

C-UPPSATS
10 poäng

**LSS-handläggares uppfattning om LSS-lagstiftning
och dess tillämpning**

**Social workers apprehension about the Support and
Service for persons with Certain Functional Impairments
(LSS)
and the application**

Christina Petersen & Sabina Tuve
Sociala omsorgsprogrammet
Institutionen för hälsovetenskaper

Datum för examination: 2006-08-24
Handledare: Ing-Britt Svensson
Examinator: Ingrid Nilsson Motevasel

Abstract

The aim with this study is to see how social workers apprehend the law, support and service for persons with certain functional impairments (LSS) and the application.

We interviewed six social workers in six different municipalities to get a distribution between small and big municipalities. In the study we have used a qualitative method with half structured interview questions, since we wanted to get a comprehension for the social workers apprehensions. We have used a communication theory and a role theory in the study. The result showed that the social workers consider that the LSS is important, but that there are a few difficulties in the application. It is among other things to see whether the measure is stipulated in the Act. We have learned through the study that in spite of the difficulties, the work is amusingly, interesting and the law is necessary for people with disabilities.

Keywords: Social workers, support and service for persons with certain functional impairments (LSS), application, disabled

Förord

Vi vill tacka intervjupersonerna för att de har delat med sig av sina erfarenheter om LSS-handläggning och även ett stort tack för det vänliga bemötande vi fått vid våra intervjuer.

Vi vill också tacka vår handledare, Ing-Britt Svensson för ett stort stöd i genomförandet av vår uppsats.

Sist men inte minst vill vi tacka våra familjer för allt stöd vi fått under uppsatsens gång, utan Er hade det inte varit genomförbart.

Kristianstad, augusti 2006

Christina & Sabina

Innehållsförteckning

Abstract

Förord

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Inledning..... | 5 |
| 1.1 | Syfte | 5 |
| 1.2 | Frågeställning..... | 5 |
| 2 | Bakgrund..... | 6 |
| 2.1 | Historisk återblick på lag och yrkesroll | 6 |
| 2.2 | Handikapputredningen och handikappreformen | 6 |
| 2.3 | LSS-lagstiftningen | 7 |
| 2.4 | Socialtjänstlagen (SoL)..... | 9 |
| 2.5 | Normaliseringsprincipen | 10 |
| 2.6 | Etiska aspekter vid LSS-handläggning..... | 11 |
| 2.7 | Organisationen i omsorgsverksamheterna | 12 |
| 2.8 | Tidigare studier..... | 13 |
| 3 | Teoretiska utgångspunkter..... | 16 |
| 3.1 | Kommunikationsteori..... | 16 |
| 3.2 | Rollteori | 16 |
| 4 | Metod..... | 17 |
| 4.1 | Litteratursökning..... | 17 |
| 4.2 | Metodval..... | 18 |
| 4.3 | Urval | 18 |
| 4.4 | Datainsamling..... | 18 |
| 4.5 | Pilotstudie | 19 |
| 4.6 | Etiska överväganden | 19 |
| 4.7 | Bearbetning och tolkning av intervjuer | 19 |
| 5 | Metoddiskussion | 20 |
| 6 | Resultat | 22 |

| | |
|---|-----------|
| 6.1 LSS-handläggarnas organisering..... | 23 |
| 6.2 Delegationsrätt och riktlinjer | 24 |
| 6.3 Positiva tankar om arbetet som LSS-handläggare..... | 25 |
| 6.4 Generellt om lagen | 25 |
| 6.5 Positiva möjligheter som LSS-lagen medför | 26 |
| 6.6 Andra lagar och källor..... | 27 |
| 6.7 Svårigheter med tillämpningen av LSS-lagen | 28 |
| 6.8 Möjligheter till fortbildning och handledning | 28 |
| 6.9 Etiska dilemman | 29 |
| 6.10 Egna önskningar..... | 31 |
| 7 Resultatdiskussion..... | 31 |
| 8 Sammanfattning..... | 37 |

Litteraturförteckning

Bilagor

Bilaga 1: Intervjuguide

Bilaga 2: Informationsbrev

Bilaga 3: Samtyckesblankett

Bilaga 4: Arbetsfördelning

1. Inledning

Vi är två studerande, Christina Petersen och Sabina Tuvevsson som läser sociala omsorgsprogrammet inriktning äldre och funktionshinder vid Högskolan Kristianstad. Vi har valt att undersöka hur ¹LSS-handläggarnas uppfattning är om Lag (1993:378) om särskild stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS) och hur de anser att lagen är att tillämpa. Vårt intresse för området väcktes under den verksamhetsförlagda utbildningen som vi genomförde inom handikappomsorgen. Vi kom båda i kontakt med LSS-handläggare samt tillämpningen och insåg att både yrket som handläggare och lagstiftningen var inte enkel att använda i olika bedömningsituationer.

Vi har kommit fram till att det har forskats en del om biståndshandläggning inom äldreomsorgen, men det har inte riktas så mycket uppmärksamhet mot LSS-handläggarnas situation. Vi har i denna studie begränsat oss och riktar vår uppmärksamhet mot LSS-handläggning och deras tillämpning av lagen i kommunerna.

Vår egen förförståelse om LSS-lagstiftningen är att lagen kan i vissa situationer vara svårtolkad gällande personkretstillhörighet av fysiska och psykiska funktionshinder när dessa personer inte har påtagligt svåra funktionshinder.

1.1 Syfte

Syftet med studien är att ta reda på LSS-handläggares uppfattning om innehållet i LSS-lagstiftningen och vad de anser om dess tillämpning.

1.2 Frågeställning

Vi önskar få svar på följande frågor

- Vad anser LSS-handläggarna om LSS-lagstiftningen?
- Hur tillämpar LSS-handläggarna LSS-lagen vid personkrets- och insatsbedömningar?
- Upplever handläggarna några svårigheter med att tillämpa LSS-lagen?

¹ LSS- Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

2. Bakgrund

2.1 Historisk återblick på lag och yrkesroll

Inom välfärdsstaten är Omsorgslagen (OL) från 1985 och dess tre föregångare unika lagstiftningar som är antagna i politisk enighet och riktade mot en liten grupp medborgare. 1944 kom den första lagen inom området som innebar en skyldighet att anordna skolor för de bildbara barnen som var sinnesslöa, denna skyldighet låg på landstingen. Lagen om undervisning och vård av psykiskt efterblivna kom 1954, vilket vidgade landstingens skyldigheter. Verksamhetsansvarig inom landstinget var en speciell politisk nämnd och handhavandet av in- och utskrivningsfrågor hade en juridisk ledd delegation, medan staten hade ansvaret för vården av ”höggradigt psykiskt efterblivna” och en del grupper med tilläggshandikapp. Landstingen övertog ansvaret för de statliga insatserna i samband med Omsorgslagen 1967. 1985 vidgades denna lag till att omfatta även personer med autism och vissa personer som förvärvat hjärnskada i vuxen ålder (Grunewald 2005).

De preciserade formerna för insatserna är gemensamt för lagarna, men i alla andra avseenden har lagarna förändrats avsevärt. För att utvecklingsstörda personer skulle underkasta sig undervisning och vård fanns i de två första lagarna inslag av tvångsregler. Detta tonades ner i 1967 års omsorgslag, för att försvinna helt 1985. Det har övergått från tvångsregler till rätten att erhålla en omsorg (Grunewald 2005).

Hemtjänstassistentens roll beskrivs under 1980-talet som komplex eftersom arbetsuppgifterna var många och arbetsbelastningen hög. Hemtjänstassistentens funktion var socialarbetare för äldre och handikappade, myndighetsutövare, personalansvarig och verksamhetsansvarig inför förvaltning och politiker samt även en samverkanspartner till andra vårdorganisationer (Dunér 2005).

2.2 Handikapputredningen och handikappreformen

1989 tillsatte regeringen en handikapputredning för att utreda frågor om kommunernas och landstingens insatser för människor med stora funktionshinder (Grunewald 2001). Detta gjordes för att få underlag till ytterligare reformer inom området. En huvuduppgift var att kartlägga och analysera de insatser som görs inom socialtjänsten och inom habiliteringen samt rehabilitering för de funktionshindrade. Utredningsarbetet hade som utgångspunkt att belysa situationen för barn, ungdomar och vuxna med omfattande funktionshinder, även de små och

mindre kända handikappgrupperna (Bergstrand 2002). Om de fann områden där stödet brister, skulle de föreslå åtgärder vilket skulle leda till en förbättring. Andra viktiga frågor var exempelvis ”att personer med stora funktionshinder skall kunna tillförsäkras ett väl fungerande stöd”(Grunewald 2001 s. 7). Utredningen fick även direktiv att behandla frågor om funktionshindrades möjligheter till fritid och rekreation. 1993 lade regeringen fram en proposition till riksdagen, angående ett förslag till en omfattande reform av handikapp politiken. Reformen bestod av två nya lagar, lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lag (1993:389) om assistansersättning (LASS). Ett stort arbete med en huvudmannaskapsförändring startades med sikte på att största delen av landstingets omsorgsverksamhet skulle övertas av kommunerna (ibid).

2.3 LSS-lagstiftningen

Den 1 januari 1994 tillkom lag (1993:378) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), som ersatte Omsorgslagen (OL). LSS innehåller förutom OL: s personkretsar en ny tredje krets som omfattar fysiskt eller psykiskt funktionshindrade. Den första kretsen innehåller bestämmelser om insatser till personer med utvecklingsstörning, autism eller liknande tillstånd och den andra kretsen personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder (Sjöberg 2003). Enligt lagstiftaren bör beslut om personkretstillhörigheten vara en del av beslutet om insats. Detta grundas genom en utredning av relationen mellan funktionshindret och behovet av stöd (Hollander 1995). I tillhörigheten av personkrets 1 och 2 krävs endast ett konstaterande av att den enskilde tillhör personkretsen och har ett behov av särskilda insatser. Personkrets 3 anses mer komplicerad i behovsbedömningen, eftersom definitionen av personkretsen är otydligare än 1 och 2. Innan reformen trädde i kraft har olika försök gjorts för att skapa vägledning som grundläggande stöd vid bedömning och för att underlätta utrednings- och beslutsförfarandet. Funktionshindret avgörs i bedömningen om det är stort, varaktigt, om det medför betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och även inom flera andra livsområden, vidare skall det klargöras, att om funktionshindret ger ett omfattande behov av stöd och hjälp (Hollander 1995; Bengtsson 1997). ”Funktionshinder i sig är, enligt propositionen inte ett handikapp men kan bli det om den miljö eller situation som den funktionshindrade befinner sig i är sådan att tillvaron försvåras” (Bengtsson 1997 s 33).

