod

4.1 Vetenskapliga utgångspunkter

Denna studie utgår från en kvalitativ ansats där fokus läggs på studieobjektens perspektiv, med andra ord utifrån handläggarnas egna perspektiv. Studien har således en kunskapsteoretisk utgångspunkt som grundar sig i ett intresse att förstå och tolka handläggarnas livsvärld (Bryman 2011). Eftersom studien handlar om *hur* handläggarnas handlingsutrymme ser ut samt om det kan förstås som att policykonflikter uppstår i deras arbete följer det sig naturligt att studiens ontologi, med andra ord synen på sakens beskaffenhet, utgår från ett konstruktionistiskt synsätt. Med det menas att kunskapen och sanningen är intersubjektiv och skapas genom interaktion. Därav skapas mening och i förlängningen handläggarnas syn på verkligheten i ett socialt samspel och står då även under en ständig revidering samt omförhandling (ibid.). Detta är även intressant utifrån det faktum att LSS-direktiven under åren har förändrats och blivit allt mer snävare, med andra ord skapas handläggarnas kunskap och verklighet, utifrån det konstruktionistiska synsättet, i relation till det som en gång varit. Vilket jag menar är en intressant iakttagelse utifrån mina frågeställningar som även tar hänsyn till att studera om förändring hos handläggarna skett.

4.2 Forskningsdesign

Studiens forskningsdesign är fallstudie såsom Alan Bryman (2011), förklarar det. Bryman menar att fallstudie är en typ av design som utgår från ett fall som undersöks både ingående samt systematiskt. Fallstudie innebär även att det aktuella fallet undersöks i dess verkliga kontext och fokuserar på frågor rörande: ”hur och varför är det på detta vis?”. Denna studie utgår från en enfallstudie där fenomenet handlar om de dilemman gräsrotsbyråkrater möter i sitt arbete och i min studie blir detta ett fall av hur LSS-handläggarna arbetar och påverkas av politiska direktiv, och då framförallt gällande den ekonomiska åtstramningen.

4.3 Datainsamlingsmetod

4.3.1 Semistrukturerade intervjuer

Den empiriska datan till denna studie har inhämtats via verksamma LSS-handläggare. Steinar Kvale & Svend Brinkmann (2009), menar att syftet med den kvalitativa intervjun är att få tillgång till den intervjuades livsvärld, därmed är det den intervjuades upplevelser och förhållningssätt som står i fokus. Bryman (2011), beskriver den semistrukturerade intervjun som något mer styrd än en helt öppen kvalitativ intervju. Med det menas att man har ett antal redan förutbestämda frågor eller teman som man vill ställa till intervjupersonen. Bryman menar även att semistrukturerade intervjuer är att föredra om man som forskare redan bestämt vad det är man vill belysa och undersöka eftersom frågorna är mer specifika än i den öppna kvalitativa intervjun-strategin. Inom den semistrukturerade intervjun har man som forskare även en möjlighet att kunna ställa följdfrågor till intervjupersonerna, i mitt fall underlättar det eftersom handläggarna kan berätta specifika samt personliga erfarenheter

vilket jag med fördel bör följa upp. Jag har utformat en intervjuguide som användes till samtliga intervjuer, se bilaga 2.

4.4 Urval

Jag inledde min sökning efter yrkesverksamma LSS-handläggare genom att maila ut till alla Stockholms stads enhetschefer på beställarenheten för bistånd. I mailet jag skickade ut bifogade jag ett missivbrev som återfinns som bilaga 1. I brevet angavs det både vad studiens syfte är samt om den sekretess som enligt forskningsetiska principer råder. Totalt fick jag kontakt med åtta LSS-handläggare som jag i personliga möten har intervjuat. Dessa åtta handläggare jobbar i olika stadsdelsnämnder och har alla en stor skillnad i hur många yrkesverksamma år man har som handläggare. På det sätt jag fick kontakt med enhetscheferna som sen tipsade om vem av deras anställda som skulle kunna ställa upp benämner jag som ett snöbollsurval. Bryman (2011, 194), menar att ett snöbollsurval är en typ av ett bekvämlighetsurval och därmed även en typ av ett icke sannolikhetsurval.

Totalt är det tre av fjorton stadsdelsnämnder i Stockholm stad som representeras i denna uppsats. Det kan tyckas som en liten del av det totala, detta beror dels på många uteblivna svar trots påminnelsebrev och även att många enhetschefer tyvärr inte hade anställda som kunde ställa upp. Eftersom syftet med min studie inte är att jämföra varken mellan stadsdelsnämnder eller kommuner så anser jag inte att denna representation av stadsdelsnämnder är ett problem. Utifrån detta menar jag att totalt tre stadsdelsnämnder och totalt åtta intervjuer räcker som underlag för att kunna svara på mina forskningsfrågor. Nedan följer en förteckning över mitt urval där varje intervjuperson betecknas som informant, vilket de även kommer att benämnas som under analysdelen.

4.4.1 Tabell urval LSS-handläggare

Intervjuperson	Antal yrkesverksamma år	Tid för intervju
Informant 1	9 år	30 min
Informant 2	8 år	35 min
Informant 3	13 år	50 min
Informant 4	16 år	35 min
Informant 5	12 år	45 min
Informant 6	1 år	30 min
Informant 7	23 år	35 min
Informant 8	1 år	30 min

4.5 Dataanalysmetod

4.5.1 Tematisk analys – abduktiv inriktning

Tematisk analys är en dataanalysmetod som innebär att datamaterialet som samlats in struktureras samt organiseras med hjälp av övergripande teman. Virginia Braun & Victoria Clarke (2006), beskriver den tematiska analysen utifrån två olika sätt, den induktiva - och den deduktiva analysmetoden. Jag ämnar kombinera dessa två inriktningar och således finna ett samspel mellan empiri samt teori. Såsom nämndes under teorikapitlet har jag utifrån min valda teori valt ut två analytiska begrepp: *handlingsutrymme* samt *policykonflikt*.

Jag har valt tematisk analys som analysmetod just eftersom jag anser att den lämpar sig väl då man vill finna ett samspel mellan teori och empiri. Även Jens Rennstam & David Wästerfors (2015), skriver om den tematiska analysen och menar att den både är flexibel samt gynnsam. Författarna menar även att den hjälper forskaren att både fånga vad det är som sägs och hur eller varför personen säger det. Jag ämnar använda den tematiska dataanalysen på det sättet att det insamlade materialet kommer att tematiseras utifrån mina två valda begrepp. Sedan kommer materialet analyseras med hjälp av de analytiska frågorna som jag angav under teorikapitlet.