Precis som OL är LSS en rättighetslag, vilket innebär att den definierar en personkrets och den rättighet som individen kan utkräva samt ger individen en möjlighet att pröva beslut i en rättslig process som myndigheter har fattat efter enskilds begäran om insatser (Sjöberg 2003). Genom att införa rättighetslagstiftningar som exempelvis LSS, kan staten styra samhällets resurser till eftersatta områden, i detta fall till de funktionshindrade. Om relationen mellan staten, myndigheterna och medborgarna skall fungera, gäller det att både myndigheter och enskilda uppfattar lagens normer som legitima (Hollander 1995).

LSS-lagens insatser regleras i 9§.

- 1. rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder,*
- 2. biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljande assistanstimmar enligt lagen (1993:389) om assistansersättning,*
- 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 utanför familjehemmet,*
- 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 (Norström, Thunved 2004).*

Huvudprincipen är att landstinget har ansvaret för punkt 1 och kommunen för punkterna 2-10 om inget annat har avtalats (Bergstrand 2005).

I LSS – lagen finns bärande principer och en av de grundläggande är full delaktighet och jämlikhet. Handläggarna måste skapa rutiner och arbetsätt som säkerställer att stödet som erbjuds uppfyller de krav som är uppställda.

Principer som skall ligga till grund för alla insatser är,

- *Självbestämmande och inflytande*: Självbestämmande hör ihop med rätten till integritet där respekten för individens integritet skall finnas i alla situationer.
- *Tillgänglighet*: De särskilda insatserna, information om lagens innebörd och fysisk delaktighet måste vara lätt åtkomligt för alla.
- *Delaktighet*: Funktionshindrade personer har samma rättigheter och skyldigheter som andra. De skall även kunna tillförsäkras ett aktivt deltagande i samhällslivet. Lagens intention från proppen.
- *Kontinuitet och helhetssyn*: Det innebär att insatserna skall vara bestående och att stödet ges med utgångspunkt från individens samlade behov (Internet 1).

Lag (1993:389) om assistansersättning (LASS) tillkom i samband med LSS. Kostnader för personlig assistans som vissa funktionshindrade kan få, regleras i LASS. Syftet är också att kommunerna skall få avlastning för kostnader som kan uppstå när omsorgsbehovet är stort. (Sjöberg 2003) De personer som har ett behov av assistans mer än 20 timmar/vecka, skall kunna få en assistansersättning för att täcka deras kostnader för personlig assistans. Personen får inte bo i gruppboende eller vårdas på institution. Handläggningen och utbetalningen sköts av försäkringskassan enligt lag om assistansersättning (1993:389) (Internet 1).

LSS och LASS kännetecknas av en humanistisk människosyn, ”Ingen människa är mer värd än någon annan”(Bergstrand 2002 s.8). Därför får en person med stora funktionsnedsättningar aldrig betraktas som ”föremål för åtgärder”, utan ses som en individ med fullständiga rättigheter. Två andra viktiga begrepp är valfrihet och integritet. LSS ger en ökad valfrihet för individen genom olika insatser och dessa insatser leder i sin tur till ett självständigare liv och därmed till en ökad integritet. Målet med insatserna är att främja människors likhet i levnadsvillkoren och full delaktighet i samhällslivet(ibid). ”Den nya lagen omfattar även rörelsehindrade, syn- och hörselskadade som den gamla lagen inte gällde för” (Elmér 2000 s 211).

2.4 Socialtjänstlagen (SoL)

SoL är precis som LSS en ramlag, vilket ger kommunerna stor frihet att utforma socialtjänsten. Kommunerna har skyldigheter att tillgodose medborgarnas behov i form av att bedriva vissa verksamheter. Deras frihet kan begränsas då det finns regler som inskränker

friheten (Bergstrand 2004). Portalparagrafen (SoL 1§), är en viktig funktion och fungerar som en ledstjärna i det sociala arbetet. Vägledande principer som är viktiga att lyfta fram är,

Helhetssynen: Olika behov vägs samman och socialtjänsten skall beakta hela människan.

Frivillighet och självbestämmande: Tjänster skall inte påtvingas personer. Utgångspunkten i socialtjänstreformen är frivillighet.

Kontinuitetsprincipen: Det är viktigt att personer möter samma team i omsorgen under en längre tid, för att relationen skall bli förtroendefull.

Normaliseringsprincipen: Personer med funktionshinder har rätt att leva och bo som andra.

Flexibiliteten: Insatserna till funktionshindrade skall vara individuella och inte utformade utifrån färdiga mallar.

Närhetsprincipen: Familjehemsplaneringar bör ske så nära hemmiljön som möjligt.

Valfrihet: Integritet och självbestämmande.

”Den som tillhör LSS personkrets har naturligtvis rätt till bistånd och andra insatser enligt annan lagstiftning exempelvis Socialtjänstlagen (SoL) och Hälso- och sjukvårdslagen (HSL)” (Bergstrand 2002 s.8). Därför kan LSS ses som en kompletterande lagstiftning, som träder in när annan lagstiftning inte räcker till för och garantera den funktionshindrades goda levnadsvillkor, därav brukar LSS betecknas som en pluslag (Bergstrand 2002).

2.5 Normaliseringsprincipen

I grunden handlar normaliseringsprincipen om att utvecklingsstörda och andra funktionshindrade ska få leva ett liv så nära det normala som möjligt. Principen har tillkommit som en reaktion mot hur samhället tagit hand om utvecklingsstörda, vilket har kännetecknats av förvaring, avskiljning och segregering på anstalter (Söder s.21-22 i Nirje 2003).

De åtta definitionerna av principen är normal dags-, vecko- och årsrytm samt utvecklingen av livscykeln är normaliseringsprincipens mest originella och grundläggande del. Dessa definitioner är grundläggande tidsmönster enligt Nirje (2003). Även normala ekonomiska- och miljövillkor, normal respekt (av central betydelse) samt att leva i en tvåkönad värld. De två sistnämnda definitionerna avser personliga relationer och mellanmänniska villkor. Tillsammans utgör dessa åtta principer förklaringarna till normaliseringsprincipen och bygger på en förståelse för hur bland annat normala rytmer och mönster i livet påverkar de funktionshindrades utveckling, mognad och liv (Nirje 2003).

Nirje (2003) föredrar idag följande sammanfattning:

”Normaliseringsprincipen innebär att man ger utvecklingsstörda eller andra funktionshindrade människors livsmönster och villkor i vardagen som så långt möjligt liknar, eller faktiskt är desamma som de normala omständigheter och livsvillkor som gäller i samhället” (Nirje 2003, s. 167).

Innebörden i normaliseringsprincipen fungerar också som ett instrument för att ställa frågor, finna svar och avgöra vad som är lämpligt. När det finns tvekan om hur en viss situation ska lösas, hur råd ska ges eller hur åtgärder planeras jämför till exempel de egna villkoren med en person med funktionshinder (Nirje 2003).

Nirje beskriver det på följande sätt:

”Normaliseringsprincipen innebär att du handlar rätt när du verkar för att den funktionsnedsatte når samma villkor som du själv skulle vilja om du vore i hans/hennes situation eller livsvillkor som ligger så nära dem som möjligt” (Nirje 2003, s.168).

2.6 Etiska aspekter vid LSS-handläggning

Vissa frågor har samband med utredning och beslutsprocesser vilket innebär regler och krav på ett bra bemötande. När olika norm- och värdesystem är i strid med varandra samt att valsituationen finns i hur människor bör göra uppstår etiskt dilemma. Bengtsson & Gynnerstedt (2003) tar upp etiktrappan som skapats av Johannesson & Karlsson, vilket är en modell som kan vara behjälplig för LSS-handläggarna när etiska resonemang och andra överväganden blir aktuella. Grundvalen i etiktrappan utgår ifrån förvaltningsetik, det vill säga vad grundlagar och andra lagar föreskriver och i relationen av lojalitet till överordnade samt hänsyn till medborgarna. Vidare diskuteras det aktuella etiska dilemmat via professionsetik som hör ihop med exempelvis LSS-handläggarnas utbildning och yrkeskår som följer med deras roll de har gentemot personer med funktionshinder. Till sist hamnar diskussionen om den personliga etiken där den förbinds med privatlivet och kan påverka den övriga etiken i de offentliga verksamheterna. Upphovsmännen till etiktrappan påpekar att ovanstående ordning är viktig för att garantera tjänstemännens egenetik, så den inte kommer att vara ledande i offentliga verksamheter

2.7 Organisationen i omsorgsverksamheterna

I Sverige regleras äldre- och handikappomsorgen på nationell nivå, men ansvaret för utformning och genomförande är en kommunal angelägenhet. Vilka som får hjälp och stöd skiljer sig från olika kommuner, flera olika faktorer kan påverka så som ekonomi, andelen äldre- och funktionshindrade som kommunen har och hur de prioriterar omsorgerna av äldre- och funktionshindrade (Dunér 2005).

FN:s standardregler är grunden för den svenska handikappolitiken. Syftet med dessa regler är att pojkar, flickor, män och kvinnor med funktionshinder ska säkerställa att de har samma rättigheter och skyldigheter som andra i samhället (Internet 2).

Inom kommunerna har omfattande förändringar skett under 1990-talet. Bland annat en sviktande samhällsekonomi som har bidragit med effektiviseringar, nedskärningar och prioriteringar inom kommunernas verksamheter samt nya organisationsformer och ett mer ekonomi- och marknadstänkande. Hemtjänstassistentens uppgift har således delats och blivit två nya yrkeskategorier såsom behovsbedömning och chefskap (Internet 3). I Blomberg (2004) benämns detta som specialiserad biståndshandläggning genom att skilja utredning och beslut från verkställighets ansvar.

Flera kommuner i landet har arbetat fram olika politiska riktlinjer, vilket ger föreskrifter för handläggarna i deras beslutsfattande. Handläggarna arbetar i politikernas namn, det vill säga de är politikernas förlängda arm. Handläggarnas arbete är att ta emot ansökningar, utreda, bedöma och besluta om äldre- och funktionshindrades rätt till stöd från den kommunala omsorgen. Det är ingen generell rättighet att få en kommunal omsorg, utan detta beviljas först efter en individuell behovsprövning. Som myndighetsutövare skall biståndshandläggaren följa lagen, ta hänsyn till samhällsmedlemmarna och visa lojalitet mot överordnade vilket kan komma i konflikt med varandra (Dunér 2005). Myndighetsutövning ”Rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna” (Clevesköld, Lundgren & Thunved 2005 s.77). Till exempel beslut om bistånd enligt SoL eller insats genom LSS.

För att den enskildes rättssäkerhet ska tillgodoses i kontakterna med myndigheterna regleras detta i Förvaltningslagen (FL). Lagen omfattar en minimistandard då det gäller handläggning av ärenden hos en förvaltningsmyndighet. 1987 trädde den nya FL i kraft där rättsskyddet utvecklades ytterligare (Clevesköld, Lundgren & Thunved 2005).

Relationen mellan lag, välfärdspolitik och praktiskt socialt arbete är komplicerad. Swain (2000) observerar att alla socialarbetare måste ta itu med lagen, advokater och rättssystem. Det är inte ovanligt när välfärdsreformen är på dagordningen, att lagen ses som en kritisk komponent i tillhandahållandet av att utveckla och förstärka professionellt arbete. Statens intervention kan eventuellt bli formad till att både skydda och stödja medborgarna och det kan svänga mellan paternalism, respekt för individuell autonomi och sökande efter empowerment (Braye & Preston-Shoot, 1995).

2.8 Tidigare studier

Politik, lag och praktik; Implementering av 1994 års handikappreform (Bengtsson 1998, red). Det är en fallstudie som grundar sig på flera olika undersökningar. Studien avser att beskriva implementeringen, det vill säga genomförandet av handikappreformen genom att använda sig av policyprocessen som modell. Policyforskning används inom statsvetenskapen och har som uppgift att studera *”hur den offentliga politiken genomförs”*. Intresset är särskilt starkt för *”hur besluten kommer till”* och vad som händer efter besluten, med andra ord när de ska förverkligas via förvaltningen och det är detta man menar med policyprocess.

I kapitel 4 skriver Karsten Åström om normbildning och beslutsfattande, det diskuteras om skillnaderna mellan SoL och LSS samt respektive lagars beslutsgång. Bland annat att SoL är målrationell och LSS är normrationell.

Hans Bengtsson skriver vidare om implementering av LSS i de fyra referens kommunerna där 53 personer har intervjuats så som förvaltningschefer, handläggare, politiker och handikapporganisationer. 1154 ärenden har under åren 1994-1995 kartlagts och bearbetats samt protokoll från kommunernas verksamheter har granskats. I studien redovisar Bengtsson bland annat vilka källor beslutsfattarna använder i sitt arbete samt det politiska inflytandet vid beslutsfattandet enligt LSS.

Studien delger i kapitel 6, där Åström rapporterar situationen för de funktionshindrade som har stöd enligt SoL i jämförelse med dem som har stöd enligt LSS. Där nämns bland annat om professionalitet och formell kompetens. Överlag hade LSS-handläggarna socionomutbildning. Det som mest efterfrågas av LSS-handläggare i form av utbildnings behov är juridisk kunskap. Det visar också att bland SoL-handläggare som handlägger funktionshinder finns en okunskap om förutsättningarna för rätten till LSS-insatser och vad dessa rättigheter innebär. LSS-handläggare upplevde också sin roll som myndighetsutövare problematisk. Tjänstemän med mest juridisk utbildning upplevde konflikten mellan rollen myndighetsutövare och som socialt professionell hjälpare mer problematisk.

Slutsatsen man drar är att tillkomsten av LSS inte förorsakat en försämring för de funktionshindrade som faller utanför och de hänvisas till insatser enligt SoL. Däremot visas det svårt att finna ett samlat intresse för att verka för de funktionshindrade som faller utanför LSS. De ses som hemtjänst klienter, besluten saknar oftast kontinuitet och andra ambitioner mer än kompensande åtgärder. Dessa personer har blivit olyckligt avskärmade vid kommunernas organisering av ²HO , de går inte och identifieras som grupp i kommunala handlingar. Studien har gjorts under tiden 1992-1995. Meningen med pluslagstiftning är att den enskilde skall kunna välja mellan att söka insatser med stöd av båda lagarna. Exempel i Åströms studie visar personer som tillhör personkretsarna men valt att istället söka insatser enligt SoL. Detta visar att det finns tecken på valfrihet för de funktionshindrade.

Inger Renström tar upp barn och barnfamiljers stöd i studien om förvaltningsdomstolar. Denna grupp anses vara särskilt utsatta skriver Renström och ska prioriteras. Vid bedömning av insatsbehov, ska de jämföra livsföring med en person i samma ålder, det vill säga familjer med funktionshindrade barn skall jämföras med familj med barn utan funktionshinder. Även ska vårdnadshavare till barn med funktionshindrade likställas med andra vårdnadshavare utan funktionshindrade barn och de har samma ansvar enligt FB 6 kapitlet 2 §. Behov av avlösning till vårdnadshavare kan tillgodoses genom assistans, avlösning i hemmet och korttidsvistelse. Syftet är att tillgodose föräldrarnas behov av avlösning i omvårdnaden samt göra saker där barnen normalt inte är med.

² HO- Handikappomsorgen

I Björn Hedqvists studie om brukarnas levnadsförhållande och samhällsstöd har intervjuer gjorts med 266 personer i åldern 18-64 år. Alla har ansökt om insatser med stöd enligt LSS 1994-1995. Det konstateras att insatsen personlig assistans viktigaste faktor inneburit stora förändringar och har stor betydelse, flexibiliteten och friheten har ökat i dagliga livet. Övriga insatser visar inte att det har ökat möjligheterna till självbestämmande i samma grad som insatsen personlig assistans. Studien tar även upp att lagen tillförsäkrar goda levnadsvillkor för den enskilde. ”Individen ska kunna lita på att insatserna ges så länge behovet kvarstår, insatserna således vara stabila i utförandet, varaktiga och kontinuiteten därmed garanterad” (Hedqvist s.289 i Bengtsson 1998).

I den avslutande sammanfattningen kan vi bland annat finna studier som har visat att politikerna i stor utsträckning litar på tjänstemännens kompetens och bedömningsförmåga vid implementering av reformen och även att insynen i verksamheten är begränsad för politikerna. I Bengtsson & Åströms slutsatser skriver de att utvecklandet av handikappolitiska program behövs såsom till exempel att klargöra ”goda” och ”skäliga” levnadsvillkor i LSS respektive SoL. Det anses också att om en rättighetslag ska fungera är det beroende på om lagen har en hög legitimitet, myndigheterna har en vilja att följa lagen även då det i praktiken går dem emot (Bengtsson 1998).

Nya bestämmelser infördes den 1 juli 2005, om kvalitet och dokumentation i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Forskare på Fokus och LSS-handläggare i Kalmar län har utvecklat en metod för att dokumentationen skall vara systematisk och av god kvalitet samt att det fortlöpande skall följas upp (Gough 2005).

Detta projekt handlar om kvalitetssäkring, det sker vartannat år och har fått namnet kollegial akt granskning LSS. Projektet går till på så sätt att de som skall granska får underteckna en försäkran om tystnadsplikt och sedan inleds granskningen med en internutbildning där de får se på erfarenheterna från tidigare granskningar. De diskuterar upphovet till frågorna i manualen och de bedömningar som krävs för att kunna svara på frågorna och efter godkännande av manualen genomförs en provgranskning för att därefter ta sig an uppgiften i par. En person i varje kommun utses till kontaktperson som kan bistå vid genomförandet och vid urvalet av akterna. Uppdraget har varit möjligt att genomföra i en kommun under en dag om det omfattat mellan 10 och 20 akter. I de större kommunerna har det tagit 2-3 dagar.

Efter genomförandet har Fokus registrerat och bearbetat uppgifterna och sedan redovisat resultatet som svarsfrekvenser och diagram. Granskarna möter därefter kolleger i de deltagande kommunerna för en tolkning av resultatet.

Sammanfattningsvis är den kollegiala granskningen betydelsefull för små kommuner då det skapar möten med nya ärenden. Det ökar även kunskaperna om olika frågor som de andra kollegerna hanterar och däri utvecklar de sin egen utredningskompetens. Genom granskningarna har nätverket stärkts mellan handläggare och även genom att finnas till hands har de agerat mentorer och kunnat ge en "second opinion" (Gough 2005).

3. Teoretiska utgångspunkter

3.1 Kommunikationsteori

Claude Shannon och Warren Weaver skapade den första kommunikationsmodellen på 40-talet. Genom att försöka komma underfund med varför kommunikationen inte fungerade mellan de amerikanska militära enheterna, kom de slutligen fram till den mänskliga faktorn som en stor anledning till bristerna i att det inte fanns en fungerande kommunikation (Internet 4).

Informationsöverföring från en person eller en grupp till en annan är kommunikation, detta är nödvändigt i allt socialt samspel och kan ske via språk och ickeverbala signaler som tolkas för att förstå vad som avses (Giddens 2003). I grunden är kommunikation en överföring av kunskap, en så kallad processinriktning. Det handlar om en beskrivning av vad som sker och vilka resultat det leder till. Kommunikationsprocessen delas upp i mindre delar, exempelvis roller, situation, tolkningar och jaguppfattning. Denna teori är kopplad till vetenskaper som psykologi och sociologi. När betydelsen är i fokus kallas det semiotik. Här skapar och överför människor betydelser mellan sig, alltså tecknens språkliga och sociala funktion (Nilsson 1994).

3.2 Rollteori

Rollteorin förklarar människors och grupper handlande utifrån de roller som individerna innehar (Nilsson 1996). Individer förfogar över positioner i olika strukturer och varje position är sammankopplad med en roll. Roller utgörs av alla de förväntningar som riktas mot en viss person, i en viss position. Roller ska alltid ses i sammanhang av relationer eftersom en roll

utgår ifrån relationer. Andra människor reagerar på oss genom deras uppfattning av vår roll och därav påverkas vår egen bild av oss själva och av andras uppfattningar. Roller kan vara tillskrivna eller förvärvade (Payne 2002).