4.6 Uppsatsens tillförlitlighet

De fyra kvalitetsbegrepp som passar in på denna studie är: trovärdighet, överförbarhet, pålitlighet samt möjlighet att styrka (konfirmera) sin data (Bryman 2011). För att erhålla så hög grad av trovärdighet som möjligt byggs analysdelen upp av citat som visar belägg för min tolkning. Överförbarhet för en studie handlar om att reflektera över om ens studie hade fått samma resultat i andra sammanhang (Bryman 2011, 52). Då jag undersökt hur åtta stycken LSS-handläggare inom samma kommun uppfattar sitt arbete anser jag att det är svårt att tala om en överförbarhet, dock pekade många handläggare på många gemensamma brister och svårigheter vilket talar för att det finns en gemensam uppfattning om hur det är att jobba som LSS-handläggare. Studiens pålitlighet menar jag uppkommer genom att jag systematiskt uppvisar och är öppen med de tolkningarna som görs. Något som dock är av värde att påpeka är vad en utsaga egentligen innebär, alltså vad det som intervjupersonen säger egentligen betyder. De LSS-handläggare jag intervjuar jobbar under en lag vilket innebär är det skulle vara tjänstefel att erkänna att de inte följer eller ser svårigheter med att förstå lagen. Vad en människa säger och berättar kan även skilja sig från det som personen utför i praktiken, det kan handla om att en önskan om social önskvärdhet men även att man anpassar sig för det man tror att den som intervjuar vill höra. Detta har jag försökt att undkomma genom att varken berätta om studiens teoretiska ramverk eller vilka specifika forskningsfrågor studien utgår ifrån. Möjligheten att kunna styrka mina slutsatser menar jag uppnås genom att mina analytiska frågor till datan presenterats öppet och således visar jag på hur jag tolkar och förstår datan.

4.6.1 Förförståelse

Kvale och Brinkman (2009), beskriver att människor alltid förstår och tolkar ett fenomen utifrån sin egen förförståelse. De menar att människor har en egen referensram i vilken vi omförhandlar och förstår saker som sker runt oss. Eftersom jag har många års erfarenhet av att jobba inom LSS så har jag en redan utvecklad referensram som påverkar hur och vad jag ser när jag intervjuat yrkesverksamma LSS-handläggare. För att undkomma att min förförståelse ska påverka för mycket har jag, trots att jag vet vad handläggarna talar om för utredningsmall eller vilka politiska direktiv de arbetar under, bett de förklara för mig samt berätta om deras egna erfarenheter kring det. Sen är det

även av värde att lyfta fram att jag som uppsatsförfattare aldrig har jobbat med att skriva eller göra egna utredningar utan jag har endast arbetat med att utföra de insatser som LSS-handläggarna har beslutat att enskilda individer har rätt till. Min egna förståelse har även lett till att jag är väl insatt i ämnet och vet vilka direktiv som idag råder och vilka riktlinjer som finns i Stockholm stad, mina erfarenheter har även bidragit till en förståelse för de diagnoser som LSS-handläggarna nämnt, vilket jag menar gett mig en fördel i uppsatsskrivandet.

4.6.2 Etiska överväganden

Vetenskapsrådet fyra huvudkrav som ska präglade god forskning är informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet samt nyttjandekravet (Bryman 2011, 131). Alla deltagare har fått tillgång till studiens syfte samt hur undersökningen går till samt att de blivit informerade om att själva besitter rätten att själva bestämma över sin medverkan. Om en person under intervjun inte kan eller vill svara på en fråga eller rent av vill avbryta intervjun är detta även helt okej utan följdfrågor, vilket påtalades för alla deltagare i min studie innan intervjun sattes igång. All information har även handskas med största möjliga konfidentialitet. I denna studie benämns alla deltagare som informant med en tillhörande siffra efter sig, denna siffra har inget med i vilken tur man intervjuades utan är en slumpmässig vald siffra. Jag har även berättat för alla deltagare att intervjun spelas in för att sedan transkriberas till text och sedan raderats, vilket alla deltagare har godkänt. All information har även använts i enbart forskningssyfte. Såsom ovan redogörelse visar menar jag att Vetenskapsrådets fyra krav för god och etiskförsvarbar forskning har uppnåtts.

4.7 Metodologisk reflektion

Bryman (2011, 415), menar att intervju som metod medför en stor flexibilitet. Intervju som metod kräver dock rätt mycket av forskaren, forskaren måste lära sig de kommunikativa normer som finns för att kunna nå fram till den man intervjuar. Detta är något som Bryman benämner som metakommunikativ kompetens. Under intervjuernas gång blev det allt lättare för mig som intervjuare att förstå hur jag skulle ta emot den informationen som informanterna delgav, det blev också lättare efter några intervjuer att förstå hur och vad jag skulle ställa för följdfrågor. Med detta i beaktande hade det varit bra att göra en pilotstudie innan de riktiga intervjuerna sattes igång, dock var inte det möjligt att genomföra utifrån den tidsplan jag haft. Intervjuerna hade även kunnat kompletteras med flera källor och en typ av dokumentstudier hade kunnat tillföras. Detta för att kunna undersöka på ett mer djupgående sätt hur intentionen och riktlinjerna *faktiskt* ser ut för att sedan kunna analysera om en diskrepans uppstår i relation till utfallet. I denna studie är det enbart handläggarnas egna förståelse av intentionen som finns att tillgå, något som jag utvecklar under avsnittet *metoddiskussion*.

5. Resultat & analys

Jag har valt att slå samman resultatdelen med min analys. Detta eftersom jag menar att detta ger en bättre förankring hos läsaren att förstå hur jag menar att resultaten kan förstås och analyseras utifrån min valda teori. Resultatet samt analyserna presenteras med hjälp av utvalda citat från de åtta intervjuerna jag genomfört. Genom de två analytiska begreppen policykonflikt och handlingsutrymme som jag under rubriken analysram har operationaliserat kommer varje enskild dimension presenteras och analyseras genom utvalda citat. Den tematiska dataanalysen har gjort det möjligt att tematisera innehållet i datan gentemot de analytiska begreppen studien utgår från och de citat som nedan presenteras är de som jag anser visa på hur antingen policykonflikter eller handlingsutrymmet tar sig i uttryck hos LSS-handläggarna. De åtta intervjuerna visade både på olikheter samt likheter och jag har försökt välja de citaten som jag anser sammanfatta den samlande bilden.