”*Rollambiguitet* (rollosäkerhet) uppstår då vi är osäkra på vad en roll egentligen kräver av oss” (Payne 2002 s.223). I det sociala arbetet kan en svårighet vara när social arbetaren i viss omfattning skiljer mellan de personliga attityder och uppträdande från det som deras professionella roll kräver för att upprätthålla ett professionellt förhållningssätt. En sådan åtskillnad kan bli svår sett ur den jämlikhet och öppenhet som anses ska finnas i relationerna till exempelvis brukaren. Denna rolldistans kan vara korrekt i professionell bemärkelse men kan missförstås av andra som avståndstagande eller motvilja i förhållande till rollen (Payne 2002).

Stora delar av det sociala skeendet kan enligt Goffman delas upp i ”bakre och främre” regioner alternativt scen och kuliss. Främre regionen utgörs av sociala situationer eller vid möten där handläggarna agerar i formella roller – det vill säga befinner sig på scenen. Handläggarna förbereder sig och tar på sig sin rekvisita för det möte som äger rum i mer formella situationer. I den bakre regionen kan handläggarna vara avspänd och ventilerar känslor som inte går vid mötet med exempelvis brukare och anhöriga. I den bakre regionen är det tillåtet att man är sig själv och kan visa känslor som handläggarna inte gör i offentliga eller professionella sammanhang (Giddens 2003).

4. Metod

4.1 Litteratursökning

För att få tag på relevant litteratur utifrån vårt syfte, har vi använt oss av Kristianstad Högskolas Book-it och databas ELIN. Våra sökord har varit: LSS-handläggare, LSS-lagen, funktionshinder, handikapplagstiftning, tillämpning, FN:s standardregler och sociallagarna. Det fanns mycket material att tillgå, men inte kring LSS-handläggares uppfattningar som var vårt syfte. Litteraturen var både gammal och ny. Vi har även använt oss av Internet referenser där vi använt samma sökord som nämnts ovan. Vi har sökt i ³HARECS forskarförteckning på Internet för att få uppslag vad dessa har publicerat. Vi har använt oss mycket av Hans Bengtssons Politik, lag och praktik (1998), anledningen är att den är relevant även i dagsläget.

³ HAREC- Centrum för handikapp- och rehabiliteringsforskning.

4.2 Metodval

I vår studie har vi valt att använda oss av den kvalitativa metoden. Vi anser att denna metod är lämpligast eftersom vi söker en fördjupad förståelse för LSS-handläggares uppfattning om LSS-lagstiftning och tillämpning av lagen. Den kvalitativa undersökningen kännetecknas av att intervjuaren försöker nå en förståelse för andra människors livsvärld, med andra ord hur individer eller grupper upplever sin situation. Text och ord är det centrala i den kvalitativa metoden till skillnad från den kvantitativa metoden som utgörs av mätbara egenskaper där man frågar sig hur många eller hur mycket (Denscombe 2000).

4.3 Urval

Vi tog telefonkontakt med chefer för LSS-handläggare i sex utvalda kommuner, för att informera om vår studie och dess syfte samt få deras hjälp med valet av intervjuperson i respektive kommun. Valet av intervjupersoner har grundat sig på de LSS-handläggare som har erfarenhet inom handikappomsorgen. Detta är ett ändamålsenligt urval, eftersom vi inte hade så god kännedom av LSS-handläggarna och omsorgsverksamheterna i de tilltänkta kommunerna, därför kontaktade vi deras chefer som hade denna kunskap och valet av personer fanns då inom räckhåll. Detta urvalssätt kräver att vi har eller kan skaffa oss kännedom om de LSS-handläggare som är tänkbara intervjupersoner (Hartman 2004).

4.4 Datainsamling

För att uppfylla syftet valde vi att använda oss av personliga intervjuer som datainsamlings metod, med LSS-handläggare med viss erfarenhet. I samtal med andra människor får vi veta något om deras erfarenhet, känslor samt förväntningar om deras livsvärld (Kvale 1997). Datainsamling har skett genom halvstrukturerade och personliga intervjuer. Halvstrukturerade intervjuer kännetecknas av att intervjuguiden (Bilaga 1) har färdigt tema samt frågor som ska besvaras. Intervjuerna har spelats in på band och kompletterats med fältanteckningar. Vi har använt oss av ljudupptagningar för att kunna dokumentera intervjuerna. Vi var båda närvarande vid intervjuerna, en koncentrerade sig på informanten och den andre gjorde fältanteckningar. Våra anteckningar har kompletterat det som ljudupptagningen missar (Denscomb 2000).

4.5 Pilotstudie

När den etiska ansökan blivit godkänd av etiska rådet och vår intervjuguide var klar tog vi kontakt med en verksamhetschef med bakgrund som LSS-handläggare, för att genomföra en pilotstudie. Denna studie gjordes för att pröva intervjuguidens användbarhet och även för att själva få en övning i intervjuteknik (Kvale 1997).

4.6 Etiska överväganden

Informationen kring studien har skett både muntligt och skriftligt, det vill säga att en telefonkontakt togs först för att kartlägga ett intresse att delta i studien. Om de visat ett intresse för att medverka, har informationsbrev, intervjuguide och samtyckesformulär skickats ut till dem. (Bilaga 1, 2, 3). Samtyckesformuläret har sedan skickats tillbaka till oss med deras underskrift. Samtycket har innefattat att deras medverkan bygger på frivillighet och kan avbrytas när som helst under studiens gång samt att bandspelare kommer att användas under intervjun. Konfidentialiteten har beaktats på så sätt att vi inte har använt intervjupersonernas namn eller vilken kommun det gäller, vilket innebär att vi har försökt aidentifiera personer och organisation så långt som möjligt och vi har inte använt oss av någon känslig information. Det insamlade materialet kommer att förstöras efter examination och uppsatsen publiceras på biblioteket, Högskolan Kristianstad samt på deras hemsida (Zetterlind 2006).

4.7 Bearbetning och tolkning av intervjuer

Analys av det insamlade datamaterialet handlar om att reducera och organisera en stor mängd data till mindre hanterbara enheter (Kvale 1997). De bandade intervjuerna har skrivits ned näst intill ordagrant och utskriften har gjorts samma dag eller dagen efter intervjutillfället. Vi har lyssnat och läst igenom materialet flera gånger. Varje fråga från intervjuguiden har i utskriften kontrollerats för att därefter fastställa svaren på frågorna. Vidare har vi sammanställt svaren för varje intervju och fråga i en tabell för att tydliggöra svaren och har kommenterats med vår tolkning. I nästa steg togs citat från varje fråga, som sammanställdes. Denna bearbetning är redovisad under resultat. Tolkningen av materialet är gjort genom att syftet funnits med i åtanke under hela processen och innebörden av detta är att material som inte varit relevant i förhållande till studiens syfte har tagits bort (ibid). Uppfattningar från LSS-handläggarna som förekommit ofta och vad som för dem verkat vara en viktig del i deras uppfattning, har också varit användbara i denna process.

5. Metoddiskussion

Vårt syfte med studien var att få en fördjupad förståelse för LSS-handläggarnas uppfattning om LSS-lagstiftningen och dess tillämpning, vilket gjorde att vi valde en kvalitativ metod. Kvalitativa undersökningar har inte intresset att undersöka stora mängder individer utan söker ett mindre antal individer som kan ge den fördjupade information som intervjuaren behöver (Hartman 2004). Avsikten med denna metod är att få beskrivningar av den livsvärld intervjupersonen har (Kvale 1997). Om vi hade valt en kvantitativ metod, hade vi fått en större bredd och ett större urval, men inte den fördjupade förståelse som vi var ute efter.

Vi gjorde i början av vår studie valet att kontakta cheferna för LSS-handläggarna, eftersom vi behövde komma i kontakt med en eventuell intervjuperson, men även att det var i ett informativt syfte till cheferna. Det var bara ett fåtal som var anträffbara och kunde kontaktas, därför blev det i någon kommun en direktkontakt med de tilltänkta informanterna. Vi anser inte att detta har varit ett hinder för vår studie, eftersom handläggarna säkerligen haft kontakt med sin chef för diskussion kring studien innan den blev aktuell. Vårt mål var att intervjua sex LSS-handläggare i olika kommuner för att få en viss spridning, men i en av kommunerna var önskemålet från handläggarnas sida, att få vara två deltagande. Detta kan ha påverkat resultatet, men inte på något negativt sätt, eftersom de kombinerade varandra med sina kunskaper och det blev en informationsrik intervju.

Vi valde att använda oss av halvstrukturerade frågor för vi ansåg oss få bättre svar gällande vårt syfte. Samtidigt ville vi inte fastna i en viss ordning när frågorna ställs eftersom intervjun blir som ett samtal och intervjuguiden har gett stöd och innehåller teman vilka kan omfatta relevanta förslag till frågor. Intervjuguiden som användes har gett oss svar på det syfte och de frågeställningar vi hade på ett mycket bra sätt, men frågan om etiska dilemman var svår att förstå för handläggarna, men vid en utförligare förklaring om vad vi menade och efter någon följdfråga fick vi även svar på denna. Intervjuerna gjordes på handläggarnas arbetstid men vi stördes aldrig av telefoner eller andra störande moment under pågående intervju. Vi anser att stämningen under intervjun kändes lugn och trygg, bakgrunds frågor var ett bra val för att mjuka upp stämningen för alla parter. För att den intervjuade skall komma i rätt stämning, är ordningen viktig i intervjuguiden. Den så kallade trattekniken innebär att intervjuaren inleder med en allmän diskussion kring ämnet, för att sedan göra frågorna mer precisa (Hartman 2004). Vi har blivit väl bemötta i alla kommuner av olika personalkategorier under vårt arbete

med uppsatsen, de tycker att det har varit trevligt att vi valt att besöka dem och de uppskattade vårt val av område. Vi är medvetna om att intervjupersonerna möjligtvis inte berättat alla detaljer för oss men vi betraktar ändå intervjupersonerna som uppriktiga i sina svar. Vi har inte ställt några ledande frågor och handläggarna har även gett sitt godkännande till att vi fått återkomma om det uppstod några oklarheter.

Vi valde att använda oss av bandupptagning av intervjuerna, vilket har visat sig vara till stor hjälp, men den tekniska utrustningen var av dålig kvalitet. Detta gjorde det ibland svårt att uppfatta vad som blev sagt, men vi har inte tagit med något som vi ”tror” att vi hör utan bara det vi med säkerhet uppfattar. Det vanligaste sättet att registrera intervjuer är genom en bandupptagning. Detta ger dock inte de visuella aspekterna av situationen, det vill säga bakgrunden till intervjun eller deltagarnas ansikts- och kroppsuttryck (Kvale 1997). Svaren anser vi är redovisade på ett noggrant sätt, eftersom vi lyssnat och läst igenom materialet flera gånger. Resultatet har vi valt att redovisa fråga för fråga med några citat och sedan följt upp med en sammanfattning för att göra studien trovärdig. Det har varit bra att båda var närvarande, en har ansvarat för frågeställningen och den andre har gjort anteckningar om verksamhetens organisation och ställt följdfrågor. Intervjuernas längd har varierat mellan 40-90 minuter. Vi har efter varje intervju renskrivit materialet och det har uppfattats som positivt, dels för att intervjuerna har varit aktuella vid utskriften och det har sparat oss tid att inte behöva vänta på att alla intervjuerna skulle bli klara.

Vår erfarenhet av att göra intervjuer är inte stora därav valde vi att utföra datainsamlingen på liknande sätt som i våra fältstudier. Valet att göra en pilotstudie innan de ordinarie intervjuerna har visat sig positivt. Genom pilotstudien fick vi en ökad erfarenhet av intervjuteknik och detta har gett oss möjlighet att upptäcka brister under intervjun, så detta inte har upprepats vid ordinarie intervjuer. Genom sin praktik skapar intervjuaren erfarenhet genom att genomföra pilotintervjuer innan de ordinarie intervjuerna. Det ökar även förmågan att skapa ett tryggt och stimulerande samspel (Kvale 1997). Vi har valt att inte ta med pilotstudien i uppsatsen på grund av en personlig relation till intervjudeltagarna.

Tillsammans med informationsbrev och samtyckesformulär skickade vi även med en intervjuguide, vilket alla handläggare ansåg positivt. Anledningen var att de skulle kunna förbereda sig innan intervjutillfället och de har även haft en möjlighet att fundera igenom sitt deltagande och inte känt sig tvingade att medverka. Ingen har hört av sig efter intervjuerna

och velat dra sig ur. Däremot har de varit intresserade att få ta del av det färdiga materialet, vilket vi lovat skicka när uppsatsen är examinerad. Vi gav deltagarna valet att få bestämma tid och datum för intervjuerna som sträckte sig över en två veckors period och detta har upplevts som positivt.

Under arbetets gång har tankar dykt upp om andra idéer till metodval av studien. Tankarna har kretsat kring att göra färre intervjuer och akt granska ärende för att se om teori och praktik stämmer samt begränsa till en personkrets och en insats.

6. Resultat

Vi kommer här att redovisa intervjuguiden med utvalda citat och en kort sammanfattning av varje fråga. Vi har även valt att redovisa några av bakgrunds frågorna tabellform, för att det skall bli lättöverskådlig.

| Intervjuperson | Ålder | Utbildning | Yrkeserfarenhet |
|-----------------------|--------------|---------------------------|------------------------|
| A. | 20-35 | Socialomsorg/Socionom | 2,5 år |
| B. | 20-35 | Socialomsorg/Socionom | 4,5 år |
| C. | 20-35 | Socialomsorg | 1,5 år |
| D. | 20-35/51-65 | Socialomsorg/socialomsorg | 1,5 år/6 mån |
| E. | 36-50 | Socialomsorg | 8 mån |
| F. | 36-50 | Socialomsorg | 8 år |

Tabell 1: presentation av LSS-handläggare. Intervjuperson, ålder, utbildning och yrkeserfarenhet.

Sammanställningen av åldersfördelningen visar att de flesta av studiens LSS-handläggare är i gruppen 20-35 år. Gemensamt för handläggarna är att de har socialomsorgs examen som grundutbildning och två av dessa har kompletterat till socionomexamen. Yrkeserfarenheten inom LSS-handläggningen varierar, men det de har gemensamt är att de alla har arbetat som biståndshandläggare tidigare. Intervju D är gjord med 2 personer, eftersom båda var relativt nya inom handikappomsorgen och ansåg sig behöva varandra för att göra intervjun så informationsrik som möjligt.

6.1 LSS-handläggarnas organisering

Intervjupersonerna fick en fråga om LSS-verksamhetens organisation.

”... socialchefen, sen under henne min chef handikappchef... en LSS-kurator och jag då som LSS-handläggare och jag handlägger även psykiatri och SoL-beslut för psykiatri.”

”...handläggarkontor men uppdelat SoL och LSS och här inne är vi fyra LSS-handläggare med en avdelningschef för hela handläggarkontoret och en teamchef för LSS”

”... jag handlägger personkrets 1... du handlägger barn och ungdomar och en annan kollega personkrets 2 och 3”

”...vi har specialiserat oss... uppdelat så vi har det i målgrupper, så två handläggare jobbar med barn och ungdomar... och två handläggare jobbar med vuxna... innebär ju också att man fördjupar sig ytterligare i insatser, eftersom vissa insatser kopplas direkt till ålder...även en LASSE-tjänst, en person jobbar bara med personligassistans... lyft ur den insatsen ifrån våra målgrupper...nu har vi bara en person som bara ska specialisera sig på assistans och ha en bättre kontakt med Försäkringskassan och.. bättre samarbete med våra teamchefer som jobbar med assistans”

”...vi har bara myndighetsutövning på handikappheten sen...teamchefer ute som verkställer våra beslut”

Överlag är LSS-handläggarna en oberoende enhet i omsorgsförvaltningen med en arbetsledare och är kopplad till myndighetsutövning. Studien visar också att LSS-handläggare är indelade i målgrupper det vill säga specialiserade på till exempel en personkrets eller viss ålder.

Handläggarna upplever att de får bättre kännedom om målgruppen och en effektivare bedömning i utredningen, eftersom de specialiserar sig. Någon kommun avviker och det är de mindre kommunerna, då de har en mindre mängd ärende eftersom de ofta är ensam handläggare inom LSS. Gemensamt för LSS-handläggarna i undersökningskommunerna är att de utreder och bedömer ärende medan enhetscheferna ansvarar för verkställigheten. Här finns undantag i de små kommunerna och det rör sig om verkställigheten av kontaktperson där de både tar beslut och verkställer om insatsen.

6.2 Delegationsrätt och riktlinjer

Vi bad intervjupersonerna berätta vilken delegationsrätt de har.

"...jag kan fatta alla beslut...förutom om man ska köpa platser... har också delegationsrätt på... ja alltså bistånd genom SoL"

"... beslutanderätt enligt LSS och även enligt Socialtjänstlagens biståndsparagrafer... utöver detta har vi riktlinjer och riktlinjerna är ju för att underlätta vårt arbete. Det är ju inga lagar utan riktlinjerna som finns... ledsagning en riktlinje jag har möjlighet att ta beslut upp till 25h/månad och utöver det ska besluten tas av omsorgsnämnden... sen är det omsorgsnämnden som har beslutanderätten...delegationen ligger inte på mig utan på dom"

"...ser det som en avlastning för det kan vara svåra beslut... kan vara saker som är viktiga och man har satt en delegation av en anledning kan jag känna...tycker det är gott samarbete med nämnden. ...trots allt dom som är valda, dom som bestämmer...vi är tjänstemän för att hjälpa dom att utföra arbetet för vi har en utbildning för det vi gör och dom är lekmän"

"...riktlinje är aldrig någon lag, en riktlinje är ett arbetsredskap"

"riktlinjer dom kan ju aldrig gå över en lag... vi jobbar med lagstiftning det är alltid det som gäller men lagar är ju tolkningsbara mer eller mindre. LSS är en sådan som... man kan vända och vrida på hur mycket som helst därför...riktlinjer viktiga"

"Riktlinjerna tydliggör också vad jag har rätt och göra och vem som annars ska göra det"

Gemensamt för studiens handläggare är att de har delegation på alla beslut enligt LSS och biståndsparagraferna i SoL. Det avvikande är skillnaderna mellan de större och mindre kommunerna. I de större kommunerna har handläggaren beslutande rätt till en viss nivå eller ett visst antal timmar. En av de större kommunerna fick handläggaren inte fatta beslut i personkretstillhörigheten utan det görs tillsammans med arbetsledaren. I de mindre kommunerna fanns ingen nivågräns utan handläggarna har full delegationsrätt, förutom att köpa plats. Övervägande delen av kommunerna har riktlinjer som förtydligar LSS-lagstiftningen och handläggarna ser det som en avlastning och vägledning i arbetet. Vanligen är riktlinjerna utarbetade av tjänstemännen och godkända av omsorgsnämnden. Det

poängteras att lagstiftningen styr, riktlinjerna utgår från lagen och är ett förtydligande av LSS, riktlinjerna kan också vara kopplade till vilken delegationsrätt handläggaren har.

6.3 Positiva tankar om arbetet som LSS-handläggare

Informanterna fick frågan om vad som är positivt med deras arbete som LSS-handläggare.

"...man kan känna att man kan göra en stödjeinsats för personer som omfattas av den här lagstiftningen"

"Att man i ett möte kan göra en väldig förändring"

"...handikappomsorgen har jag alltid tyckt om, jätteroligt att jobba gentemot den enheten...hela tiden nytänk och man tänker framåt"

"...man vet knappt vad nästa dag har och erbjuda, det kan räcka med ett telefonsamtal och det kan vara hur mycket som helst som bara händer"

En generell uppfattning är att det är ett omväxlande och roligt arbete. Handläggarna känner också att de möter många olika människor och de kan förändra deras liv till det bättre. Den sociala kontakten har med andra ord en stor betydelse i deras arbete.

6.4 Generellt om lagen

Vi var också intresserade av vad de ansåg generellt om LSS-lagen.

"...den ser ut som en väldigt liten enkel lag, men skenet bedrar"

"När jag började här så sa min företrädare: Vet du vad LSS står för? Ja, började jag, lag om särskilt stöd för...Nä, nä, nä sa han, Luddig, Suddig och Svår!" "...ja, desto längre man jobbar, desto mer förstår man vad som menas med det"

"...väldigt bra lag, för vissa skall jag tillägga"... "har man ett fysiskt handikapp, men inte tillräckligt stort eller man har en psykisk sjukdom så kvalar man inte, tanken var ju att dom skulle ingå, men dom faller emellan"

"...det bästa med LSS-lagen tycker jag är personlig assistans, det är nog den bästa reformen som kommit...tycker jag för funktionshindrade"

”...viktig lag... innan fanns OL...personer med utvecklingstörning segregerade... ,en LSS kom till för och bryta med institutioner...LSS en speciallag den kan vara väldigt begränsad ibland...LSS kom till som straff för att personer med funktionshinder inte fick insatserna enligt SoL så dom var tvungna och garantera dom här personerna...”