5.1 Policykonflikter

5.1.1 Arbetsdag/arbetsuppgift

Inre konflikt

För att kunna analysera och förstå om det förekommer några inre konflikter hos handläggarna utifrån hur deras arbetsdag samt arbetsuppgifter ser ut har jag ställt mig följande frågor till datan: *Hur positionerar de sig själva utifrån arbetsuppgifterna, var är dom själva, vilka roller beskriver de att de intar?*

Såhär svarar två handläggarna om hur de förhåller sig till själva arbetsuppgifterna och problem som kan uppstå:

Vi handläggare är ju ofta klämda mellan olika intressen, det kan va konflikter mellan vilka resurser vi har och vad brukarna anser att de behöver, men även en konflikt inom sig, det som man själv vill bevilja och det man vet att man kommer att kunna bevilja. Informant 8

Det skulle ibland vara skönt att lyfta själva beslutsfattande till en särskild beslutsfattare, så att vi handläggare kan skriva en objektiv utredning till den person som sen ska fatta beslutet, det skulle underlätta vår kontakt med medborgarna med familjerna. Så man liksom, man sitter på väldigt många roller som biståndshandläggare, man ska främja barns delaktighet i samhället och tack och tecken för att få kontakt med barnen, arbeta med bilder, så man kommer väldigt nära familjen och då samtidigt ska man vara beslutsfattare. Informant 3

Något som förekom under flera intervjuer var att handläggarna ansåg att de befann sig bland många olika intressen samt roller och att detta blivit mer komplext under åren. Framförallt genom att de får många frågor från medborgarna och fungerar som en ”sluss” där de ska koppla ihop rätt fråga med rätt person. Detta menar jag går att förstå och koppla ihop med det som Lipsky (2010), beskriver som att alla de olika roller som gräsrotsbyråkraten har i sitt arbete gör att de blir *policygenomförare*, de är således de själva som ser till att de riktlinjer och direktiv tillslut genomförs och *blir* något. Flera av handläggarna menade även på att det administrativa arbetet ökat under åren och de flesta ansåg att det är något som bör ”lyftas bort” från deras arbete. Informant 8 visade även på insikten om att det ibland kan förekomma konflikter mellan de förväntningar som finns från brukarna och de resurser som finns tillgängliga. Men även en konflikt inom handläggaren själv, i form av vad hen skulle vilja besluta och vilka resurser som finns att tillgå. Såsom begreppet inre policykonflikt beskrevs under teoriavsnittet handlar det om inre konflikter uppstår som en konsekvens av att personen i fråga slits mellan olika

positioner och viljor. Därav kan informant 8 beskrivning av arbetsuppgifterna ses som en inre policykonflikt.

Yttre konflikter

För att analysera om det förekommer några yttre konflikter angående arbetsdagen/arbetsuppgifterna ställde jag mig följande frågor till datan: *Vad använder de för dokument, lagar/förarbeten/prop/riktlinjer i arbetet – oklarheter som uppstår i tillämpningen?*

Det handlar ju om att försöka förstå, vad var intentionen från början man tittar ju i proppen och man tittar ju på våra riktlinjer och rätt mycket på rättspraxis, sen pratar man ju med andra, sen jämför man ju med tidigare fall, beviljade insatser, såsom när man sitter på ärendedragning, så kan det bli att man jämför det med andra personer, och likande fall där vi har beviljat såhär – då borde det bli såhär. Informant 5

Samtliga handläggare talade om att man använder flera olika typer av dokument för att kunna förstå lagen. Men alla var överens om en sak: de tolkar inte något. Utan tolkningen finns redan där och de har många olika stödfunktioner såsom juridiska avdelningar samt strategier sittande i Stockholm stad. De flesta av handläggarna talade såsom informant 5 gör, att man i beslut tar hjälp av tidigare fall och kollar på likheter samt olikheter. Således tycks intention och utfall överensstämna utifrån att handläggarna tar hjälp av olika slags dokument. Problem som dock kan uppstå, som utifrån den teoretiska förståelsen skulle kunna ses som en policykonflikt, är när rättsläget ändras relativt fort. Handläggarna pratade om att det gäller att hela tiden vara insatt och påläst om nya rättsfall och vad som sagts där. Flera handläggare talade även om svårigheter och tolkningsproblem som kan uppkomma kring själva LSS-lagen och då framförallt gällande begreppet ”goda levnadsvillkoret”. Såhär uttrycker sig en handläggare:

Så det kan jag tycka, det var generösare i början. Och goda levnadsvillkor, det har också stramats åt, nu ligger assistansen mest hos Försäkringskassan men om de avböjts där så kommer det till oss, och då försöker vi hålla samma regler för vi måste tänka på samma sätt. Informant 7

Begreppet ”goda levnadsvillkor” är något som de flesta handläggare ansåg vara svårtolkat och något som även varierar under tiden. De menar alltså att begreppet är relativt och fylls med innehåll utifrån vilken ekonomi samt samhällsklimat som råder. Såsom jag operationaliserat begreppets yttre policykonflikt handlar det om svårigheter att dels förstå vad intentionen med en policy är samt svårigheter att tillämpa de resurser som finns tillgängliga. Utifrån det teoretiska ramverket går det att förstå att förändrat rättspraxis samt den vagheten som finns i begreppet ”goda levnadsvillkor” ligger till grund för att en yttre policykonflikt gällande själva begreppets innehåll kan uppstå.

5.1.2 Egna värderingar

Inre konflikt

För att kunna analysera om handläggarnas värderingar ryms inom arbetet samt hur de i sådana fall tar sig i uttryck har jag ställt följande fråga till datan: *Ryms deras egna värderingar i arbetet – har de förändrats?*

Jag upplever en stark frustration över att jag sitter fast i det här systemet, ibland jag kan ju känna varför jobbar jag med det här, för jag är ju faktiskt jättearg på systemet och tycker det är så orättvist. Informant 4

Så länge jag känner mig att jag kan stå bakom det jag skriver så är jag kvar, men då jag tvingas ta beslut som jag inte kan stå bakom och känner nä detta är inte schysst då kommer jag flytta på mig. Informant 1

Bland samtliga handläggarna förekom det en mer eller mindre en frustration över vissa saker i systemet men flera handläggare vittnade även om att deras egna värderingar ryms i arbetet och att de känner en stor frihet i sin egna yrkesroll. Såsom informant 1 påpekar kan hen ta beslut som hen står bakom, men om det ändras så kommer personen byta arbete. Såsom jag beskrev under teorikapitlet menar Lipsky (2010), att de personer som valt att jobba som gräsrotsbyråkrater ofta har en inneboende vilja att förändra samt jobba för bättre levandsvillkor för människor. Genom att de då möter komplexa arbetsuppgifter menar Lipsky att de kontinuerligt anpassar och justerar sina egna värderingar samt arbetssätt. Sådär beskriver en handläggare kring hens val att både studera och arbete med dessa typer av frågor:

Man kanske har sökt sig till socionomutbildningen för man vill se sig själv som humanist och man vill hjälpa, sen hamnar man i ekonomiska beslut och där man måste göra avvägningar...
Informant 3

Hen menar således att de ekonomiska besluten som de måste ta kan påverka personliga värderingar och likt Lipsky menar tycks handläggaren finna egna strategier för att kunna hantera de komplexa utmaningar hen möter i sitt arbete. Därav tycks handläggaren hantera en eventuell inre policykonflikt som kan uppstå till följd av den ekonomiska åtstramningen, genom att både anpassa och justera arbetsuppgifterna utifrån rådande samhällsklimat, även om de kan strida mot hens egna subjektiva uppfattningar.