Till stor del anser alla intervjupersonerna att det är en bra, viktig och spännande lagstiftning. Samtidigt känner många att personkrets tre är svår, eftersom dessa personer ofta faller mellan stolarna på grund av att funktionshindret inte är tillräckligt stort. Handläggarna menar att de enligt lagstiftningen inte är tillräckligt sjuka, fast de behöver mycket stöd periodvis.

6.5 Positiva möjligheter som LSS-lagen medför

Informanterna blev tillfrågade om de positiva möjligheter som de upplever att LSS-lagen medför.

”...hade den här lagen inte funnits, så hade han varit dömd att bo på ett äldreboende resten av sitt liv och han insjuknade när han var 50 år”

”...medför möjligheter för den enskilde att leva självständigt och vara mer delaktig att påverka mer sitt liv på ett annat sätt”

”...blivit mer synlig bild av ja, de är mer delaktiga i samhället i och med LSS” ... ”...idag kan man bo själv och ha det som andra”

”...även föräldrarna får en väldig avlastning i omvårdnads arbetet. Kan delta på annat vis i samhälles livet som vilken förälder som helst, tack vare att man får det här extra stödet”

”... kontinuitet i besluten och insatserna...”

Alla intervjupersoner anser att lagen har bidragit till att funktionshindrade personer har fått ett bättre liv överlag om det jämförs med innan LSS tillkom. De kan göra mycket som de inte haft möjlighet till innan och det innebär en väldig frihet för dem. Det har även blivit mer kontinuitet i insatserna, eftersom LSS-beslut på exempelvis boende är tillsvidarebeslut som garanterar långsiktighet. Lagen har inte bara medfört möjligheter för den enskilde utan också för föräldrar genom till exempel avlösarservice.

6.6 Andra lagar och källor

Vårt intresse var även att veta vilka andra lagar, utöver LSS och källor de använder sig av vid personkrets- och insatsbedömningar.

”...det är föräldrabalken...föräldraansvar...äktenskapsbalken, mellan makar...sen är det ju proppen som är rätt så sönderläst...”

”...gäller personkrets är det ju ofta läkarutlåtande som ligger till grund...framför allt dom som tillhör personkrets 1 som styrker deras funktionshinder för det krävs att man kan styrka sitt funktionshinder för att se om man tillhör...”

”mycket med SoL...mer som komplement till LSS.”

”Trea behöver inte vara läkarintyg. Utan där handlar det mer om hur funktionshindret påverkar ens vardag, med stora varaktiga och omfattande...”

”...Tittar mycket på rättsfall, vi har JP social net...”

”... rättsdatabas en stor tillgång”

”... arbetsterapeuter är också väldigt bra just när det är trean...”

”... Länsstyrelsen har jag en del kontakt med... ren allmän vägledning...”

”...sen ska man ju inte förakta det och diskutera och bolla med kollegor...”

I första hand vid ”knepig” ärende kan handläggarna använda sig av propositionen 1993/1994:159, för att förtydliga lagens intentioner. Kammarrättsdomar finner de genom rättsdatabaserna JP och Infosoc för att se hur förvaltningsdomstolarna tolkar lagstiftningen och de anses mycket viktiga. Läkarintyg används till både personkrets och insatsbedömningar genom att säkerställa en diagnos i personkrets 1 och vilket stöd den enskilde har behov av i sitt dagliga liv. Vid bedömning av behovet av stöd i personkrets 3, anser någon handläggare att de har ett bra stöd av arbetsterapeuter. Kollegerna i egna och andra kommuner anses också vara ett stort stöd, särskilt i de mindre kommunerna. Handläggarna använder sig även av Länsstyrelsen som allmän rådgivning vid komplicerade ärenden. Socialtjänstlagen används

bland annat som ett komplement när LSS-insatser inte kan beviljas för den enskilde har inte någon personkretstillhörighet, detta ses som positivt av handläggarna. I Föräldrabalken finner de handläggare som arbetar med barn- och ungdomar stöd i vad som är föräldrars ansvar och inte. Även i äktenskapsbalken hittar man vägledning genom makars skyldighet gentemot varandra.

6.7 Svårigheter med tillämpningen av LSS-lagen

Vi bad informanterna berätta om de upplever några svårigheter med att tillämpa LSS-lagen.

”Det som jag upplever knepigt också, det är, vi har ju inte så mycket ärenden så jag hinner inte få samma rutin som man har i större kommuner...”

”...personkretsbedömningen, trean är ju knepig...det är ju svårigheter om de tillhör en eller är det ett gränsfall”

”...även mindre barn, hur mycket är föräldraansvar där? De kan ju faktiskt lära sig mycket, det är ju en utveckling också även om man har ett begåvningshandikapp eller vilket handikapp som helst, så kan man ju lära sig och utvecklas”

”...ska ungdomen gå på disco kan man ha ledsagare med sig om man är 12,13,14 för det är inte kul att ha med mamma på disco. Men aktiviteter som simträning ...det tycker jag är ett föräldraansvar rätt så högt upp...men det ska bedömas individuellt på varje”

Även under denna fråga tar handläggarna upp personkrets tre, eftersom det är en svårighet i vissa fall om de tillhör eller inte. Ett annat synligt problem som har tagits upp är ledsagare för barn och ungdom och var föräldraansvaret är där. I samband med denna fråga uppkommer en följdfråga om vad som är goda och skäliga levnadsvillkor. Hur skiljer de på goda eller skäliga? Det är oklart om det finns någon direkt definition, men det sägs att det är konjunktürkänsligt eller möjligt en tolknings fråga, vilket innebär att skälig levnadsnivå ligger olika högt beroende på hur det går för Sverige.

6.8 Möjligheter till fortbildning och handledning

De berättade för oss om vilka möjligheter de har eller har haft till fortbildning och handledning inom lagstiftning, tillämpning samt beslut.

”Dom har ju jättemycket fina utbildningar i Stockholm som kostar skjortan...vi är så många här så varför inte försöka få ner en av dom här föreläsarna...då kom en jurist...det var jättebra och blev bara en bråkdel av kostnaderna”

”Vi har en jättebra chef som är väldigt mån om att vi skall få åka iväg på grejor”

”...också träffa andra handläggare och andra inom handikappverksamheter och så, dom tycker jag är bra”

”Nä, ju kärvare det är i kommunen ju mindre blir det till fortbildning så klart, men man kan ta det ansvaret själv också”

”...handläggarna i teamet...”

”...starta upp och få handledning...har varit lite inne på det här med lösningsfokuserat synsätt...vi ska iväg en gång under våren och sen till hösten skall vi börja med handledning”

Kommunförbundet erbjuder föreläsare som ger olika utbildningar till LSS-handläggarna. Ofta är det ekonomin som styr och många av de dyra föreläsningarna och utbildningarna ligger långt bort. Deras arbetsledare är lyhörda och tar till sig om intervjupersonerna efterfrågar något. Några tar ansvaret själva genom att till exempel komplettera utbildningen till socionomexamen. Angående handledning var det lite delade meningar. Någon har haft handledning, någon inte alls och andra skall starta upp inom en snar framtid. Det gemensamma för alla intervjupersonerna är att de har mycket stöd från kolleger där de kan diskutera och få respons. Överlag ses det inte som något hinder att inte få kontinuerlig handledning utan de är nöjda.

6.9 Etiska dilemman

Andra frågeställningar som var av stort intresse från vår sida, är om LSS-handläggare stöter på några etiska dilemman vid LSS-beslut.

”...kan vara personer som upplever att dom fått ett löfte om att jag har rätt till personlig assistans, till exempel att man har träffat någon kurator och att dom pratar insatser – det här har du rätt till...den enskilde kommer ju väldigt mycket i kläm för det är ju oftast dom som upplever den här stora besvikelsen”

”Man kan tycka, uppleva ibland att personer hamnar mellan stolarna, kanske mellan olika förvaltningar eller olika organisationer – myndigheter och att det kan vålla rätt stor frustration så, men det är ju då den enskilde som kommer i kläm”

”Jag tycker nog själv personligen att det är väldigt krävande, tar mycket energi och man släpper inte när man är ledig, jag gör inte det, jag tänker på det...dom säger att man lägger av med det, än så länge har jag inte gjort det...det är inte lätt. Vi gör hembesök och så men nu har vi försökt styra in det kanske lite mer på att träffas här på ett konferensrum, för ibland kan det bli för intimt eller kommer för nära inpå, då är det kanske svårare att göra en rättvis bedömning”

”Vi har en myndighetsroll även om man inte betar sig så, så är det ändå en myndighetsroll, man ska se till att någonting blir bedömt och följa lagen”

”Korttidstillsynen är en insats...form av fritids , fritids i vanlig skolgång är till klockan... Är man 15 år kan man vara hemma själv men en person med funktionshinder och bor med mamma själv, mamma jobbar kvällar. Våra riktlinjer säger till klockan... men efter klockan... har den här ungdomen ett behov av att ha någon hos sig. Ska vi ge avlösarservice, korttidstillsyn efter klockan...?Eller är det personlig assistent för ungdomen klarar sig inte mellan 18.30-22.30?”

”...finns glapp för ensamstående föräldrar med barn eller ungdomar...kanske vi i våra riktlinjer borde vara tydligare” ...där är klurigheter, förstår du?”

Intervjupersonerna hade här svårt att uppge några bra exempel, men etiska dilemma finns. Ibland är lagen otydlig i en del insatser och riktlinjerna likaså. Handläggaren har en myndighetsroll och ska följa lagen men det visar sig att man ställs inför svåra beslut om vilken insats som ska gälla samt upplevelsorna att den enskilde kommer i kläm mellan myndigheter och förvaltningar. De bekräftar här att de tar arbetet med sig hem och känner frustration i vissa situationer.

6.10 Egna önskningar

Den avslutande intervjufrågan byggde på deras egen önskan om de fick möjligheterna till att ändra eller tillföra något i LSS-lagen.