Yttre konflikt

Hur ställs deras egna värderingar gentemot riktlinjerna/lagen?

Informant 1: Jag tyckte det var roligare i början för då kände jag mig som en jultomte, att man kunde ge mer, det är ju en pluslag och man tyckte åh lyxigt, men det skärs ned och dras åt och det görs översyner och så, så lite mindre optimistisk än vad jag var i början

Intervjuare: Och det menar du då har att göra med just ekonomisk åtstramning?

Informant 1: Det blir ju mindre generöst, det är ju inte så att någon brukare far illa, så är det ju inte, men det blir väl mindre guldkant än vad det var. Sen vet jag inte egentligen inte om det är någon försämring, det kan ju varit så att det var för generöst först.

Såsom informant 1 påpekar är systemet idag mindre generöst vilket påverkar hur och vad de kan bestämma. Men dock tycks inte någon yttre policykonflikt uppstå eftersom direktiv givits om att dra ned och de resurser som givits tycks överensstämma med de riktlinjer som handläggarna menar att de jobbar utefter.

5.1.3 Arbetsmetod/mall

Inre konflikt

Hur positionerar de sig utifrån arbetsmetod – var är dom själva och var är metoden/mallen i arbetet?

Samtliga handläggarna nämner den så kallade DUR-mallen som alla stadsdelsförvaltningar i Stockholm stad använder som utredningsmall. Åsikterna kring den var delade vilket syns i följande två citat:

Det blir ju mer heltäckande utredningar nu, tidigare var det bara några rubriker. Numera är det, det finns ju frågor till varje rubrik så det blir mer heltäckande så det är, det ska ju vara mer rättssäkert, för det är ju utredningen som är grunden till bedömningen, men man måste kunna variera så det gäller just den specifika personen. Informant 3

När jag började skrev man utredningar med princip egna överskrifter och själv tänkte ”vad är det som är viktigt för denna utredning”, vad behöver jag ha med för att kunna fatta ett beslut liksom. Nu är det oerhört standardiserat, nu är det dessa rutor som ska fyllas i, man får en upplevelse av att vi handläggare ska hålla oss i schack, vi ska hålla oss på mattan, så skyller man på att det ska vara rättvisa beslut, att det ska vara rättssäkert heter det, jag vet inte om det är det, om man nu kan ändra beslut efter hur ekonomin är så är det inte så rättssäkert heller. Informant 4

Flera av handläggarna upplevde att de själva kan anpassa utredningsmallen och göra den till ”sin egen”. Medan vissa ansåg att den är svårtolkad samt gör arbetet standardiserat. Bland de handläggare som jobbat i många år var det vanligt förekommande att man ansåg att DUR-mallen endast används som ett hjälpmedel och att man själv var styrande i utredningen. Såsom Lipsky (2010), menar är gräsrotsbyråkratens arbete förenat med både en svårighet att mäta resultatet samt en svårighet med att reducera arbetet till en handlingsmanual. Detta menar Lipsky, som tidigare nämnts, leder till att gräsrotsbyråkraten behöver förlita sig på sitt egna omdöme och sunda förnuft. Utifrån min analys hanterar handläggarna en inre policykonflikt gentemot arbetsmetoden genom att förlita sig på sin egna kunskap och därmed se DUR-mallen som endast ett hjälpmedel i sitt arbete. De handläggare som inte ansåg att de själva kunde påverka arbetet utan att DUR-mallen ”tagit över” går utifrån teorin att förstå som att de inte kunnat hantera policykonflikten utifrån deras egna handlingsutrymme, detta kan bero på att deras handlingsutrymme krympt genom den ekonomiska åtstramningen, något som diskuteras under nästkommande kapitel *diskussion*.

Yttre konflikt

Följande frågor ställdes till datan för att analysera om det förekommer några yttre konflikter angående den arbetsmetod/mall som används: *Intention/utfall – kan de följa riktlinjerna mha av arbetsmetod/mallen? Förstår handläggarna vad politikerna vill?*

Så är det dålig ekonomi så drar man in delegationen så vissa får inte skriva under någonting sen kanske man släpper på det igen när det blir bättre ekonomi, så det är en direkt åtgärd. Och det känns ju inte så kul, det blir som att politikerna inte har förtroende för en. Informant 7

Hur handläggarna uppfattar problem eller konflikter med arbetsmetoden skiljer sig mycket åt i de olika stadsdelsförvaltningar och framförallt vilket ledarskap som finns på den specifika enheten. Då man inte känner ett förtroende från ledningens håll blir även uppfattningen kring arbetsmetoden lidande. De handläggare som uppfattade att man hade en frihet och att cheferna litade på en var även mer positiva till hur arbetsmetoden ser ut.

Hur handläggarna förhåller sig till politiska direktiv är även av värde att ta upp här, samtliga handläggarna beskrev att de inte märker av politikerns åsikter förutom att det ska vara rättvist och jämlikt i beslutsfattandet. De beskriver sin verksamhet som en ”egen värld”:

Jo vi har ju riktlinjer som är fattade av politiker, och det ger tydlighet, man vet såhär ska det gå till, vad ska innefattas inom LSS. Från vilken ålder kan man bevilja, men jag vet inte om man har så mycket, om man tänker så mycket på politiken. Men vi är ju resursfördelare, vi ska ju se till att skattpengar används endamålsenhetligt, det ska vara jämställt och så. Informant 3

5.1.4 Stress

Inre konflikt

Hur uppkommer stress, hur hanterar de själva situationen?

Vi är ju alltid mer eller mindre stressade hela tiden, för vi har alltid lite mer att göra, det är ju toppar och dalar, och då kan det bli stressigt att få ihop. Men jag hanterar det som, att man inte tar med jobbet hem utan man skiljer det. Sen skriver man listor, så man inte behöver fundera när man kommer hem. Utan listan ligger där, sen så för min personliga del att när det är stressigt så jobbar jag mer. Informant 5

Utifrån citatet ovan kan man förstå att det förekommer en inre policykonflikt utifrån den arbetsmängd handläggarna har, och att de hittar strategier för att ta hand om arbetsmängden och därmed stressen. Många av handläggarna kopplade ihop antal ärenden/personer med stress och de handläggare som sa att de hade minst ärendemängd var även de som uttryckte minst stress över arbetet. De flesta handläggare sa även att då arbetsbördan ökar så jobbar de även på snabbare.