”Jag skulle vilja ha tydligare personkretsar faktiskt. Aspergers och de psykiska diagnoserna skulle behöva vara en egen personkrets”

”...personlig assistans är ju en grej som både är kommunalt och statligt och bådas ansvar kan man säga...antingen så är det statliga medel...eller så är det kommunens ansvar”

”Lite tydlighet, för det var ju det här luddiga, suddiga och svåra”

”...jag har inget att komma med, för jag tycker att dom tio insatserna som finns, att dom är rätt så uttömmande faktiskt”

Här handlar det om ett tydliggörande angående personkretsarna. I stora drag är det personkrets tre som det finns en önskan att förtydliga. Även insatsen personlig assistans där både stat och kommun är huvudmän anses som resursslöseri. De ansåg också att ”skrivbordstimmarna” kan vara svåra för kommunen att genomföra i praktiken. En av handläggarna hade ingenting och förtydliga utan tycker att de insatser som finns är fullständiga.

7. Resultatdiskussion

Genom våra intervjuer som gjordes med 7 LSS-handläggare framkom det att samtliga hade socialomsorgsexamen och några hade gjort valet att komplettera till socionomexamen. Anledningen till kompletteringen handlar bland annat om ett ansvar för sin egen vidareutbildning inom socialt arbete. Kommunens ekonomiska läge är ansträngt och därför prioriteras inte utbildningsbehovet. I studier under åren 1994-1995 har det visat sig att överlag hade LSS-handläggarna socionomutbildning (Åström i Bengtsson 1997). LSS-handläggarna i vår studie hade varierade yrkeserfarenhet från 6 månader till 8 år, åldersmässigt var de flesta mellan 20-35 år och alla var kvinnor. Det som också var gemensamt är att de flesta hade arbetat som SoL-handläggare tidigare, vilket har gett dem erfarenhet att bemöta personer som behöver stöd.

I yrket som handläggare handlar det även om att ha en bra kommunikation, eftersom LSS-handläggarna har kontakt med många olika instanser och människor, där det inte bör ske några missuppfattningar. Claude Shannon och Warren Weaver kom fram till att den största anledningen till kommunikationsbrister var den mänskliga faktorn. Informationsöverföring från en person till en annan är kommunikation och kan ske via språk och icke verbala signaler vilket är nödvändigt i allt socialt samspel (Internet 4; Giddens 2003). Alla handläggare upplever arbetet som positivt och den sociala kontakten värderas högt. Det framkom i intervjuerna att det handlar mycket om kontakten med alla människor de möter dagligen och att de kan förbättra deras liv.

Studien visar att många av handläggarna arbetar med målgrupper, vilket innebär att de är specialiserade på en personkrets. Arbetet med målgrupper innebär också att vissa insatser är kopplade till en viss målgrupp mer än andra, till exempel fysiska funktionshinder med personlig assistans. Det kan tolkas som att handläggarna får en bättre kännedom om den målgruppen och dess insatser de är specialiserade på. I de större kommunerna har handläggarna beslutanderätt till en viss nivå och i de mindre full delegationsrätt förutom att köpa platser. Bengtsson & Åström (1998) har i sin sammanfattning funnit att politikerna i stor utsträckning litar på tjänstemännens bedömningsförmåga och politikerna har begränsad insyn i verksamheterna.

Handläggarna uppger också att kommunens egna riktlinjer ger en vägledning i vilken omfattning de kan ta beslut ”... *ledsagning ... möjlighet att ta beslut upp till 25tim/månad och utöver ska besluten tas av omsorgsnämnden ... de har beslutanderätten*”. Handläggarna ser det som en avlastning och tycker att de har ett bra samarbete med nämnden, eftersom politikerna är valda och är de som bestämmer samt att handläggarna är tjänstemän med utbildning för att hjälpa dem utföra arbetet och politikerna är lekmän. Det ger intrycket att riktlinjer är bra av olika anledningar, främst att politikerna får kunskap om aktuell lagstiftning, de ser även hur mycket tid som beviljas och att stödet till de funktionshindrade är nödvändigt för att uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och samtidigt ger det handläggarna en vägledning i arbetet. Dunér (2005) skriver att handläggarna arbetar i politikernas namn och är deras förlängda arm. Men å andra sidan har det visat sig att riktlinjerna också kan försvåra arbetet om det finns en otydlighet.

Alla LSS-handläggare i studien är överens om att lagen medfört möjligheter för personer med funktionshinder som de inte haft tidigare. Den enskilde har fått möjlighet att leva ett mer självständigt liv och är mer synliga samt delaktiga i samhället. Personer med funktionshinder kan idag bo i egna bostäder och leva som andra utan funktionshinder. De bärande principerna och det grundläggande i LSS är full delaktighet och jämlikhet i samhället (Internet 1). Om LSS-lagstiftningen inte tillkommit, hur hade det varit idag för människor med stora funktionshinder? I intervjuerna framkommer det att många personer hade varit mer ensamma och dömda att bo på exempelvis ett äldreboende. Samtidigt har lagarna för de funktionshindrade utvecklats genom att ha varit tvångsregler till rätten att få en omsorg (Grunewald 2005). Detta kan tolkas som att när tiderna förändras, så förändras också synen på hur den enskilde bör ha det. Normaliseringsprincipen handlar i grunden om att utvecklingsstörda och andra funktionshindrade skall få leva ett liv så nära det normala som möjligt. Denna princip har tillkommit som en reaktion på hur samhället tidigare har tagit hand om dessa personer vilket kännetecknats av förvaring, avskiljning och segregering på anstalter (Nirje 2003).

Intervjupersonerna uppger att LSS-lagen inte bara har medfört möjligheter för den enskilde utan även till föräldrar med funktionshindrade barn. Familjer med funktionshindrade barn har en tuff situation utöver det normala och har också ett behov av att komma ifrån vardagslivet, ägna sig åt någon fritidsaktivitet, vara yrkesverksam och umgås med eventuellt de andra barnen i familjen, precis som föräldrar med barn utan funktionshinder. I denna uppsats framkommer det att människor med funktionshinder och deras anhöriga vill vara som alla andra utan funktionshinder och bör jämföras med ansvaret enligt Föräldrabalken. Renström uppger att denna grupp är särskilt utsatta och vid bedömning av insatsbehov ska livsföringen jämföras med en familj med barn som inte har ett funktionshinder. Hon menar även att de ska jämföras med vårdnadsansvaret enligt Föräldrabalken 6 kapitlet 2 § (Bengtsson 1998). Renström använder sig av normaliseringsprincipen som ett instrument för att finna svar och avgöra vad som är lämpligt. LSS-handläggaren kan jämföra familjens eller den enskildes situation och bedöma om de når samma villkor eller så nära som möjligt, med en familj utan funktionshindrat barn eller en individ utan funktionshinder (Nirje 2003). Syftet med stödet till föräldrarna är att tillgodose deras behov av avlösning i omvårdnadsarbetet och göra saker där barnen inte är med. Stödet föräldrar kan få är genom assistans, avlösningsservice i hemmet och korttidsvistelse (Renström i Bengtsson 1998).

LSS-handläggarna anser att personlig assistans är en bra och viktig insats. I Hedqvists studie om brukarnas levnadsförhållande och samhällsstöd, konstateras att personlig assistans är den viktigaste insatsen för de funktionshindrade, vilket inneburit stora förändringar så som ökad flexibilitet och frihet i det dagliga livet (Bengtsson 1998). Om insatsen personlig assistans inte funnits, vad hade detta inneburit för personer med stora funktionshinder? Hade de blivit åsidosatta och inte uppfyllt full delaktighet och jämlikhet i samhället? Hade det funnits risker med en tillbaka gång till institutions tänkande igen?

Handikapputredningens huvuduppgift var att göra en kartläggning och en analys av de insatser som funktionshindrade hade rätt till inom socialtjänsten, inom habiliteringen och rehabiliteringen. Om utredningen fann brister skulle det lämnas förslag till åtgärder (Grunewald 2001; Bergstrand 2002). Tydligt har det funnits brister i stödet eftersom handikapputredningen föreslog åtgärder för människor med stora funktionshinder vilket har lett till en förbättring och till en ny lagstiftning.

Några av intervjupersonerna kommenterade LSS tillkomst med: ”...LSS kom till som straff för att personer med funktionshinder inte fick insatserna enligt SoL, så dom var tvungna och garantera dom här personerna...” Om de ansvariga hade tagit sitt ansvar för gruppen med stora funktionshinder enligt SoL hade LSS tillkommit ändå?

I intervjuerna redogör LSS-handläggarna för att få stöd genom LSS måste den enskilde tillhöra en personkrets samt ha ett behov av sökt insats. Åström (Bengtsson 1998) redogör för beslutsgången i bedömningen av stöd enligt LSS, om den enskilde tillhör personkrets, behov finns och behovet *inte* tillgodoses på annat sätt och den enskilde själv begär stödet så har personen rätt till insats. LSS-handläggarna har ett relativt rymligt urval av redskap när det gäller bedömning av personkrets- och insatsbedömningar. De använder sig mycket av propositionen och läkarintyg för att säkerställa diagnos i personkrets 1. Handläggarna ser sig också ha mycket användning av rättsdatabaser såsom JP och Infosoc där de ökar sin kunskap i bedömningar genom förvaltningsdomstolarnas domar och framför allt kammarrätts- och regeringsrättsdomar som är vägledande för ”hur vindarna blåser” som en handläggare uttryckte det. Kollegerna ses också som ett stort stöd, speciellt i de mindre kommunerna. Här kan den kollegiala akt granskningen vara betydelsefull, eftersom det skapar nya möten med nya ärenden. Det ökar kunskaperna om olika frågor som andra kolleger hanterar och däri utvecklar de sin egen utredningskompetens. Andra handläggare har genom denna

kvalitetssäkring kunnat finnas till hands för andra kolleger och kunnat ge en "second opinion" (Gough 2005).

LSS-handläggarna uttryckte att personkretsbedömningen särskilt den tredje personkretsen som omfattar personer med stora fysiskt eller psykiskt funktionshinder är en svårighet när de är gränsfall eller hamnar utanför personkretsen och LSS. I reflektioner om denna svårighet i bedömningen kan det tolkas som att det handlar om definitionen av personkrets 3, vilken är otydlig och alla rekvisiten måste vara uppfyllda annars har de ingen personkretstillhörighet och därmed ingen rätt till insats enligt LSS. Det har visat sig i andra studier (Bengtsson 1997) att det inte är en ny frågställning utan har påtalats i förarbeten till lagen och olika försök har gjorts för att skapa vägledning som grundläggande stöd vid bedömning. Bengtsson (1997) och Hollander (1995) beskriver vilka rekvisit som tillsammans ska beaktas i utredningen för att tillhöra personkrets 3, nämligen om funktionshindret är stort, varaktigt, medför betydande svårigheter i dagliga livsföringen och inom flera livsområden samt om det klagas att funktionshindret ger ett omfattande behov av stöd och hjälp har den enskilde en personkrets tillhörighet. LSS-handläggarna i denna studie önskar framför allt ett tydliggörande av personkrets 3.