Yttre konflikt

Stress i arbetsuppgifter, har det skett förändring? Hur/varför uppkommer det?

Det är ett väldigt konstigt system vi har. Det är inte anpassat efter att det är människor som ska ha vår hjälp utan det är mer så att systemet existerar för sig egen skull. Man har tagit det här alldeles för långt, tanken med effektivisering hur långt kan man dra den tanken när det är människor man jobbar med? Vad går gränsen, vi som jobbar inom socialtjänstlagen håller på att stressa ihjäl oss, är det effektivisering? Informant 4

Angående stress i relation till arbetsuppgifter varierade svaren mycket. Många handläggare pratade om att de förut, på andra stadsdelsförvaltningar, hade varit stressigt. Antingen för att ledarskapet var dåligt eller att arbetsbördan var för mycket. Citatet ovan, kan utifrån min analys, ses som en yttre policykonflikt där personen i fråga anser att effektivisering gått över gränsen och att det blir lidande för de personer som jobbar med dessa typer av arbete.

Angående stress kopplat till förändring var det tydligt att många handläggare upplever att de personliga ombuden ibland kan göra jobbet tuffare. Sådär berättade en handläggare om de privata ombuden:

...dessa ombud ska ju inte kunna driva på dom sätt dom gör, man måste nästan vara proffs för att kunna hantera ombuden till personerna, för dom är både otrevliga och svåra att hantera...privata assistansbolag kan ju ha jurister som är ombud som är specialiserade att yrka på hur mycket som helst för att de tjänar pengar på det...det är ju det som lett till den stora kostnadsökningen under åren. Informant 6

De personliga ombuden verkar således vara något som påverkat handläggarnas arbete. Utifrån det som handläggarna berättat för mig går det att utifrån teorin förstå att ombudens agerande lett till en policykonflikt där olika intressen står mot varandra. Genom att det finns en ekonomisk vinning med i spelet menar handläggarna att det blir svårare att hantera ombuden som ofta är jurister som är specialiserade inom LSS samt socialtjänstlagen.

5.2 Handlingsutrymme

5.2.1 Moraliska/etiska dilemman

Uppstår det? Hur hanterar handläggarna det?

Om det går för långt får man nog tänka till, om jag vill sitta här och hjälpa till och bidra till ett system som jag tycker är för orättvist, att familjer får föra lite...att det går så långt att vi inte gör nytta” men som helhet tycker jag inte att det är så, men andra moraliska dilemman, det kan uppstå små dilemman, vi måste spara tid också, så det kan uppstå moraliska dilemman där vi ska göra det så enkelt och snabbt som möjligt. Informant 8

Handläggarna tog upp flera olika dilemman som kan uppstå i deras arbete, ofta var det dilemman som var kopplade till ekonomin. De menar även att deras yrkesuppgifter är komplexa och att de ständigt ställs inför svåra frågor som de måste ta hand om. Informant 8 talar om tidsaspekten vilket är intressant utifrån det faktum att Lipsky (2010), menar att gräsrotsbyråkratens arbete präglas av tidsbrist. Tidsbristen samt den ekonomiska bristen är även det Lipsky menar skapar ett handlingsutrymme då gräsrotsbyråkraten blir tvungen att agera snabbt och utifrån egen god tro. Detta är något som handläggarna jag intervjuat anser att de kan göra, de kan handla utifrån deras egna yrkesroll. Med andra ord uppkommer till moraliska samt etiska dilemman som handläggarna tycks kunna hantera utifrån att de har ett handlingsutrymme.

5.2.2 Rättvisa eller moral

Hur beskriver de att de fattar beslut, rättvisa eller omsorg?

Men under utredningstiden så trots att man inte har budgetansvar så ska man vara lojal mot sin arbetsgivare så man måste ta hänsyn till ekonomiska aspekter, man kan inte sväva bort allt för mycket, och då präglar det ju utredningen. Informant 3

Såsom Dunér och Nordström (2005), påpekade påverkas handlingsutrymmet genom att handläggarna antingen agerar utifrån ett rättvisemoraliskt- eller omsorgsmoraliskt sätt när de måste agera i frågor som inte har ett tydligt svar. Min analys av datan visar på att de flesta handläggare agerar utifrån ett rättvisemoraliskt förhållningssätt, framförallt gällande ekonomin. Detta menar jag är något som kan ha ändrats under åren, genom allt tuffare ekonomi och beslut på att försöka strama åt kan även handläggarnas förhållningssätt bli mer styrt av rättvisa än av moral. Detta kan även vara en konsekvens av debatten kring assistansfusk som flera av handläggarna tog upp, flera var förbannade och menade på att det förstör för de personer som verkligen behöver hjälp och vissa menade på att det är bra att debatten tas upp av media som i ett led att försöka komma åt de personer som fuskar.

5.2.3 Förmågan att påverka

Upplever de att de kan påverka arbetet?

Hur, på vilket sätt?

Aa absolut, till ganska stor del (att kunna påverka), sen inte allt, vi har ju ramar att förhålla oss till. Man kan inte bara göra eller bestämma såsom man tycker, men det är ju också bra för man måste ju sträva efter att ha lite samsyn på något sätt hur man bestämmer vissa saker, annars skulle det ju kunna bli totalt olika. Informant 5

Många handläggare talade om att de kan påverka sina dagar, såsom informant 5 berättar. De kan själva bestämma var och hur de ska träffa brukaren och de kan även påverka hur brukaren uppfattar mötet.

Men såsom informanten påpekar kan de inte påverka allt, de har ramar och riktlinjer att förhålla sig till vilket gör att en del av arbetet inte går att påverka. Det tycks således finnas ett stort handlingsutrymme gällande själva utformandet av deras arbete och då framförallt arbetsdagar men de riktlinjer och ramar som finns styr vad handläggarna ska och bör göra.

5.2.4 Makt

Alla handläggarna har fått svara på frågan vad makt innebär för dem och sedan fått resonera om de anser att de har makt i sitt yrke. Sådär svarade en handläggare:

Lite makt har jag väl, makt över mötet, och det känns som väldigt viktigt makt för mig ändå, för jag har ju makt över hur föräldrarna uppfattar mötet med LSS, beställarenheten och den känns ju väldigt viktig. Och jag har också makt över hur mycket barnen får komma till tas. Informant 8

Handläggarnas makt tycks vara av det informella slaget och flera av handläggarna lyfte fram att de genom sitt arbete med mellanmänniska möten har en slags makt att kunna påverka. Såsom Lipsky (2010), menar är handlingsutrymme något som definierar gräsrotsbyråkratens arbete och de vaga riktlinjerna gör att handläggarna erhåller makt över utformandet av arbetet och således politiken. Detta är något som jag inte kunnat se i det material jag samlat in. Handläggarna har varit väldigt tydliga med att de inte tolkar politiska riktlinjer utan att riktlinjerna redan är tolkade. Men informell och mellanmännisklig makt är något de besitter utifrån sin yrkesroll vilket jag menar går att förstå som att de har ett handlingsutrymme gällande makten att bestämma hur de bemöter och samtalar med brukaren.

5.2.5 Ekonomiskt

Eftersom denna studie utgår från ett intresse om hur den ekonomiska åtstramningen kan tänkas påverka handläggarna i deras arbete har även många av intervjufrågorna berört frågan kring ekonomi och hur det kan tänkas påverka. Frågor som jag ställt till det insamlade materialet är: *Påverkar ekonomiska åtstramningen deras jobb? Hur tar det sig i sådana fall uttryck hos handläggarna?*

...vi har ett budgetunderskott så det har lett till att vi inte får fatta egna beslut. Informant 8

För det jag har hört från kollegor som jobbat här länge så var det liksom ”vad är det du behöver ha, ja detta och detta, så fick man det” nästan så var det. Så det var mycket mer generöst så, fast då var det ju inte lika många som ansökte, vet inte, men det är det jag hört. Att det var helt annat klimat då, det kanske också fanns en annan kunskap, det har tillkommit nya diagnoser och så. Informant 2

Den ekonomiska åtstramningen tycks påverka handläggarna olika utifrån vilken stadsdelsförvaltning de jobbar inom. Utifrån analysen påverkar den ekonomiska åtstramningen handläggarnas handlingsutrymme. Såsom informant 8 berättar så har den enskilda stadsdelen ett budgetunderskott vilket lett till att handläggarna inte får fatta egna beslut utan alla beslut fattas av chefer. Informant 2 som arbetar i en annan stadsdel menade också på att en förändring i beslutsfattandet skett som en konsekvens av mindre ekonomiska resurser. Den ekonomiska åtstramningen tycks således göra att handläggarna blir mer beroende av sina chefer och har inte samma befogenhet att besluta om insatser såsom de hade förut. En intressant aspekt är just begreppet ”goda levnadsvillkor” som är ett relativt begrepp som fylls med olika innebörd utifrån vilken ekonomi som råder. Från att goda levnadsvillkor ansågs innefatta ett ex antal fritidsaktiviteter i veckan till att endast innefatta de basala förnödenheterna. Men såsom flera handläggare påpekade ändras rättspraxis och således ändras handläggarnas riktlinjer, något som de flesta ansåg vara en naturlig del av arbetet. Ändrande riktlinjer

och förhållningssätt påverkar även kontakten med medborgarna. Något som en handläggarna påpekade: ”mitt arbete handlar om *ett möte mellan administration och mellanmännisklig makt*”.

6. Diskussion

6.1 Resultatdiskussion

Utifrån resultat och analysdelen som ovan redogjorts har jag visat på att det går att förstå att både inre samt yttre policykonflikter förekommer i handläggarnas arbete. Policykrock-begreppet som i korta drag kan förklaras som en diskrepans mellan intention och utfall har under uppsatsens gång utvecklats, med hjälp av teorin, till begreppet policykonflikter. Utvecklingen av begreppet har gjort det möjligt för mig att analysera datamaterialet utifrån två sätt, både om det kan antas finnas några inre samt yttre konflikter.

En av de primära och tydligaste inre konflikterna som jag anser går att förstå genom materialet är när handläggarnas egna subjektiva uppfattning skiljer sig från de resurser som de har att besluta om. Handläggarna beskrev att det kan uppstå en ”inre konflikt” där de själva slits mellan olika intressen. Detta menar jag kan ses som en konsekvens av den ekonomiska åtstramningen där handläggarna resurser snävas samt stramats åt. En yttre policykonflikt är dock svårare att visa belägg för, just genom att handläggarna menar på att de använder olika typer av dokument för att förstå intentionen med riktlinjen. Däremot kan det uppstå en diskrepans mellan intention och utfall när rättsläget ändras relativt snabbt, och därmed vad som innefattas i begreppet ”goda levnadsvillkor”. Det som är intressant är att de flesta av handläggarna menar på att det kanske var för ”generöst” förut och att det är legitimt att strama åt. Detta, menar jag, kan ses som en lösning, en strategi, för en möjlig policykonflikt. Liksom Lipsky (2010), menar så omförhandlar gräsrotsbyråkraten ständigt sina arbetsmetoder samt värderingar för att kunna möta de komplexa arbetsuppgifter de möter i sitt arbete.

Det tudelade resursunderskottet som Lipsky nämner, gällande tidsbrist samt ekonomiskt underskott gör sig även gällande i min data. Min analys visade att tidsbristen samt tuff ekonomi ledde till att moraliska dilemman uppstår för handläggarna. Något som utifrån min teori kan ses påverka handlingsutrymmet, då jag menar att handläggarnas handlingsutrymme påverkar hur de kan hantera eventuella dilemman. Utifrån min data tycks det vara så att de tudelade resursunderskotten leder till att både inre och yttre policykonflikter uppstår. Något som hanteras olika från handläggarna. De handläggare som pratade om frihet och ett förtroende från sin chefs sida var även de som ansåg att de kunde handla och ta de beslut som de själva ansåg att de måste ta. En slutsats av min analys är att det ledarskap som var rådande inom den specifika stadsdelsnämnden påverkade handläggarna mycket mer än vilka politiker som sitter vid makten eller vilka politiska direktiv handläggarna jobbar utefter. Flera handläggare påpekade att de inte tänker eller märker att det är politiskt styrt vilket, enligt min mening, vittnar om att de politiska direktiven kan vara svåra att omsätta till praktik. Utifrån min teori skulle detta kunna ses som en yttre policykonflikt, då de politiska målsättningarna inte ”når ned” och inte heller då kan omsättas till praktik. Några handläggare påpekade dock att politikerna önskat om en mer jämlik fördelning av besluten som stadsdelsförvaltningarna fattar, framförallt då gällande jämlik fördelning mellan olika sociala grupper i samhället. Om och hur detta påverkar handläggarna är dock inget jag kunnat gå djupare in i men jag menar att detta skulle vara en mycket intressant ingång till framtida studier.

Eftersom jag även intresserat mig av begreppet handlingsutrymme och om det har förändrats vill jag även diskutera hur man kan se på det utifrån min analys. Såsom Larsson (2010, 615), skrev i sin avhandling kan en gräsrotsbyråkrats handlingsutrymme ses som utrymme som uppstår när hen löser en policykonflikt. Utifrån min analys uppstår handläggarnas handlingsutrymme främst gällande deras egna utformning av dagarna, vilket kan ses som ett viktigt handlingsutrymme då det leder till att

handläggarna förknippar deras arbete med en frihet. Jag menar även att handlingsutrymmet gör sig gällande då handläggarna tvingas hantera samt lösa de konflikter som uppstår som en konsekvens av resursunderskott gällande både tid och ekonomi. I en stadsdel där ett budgetunderskott präglat stadsdelen länge blev resultatet att handläggarnas beslutanderätt förflyttats från de själva till cheferna. Detta menar jag kan ses som en minskning av handlingsutrymmet som också påverkar handläggarnas möjlighet att hantera möjliga policykonflikter. Därmed vill jag förstå handläggarnas handlingsutrymme såsom Evans och Harris (2004), beskriver Howes syn på det, genom att chefer blir mer involverade i författandet av riktlinjer och förhållningssätt krymper handläggarnas handlingsutrymme. Vilket även kan påvisas med hjälp av min data.

Rubriken för denna uppsats ”ett möte mellan administration och mellanmännisklig makt” är som ovan nämnts ett citat från en handläggare men jag tycker det ger en bra sammanfattning av alla de intervjuer jag genomfört. En iakttagelse jag gjort är att det administrativa arbetet ökat under de senaste åren, utifrån handläggarna själv handlar det om en önskan av större samverkan och en ökad rättssäkerhet mellan olika stadsdelsförvaltningar. Det ökade administrativa arbetet, menar jag, kan även ses som en konsekvens av den ekonomiska åtstramningen där större fokus läggs på att utreda ”lika” vilket kräver att handläggarna utreder samt skriver mer än de gjorde innan. Den ekonomiska åtstramningen har även lett till att fler brukare överklagar sina beslut vilket även det leder till mer administrativt arbete för handläggarna. Begreppet makt var laddat för flera handläggare och många menade på att brukarna tror att handläggarna besitter mycket mer makt än vad de faktiskt har. Den mellanmänniskliga makten samt makten över mötet är däremot påtaglig i handläggarnas arbete och jag menar även att den makten är förknippad med deras handlingsutrymme. De blir ansiktet utåt för stadsdelen och påverkar, genom sitt handlingsutrymme, hur och på vilket sätt brukarna kommer till tas.

6.2 Hur relaterar resultatet till den tidigare forskningen?

Den tidigare forskningen visade framförallt på den ojämna tillämpningen av LSS-lagen som sker i landets kommuner. Denna studie har enbart fokuserat på en kommun, Stockholm, som däremot består av flera olika stadsdelsförvaltningar som styrs av egna nämnder. Något som varit framträdande i min data är viljan att åstadkomma samverkan och en gemensam syn av LSS bland alla stadsdelsförvaltningar, i hopp om att bidra till ett mer rättssäkert system. Detta tycks vara det primära syftet med den gemensamma utredningsmallen DUR. Min analys grundar sig även i att kostnadsökningen lett till att samverkan blir ännu viktigare, dels bland handläggarna själva i en enskild stadsdel men även bland alla olika stadsdelsförvaltningar. Den tidigare forskningen visade även på vikten av intresserade och kunniga politiker, något som inte heller denna studie fokuserat på. Däremot har det visat sig tydligt att chef/ledarskapet på den enskilda stadsdelen är av stor betydelse för hur både arbetsmetoden och den ekonomiska åtstramningen tas emot. De handläggare som talade om en frihet samt ett tudelat förtroende mellan sig själv och sin chef uppvisade färre yttre samt inre konflikter.

6.3 Metoddiskussion

Datan till denna studie insamlades via semistrukturerade intervjuer som genomfördes på handläggarnas egna arbetsplats. Detta gjordes av bekvämlighetsskäl men går att diskutera utifrån kvalitetsbegrepp som trovärdighet samt pålitlighet. Nästan alla handläggare talade om respekt och lojalitet mot sin chef och arbetsplats vilket i sig kan påverka hur mycket de berättar för mig som intervjuare. Handläggarna jobbar även under en lag samt under politiska direktiv vilket skulle kunna innebära tjänstefel om de påpekade kunskapsluckor i lagen eller problem med att omsätta direktiven. Frågan kring en diskrepans mellan intention och utfall kan även den diskuteras, eftersom uppsatsen inte handlar om att varken studera rättspraxis eller riktlinjer författade utifrån lagen är det enbart

handläggarnas förståelse av intentionen som finns tillgänglig. Ett sätt att undkomma detta hade varit att komplettera med dokumentstudier i form av att studera riktlinjerna och vad som egentligen står i de politiska direktiven, detta är dock en annan typ av studie som skulle intressera sig för andra forskningsfrågor än de jag haft. Studien kan även sägas utgå från dubbel subjektiv uppfattning, dels utifrån handläggarna själva men även utifrån min egen tolkning av deras berättelse. Den tematiska dataanalysen har gjort det möjligt att på ett tillförlitligt sätt behandla materialet, genom att öppet visa på vilka analytiska forskningsfrågor jag ställt samt hur jag operationaliserat mina två analytiska begrepp menar jag att jag både kunnat uppnå en god trovärdighet samt pålitlighet i min analys.

6.4 Förslag till fortsatt forskning

Eftersom den statliga utredningen angående LSS väntas presenteras i oktober 2018 vore det intressant att se hur den tas emot av handläggarna. Såsom ovan nämnts hade det även varit intressant att göra en studie som enbart fokuserade på om det faktiskt förekommer en diskrepans mellan intention och utfall gällande politiska direktiv samt riktlinjerna. Det hade kunnat göras genom att studera de riktlinjer samt rättspraxis som finns för att sedan göra intervjuer med både politiker som är inriktade på handikappspolitik och då främst på kommunnivå samt de handläggare som jobbar med att omsätta direktiven till praktik.

Källförteckning:

- Akademikerförbundet SSR & Handikappförbunden. 2014. *LSS- Målsättningen som försvann*. <http://www.hso.se/Global/Material/LSS> (hämtad 10/3-17)
- Assistansanordnarna. 2016. *Statsministern försvarar assistans på parlåga*. <http://assistansanordnarna.se/category/nytt-fran-riksdag-och-regering/> (hämtad 6/3-17)
- Assistanskoll. 2016. Indragen assistans kan ha orsakat dödsfall. <https://assistanskoll.se/20161012-Indragen-assistans-kan-orsakat-dodsfall.html> (hämtad 15/5-2017)
- Bergstrand, Bengt Olof (2009). *LSS och LASS: stöd och service till vissa funktionshindrade*. Uppdaterad uppl., lagtext som gäller från 1 januari 2009 samt kommentarer Höganäs: Kommunlitteratur
- Braun, V. and Clarke, V. (2006) Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2). pp. 77-101. ISSN 1478-0887
- Brodkin, E. (2011). Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 21I253-I277.
- Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. (2., [rev.] uppl.) Malmö: Liber.
- Dunér, Anna & Nordström, Monica (2005). *Biståndshandläggningens villkor och dilemman: inom äldre- och handikappomsorg*. Lund: Studentlitteratur
- Erlandsson, Lennart (2014). *Rätt, norm och tillämpning: en studie av normativa mönster vid beslut enligt LSS på tre arenor*. Diss. Lund : Lunds universitet, 2014
- Inspektionen för vård och omsorg. 2015. *Daglig verksamhet*. <http://www.ivo.se/tillstand-och-register/lss-tillstand/daglig-verksamhet/> (hämtad 8/3-17)
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. (2. [rev.] uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, Jennie K. (2015). *Integrationen och arbetets marknad [Elektronisk resurs]: hur jämställdhet, arbete och annat "svenskt" görs av arbetsförmedlare och privata aktörer*. Diss. Linköping: Linköpings universitet, 2015
- Lewin, Barbro (2009). Skam, likgiltighet och eldsjälur - Tre studier om LSS-reformen och det kommunala självstyret. *Kommunal ekonomi och politik: 13*. https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/22155/1/gupea_2077_22155_1.pdf (hämtad 15/5-2017)
- Lipsky, Michael (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. 30th anniversary expanded ed. New York: Russell Sage Foundation
- Näsman, M., (2016) Konsekvenser av indragen assistansersättning: En studie om medikalisering och hur kostnader skiftar från samhället till brukaren och dess anhöriga. Rapport för STIL om förändrat stöd enligt LSS och SFB, Umeå. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-125936> hämtad 20/4-2017)
- Regeringen. 2017. Regeringen förtydligar mål i regleringsbrev om assistansersättningen. <http://www.regeringen.se/rattsdokument/kommittedirektiv/2016/05/oversyn-av-insatserenligt-lss-och-assistansersattningen/> (hämtad 8/3-17)

Rennstam, J. & Wästerfors, D. (2015). *Från stoff till studie: om analysarbete i kvalitativ forskning*. (1. uppl.) Lund: Studentlitteratur

Socialdepartementet. 2016. *Regleringsbrev*

<http://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=17015> (hämtad 10/3-17)

Socialförsäkringsrapport. 2017. *Assistansersättningens utveckling*.

[https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/ce44996c-fd3b-4d0a-](https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/ce44996c-fd3b-4d0a-89620c836d589b60/socialforsakringsrapport+2015-13.pdf?MOD=AJPERES)

[89620c836d589b60/socialforsakringsrapport+2015-13.pdf?MOD=AJPERES](https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/ce44996c-fd3b-4d0a-89620c836d589b60/socialforsakringsrapport+2015-13.pdf?MOD=AJPERES) (hämtad 7/3-17)

Svenska Dagbladet. 26/11-2015. *Forskare: LSS-reformen har urholkats*. <https://www.svd.se/forskare-lss-reformen-har-urholkats> (hämtad 9/5-2017)

Tony Evans, John Harris; Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *Br J Soc Work* 2004; 34 (6): 871-895. doi: 10.1093/bjsw/bch106

7. Bilagor

7.1 Missivbrev

En studie om LSS-handläggares arbete

Hej!

Mitt namn är Lisa Ageman och jag skriver min kandidatuppsats i statsvetenskap vid Stockholms Universitet. För att kunna skriva min uppsats behöver jag intervjua LSS-handläggare och jag undrar om du kan hjälpa mig att komma i kontakt med några yrkesverksamma handläggare som kan ställa upp för en intervju.

Min studie utgår ifrån hur LSS-handläggare jobbar och förstår direktiven från regeringen och därför vore jag mycket tacksam om det finns möjlighet att träffa handläggare som både jobbat länge och även de som är relativt nya i yrkesrollen.

En intervju beräknas ta mellan 30–45 min och intervjun kommer att spelas in och sedan transkriberas till skrift. När det är klart så raderas inspelningen. Den insamlade informationen kommer endast att användas i forskningssyfte och i uppsatsen kommer all information att anonymiseras. Som intervjupersoner avgör man själv om man vill delta i studien och man har även möjlighet att avbryta sin medverkan när man vill. Ni har även rätt att ta del av den färdigställda uppsatsen.

Jag hoppas att du kan hjälpa mig med att komma i kontakt med några intresserade handläggare!

Med vänliga hälsningar,
Lisa Ageman
Mobilnummer: -
Mailadress: -

Handledare för uppsats:
Marta Reuter
Mailadress: -

7.2 Intervjuguide

Inledning:

Antal yrkesverksamma år som handläggare?

Utbildning?

Hur kom det sig att du började arbete i detta yrke?

Vad tycker du om ditt yrke idag?

Policykonflikt:

Beskriv en vanlig arbetsdag?

Om du fick ändra något, skulle du göra det?

Vilka delar är de väsentliga när det kommer till att handlägga ett ärende? Problem som kan uppstå?

Använder du dig av någon metod/mall när du handlägger? – utveckla, hur är det? Annorlunda från när du började, hur såg det ut då?

Förekommer det oklarheter i hur lagen ska tillämpas? Oklarheter som kan uppkomma annars?

Hur är det att jobba i en politisk styrd organisation?

Anser du att du kan följa de direktiv som politiker givit er? (Skillnad intention/utfall – för mig enbart)

(Ni jobbar efter målbeskrivningar..hur är det? Är målen tydligt beskrivna?) – fråga om begrepp som goda/skälig levandsvillkor?

Personliga värderingar, hur? Har det ändrats?

Fokus på effektivisering, som mer träffsäkerhet, kvalitet och framförallt ekonomiskt- hur tar det sig i uttryck i ditt arbete? Problem som kan uppstå, hur löser man det?

Handlingsutrymme:

Möter du några moraliska dilemman som handläggare? Hur, på vilket sätt? Hur hanterar man dom?

Upplever du att du kan påverka hur det arbete utförs? Exempel

Kan du uppleva stress i ditt yrke, i vilka situationer? Hur handskas du med det?

Upplever du att du har frihet att kunna handla på olika sätt i ditt yrke?

Vad innebär begreppet makt för dig?

Anser du att du har makt i ditt yrke?

Ekonomisk åtstramning primär, hur tar det sig uttryck hos er?

Från när du började, vad är största förändringen?

Avslutning

Något övrigt som vi inte tagit upp

Stockholms universitet/Stockholm University
SE-106 91 Stockholm Telefon/Phone: 08 – 16 20 00 www.su.se



**Stockholms
universitet**