Andra svårigheter i tillämpningen kan vara att den enskilde blir näst intill lovad en insats av andra professioner eller slussade mellan olika myndigheter vilket upplevs av handläggarna som oerhört frustrerande när den enskilde som kommer i "kläm" och handläggarna sätts i en svår situation. Handläggarna har olika roller eftersom de förväntas ta hänsyn till den enskilde, visa lojalitet till överordnade och samtidigt följa lagen och andra riktlinjer i utredningsarbetet (Dunér 2005). Det tyder på att handläggarna har en komplex roll och befinner sig på olika scener som Goffman uttrycker det och en rollosäkerhet kan förekomma. I den bakre regionen kan de visa sina känslor och då till kollegerna genom att uttrycka vad de anser om svårigheterna de kämpar med. I den främre regionen ska de vara professionella gentemot brukaren som i sin tur förväntar sig att handläggaren skall hjälpa denne som näst intill blivit lovad en insats, här kan man anta att handläggarna kan hamna i en rollosäkerhet för om de inte kan hjälpa den sökande kanske den enskilde uppfattar handläggaren som motsträvig och ointresserad (Payne 2002; Giddens 2003;).

Ovannämnda situationer kan uppfattas som etiska dilemman när handläggarna ställs inför ett val eller inte vet hur de exempelvis ska tolka lagen, otydliga riktlinjer och att arbetet är komplext, detta kan framkalla en osäkerhet och handläggarna vet ibland inte hur de ska göra och ställs inför valsituationer. I samband med utredning och beslutsprocesser innebär det regler och krav på bra bemötande. Olika norm och värdesystem kan vara i strid med varandra, eller det kan finnas många valsituationer hur människor bör göra och etiska dilemman uppstår. Etiktrappan har skapats som modell vilken kan vara som hjälp när etiska resonemang blir aktuella. Etiktrappan utgår från förvaltningsetik, vad lagarna föreskriver i relationer till lojalitet till överordnade och hänsyn till medborgarna. Senare diskuteras den aktuella svårigheten via professionsetik vilken hör ihop med handläggarnas yrkeskår och till slut hamnar diskussionen om personliga etiken vilken anknyts med privatlivet som kan påverka övriga etiken i statliga/kommunala verksamheter. Vidare menas också att den så kallade egenetiken inte får vara dominerande i organisationer, utan ovanstående ordning ska iakttas i dialog om etiska dilemma (Bengtsson & Gynnerstedt 2003). I intervjuerna framkom följande ”... visst har man personliga åsikter men vi är myndighetspersoner och ska följa lagen”.

LSS-handläggarna hade en önskan om en fjärde personkrets för de psykiskt funktionshindrade som i vissa perioder skulle behöva extra stöd utöver vad SoL kan ge. I denna studie återkommer personkrets 3 jämnt och ständigt. Lagen har varit gällande i 12 år, hur kan det komma sig att samhället inte uppmärksammat personkrets 3 mer påtagligt eftersom inget har ändrats gällande förtydligandet i bedömningen av personer med stora fysiska och psykiska funktionshinder? I intervjuerna uttrycks att en översyn av LSS är på gång, men det yttras inte mer om det, eftersom ingen på handläggarnivå vet innehållet av granskningen.

I tidigare studier dras slutsatser som att LSS tillkomst inte förorsakat försämring för de funktionshindrade, som inte har en tillhörighet och hänvisas till insatser enligt SoL. I samma studie visas även att för denna grupp är det komplicerat att finna någon som verkar för dessa personer och de kan av den orsaken bli sedda som hemtjänstklienter samt att besluten många gånger saknar kontinuitet det vill säga att stödet ska garanteras så länge det finns ett behov (Åström i Bengtsson 1998). Kan det bero på hur kommunen har valt att organisera för individer som hamnar utanför LSS? Kan de få stöd av personal med rätt kompetens genom handikappverksamheten och inte genom hemtjänsten, om behov finns enligt SoL? Genom intervjuerna får vi också informationen att vissa brukare inte vill få hjälp genom LSS utan genom SoL för de vill inte bli förknippade med omsorgsverksamheten. Det kan tolkas såsom

att den enskilde troligtvis har en relativt stor valfrihet även om de hade fått bättre stöd genom LSS.

8. Sammanfattning

Vårt syfte med uppsatsen har varit att ta reda på LSS-handläggares uppfattning om innehållet i LSS-lagstiftningen och vad de anser om tillämpningen. Vi har genomfört sex intervjuer med LSS-handläggare som hade varierande yrkeserfarenhet. Genom våra intervjuer har vi fått en större inblick i hur det kan vara att arbeta med LSS-lagstiftningen.

I litteratursökning efter LSS och LSS-handläggare har vi dragit slutsatsen att det har forskats en del om biståndshandläggning inom äldreomsorgen. Uppmärksamheten mot LSS-handläggarnas situation är inte särskilt framträdande.

I bearbetningen av intervju utskriften framkom tydligt att LSS-handläggarna upplevde både möjligheter och svårigheter med lagstiftningen och tillämpningen. Det som markerades som svårt är personkrets tre bedömningen och framförallt om funktionshindret inte var tydligt. Från handläggarnas sida framkom en önskan om ett förtydligande av personkretsen, det vill säga av rekvisiten som tillsammans ska vara uppfyllda för att personer med fysiska och psykiska funktionshinder ska tillhöra ovanstående personkrets. Efter en tolkning av vad rekvisiten har för innebörd kan vi få en förståelse om varför svårigheten uppfattas. Funktionshindret ska vara stort och varaktigt, den enskilde ska inte klara av de vardagliga rutinerna såsom personlig hygien, på- och avklädning, matsituationer, kommunikering och förflyttningar självständigt. Ihop med detta skall en sammanvägning av medicinska, sociala och psykologiska faktorer göras.

Andra svårigheter med samma personkretsbedömning är av personer med psykiska funktionshinder. För att ha ett sådant funktionshinder behöver inte betyda ett omfattande behov av stadigvarande stöd utan det kan uppstå periodvis eller kan dessa personer klara de vardagliga rutinerna men behovet består av att få dessa rutiner gjorda. Handläggarna upplever att många personer därav kan hamna mellan LSS och SoL, men å andra sidan anses det positivt att SoL finns att tillgå i dessa situationer. I denna diskussion om gråzonen mellan lagarna framkom en önskan om en utökning till en fjärde personkrets för psykiska funktionshinder. I andra studier om LSS-lagstiftningen är svårigheten med personkrets tre

inget nytt utan har funnits med sedan lagens intention. Det uppges att försök gjorts för att hitta hjälpmedel till att underlätta bedömnings situationen. Likväl är det anmärkningsvärt att svårigheten finns kvar, utan att något mer gjorts för att skapa stöd för handläggarnas utredningsarbete. Handläggare inom LSS har mycket stöd av förvaltningsdomstolarna så som regerings- och kammarrättens domar som är vägledande.

LSS-handläggarna anser annars att handikappreformen är bra och har bidragit till ökad delaktighet och jämlikhet i samhället för de funktionshindrade. De anser även att personlig assistans är viktig och den bästa insatsen i reform arbetet.

Under arbetets gång har vi insett att LSS-handläggare befinner sig i en komplex roll eftersom de ska ta hänsyn till den sökande, visa lojalitet till organisationen och samtidigt följa lagen. Andra svårigheter i tillämpningen är när andra professioner inom vård och omsorg nästintill kan lova den enskildes rätt till insats enligt LSS. Handläggaren känner frustration och personen hamnar i kläm mellan olika organisationer och yrkeskategorier. I dessa situationer visas det hur viktigt det är med respekt och tillit för varandras yrkeskunskap samt hur betydande det är med en fungerande kommunikation och samverkan mellan olika yrkeskategorier.

Vår förhoppning är att resultatet i vår uppsats kan väcka tankar som kan leda till en större studie om situationen och därav nå fram till en mindre restriktiv bedömning av personkrets tre. Om vi bidragit men ny kunskap är osäkert men vi har belyst situationen om svårigheterna med personkretsbedömning och därmed insatsbedömning.

Avslutningsvis vill vi avrunda med att vår egen förförståelse har blivit bekräftad att lagstiftningen kan vara svårtolkad gällande personkretstillhörigheten av fysiska och psykiska funktionshinder. En ny insikt som kom under arbetets gång är att LSS-handläggning inte är ett rutinarbete utan varje ärende är i sig olika varandra även om det innefattar samma funktionsnedsättning. En handläggare uttryckte det med:

”... man kan inte bara luta sig tillbaka, ja nu kan jag detta, nu är jag klar...”

”... vill man ha det så här flik 3, stycke 2, ja ha där står det, så kanske man inte skall jobba med den här lagstiftningen”.

Litteraturförteckning

Bengtsson, Hans (1997). *Från central intention till lokal verklighet – En implementeringsstudie av LSS-reformen*. Halmstad: Wigforsinstitutet, Högskolan Halmstad (Bulls Tryckeriaktiebolag)

Bengtsson, Hans (red.) (1998). *Politik, lag och praktik. Implementering av 1994 års handikappreform*. Lund: Studentlitteratur

Bengtsson, Hans & Gynnerstedt, Karin (2003). *Assistansreformen i politik och förvaltning*. Malmö: HAREC, Samhällsmedicinska institutionen

Bergstrand, Bengt Olof (2002). *LSS och LASS – stöd och service till vissa funktionshindrade*. Höganäs: Kommunlitteratur AB

Bergstrand, Bengt Olof (2004). *Den nya socialtjänsten*. Höganäs: Kommunlitteratur

Bergstrand, Bengt Olof (2005). *LSS och LASS – stöd och service till vissa funktionshindrade*. Höganäs: Kommunlitteratur AB

Blomberg, Staffan (2004). *Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen. Genomförandet av en organisationsreform och dess praktik*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet

Braye, S & Preston-Shoot, M (2006). *The role of law in welfare reform: critical perspectives on the relationship between law and social work practice*. International journal of social welfare. Blackwell Publishing, 2006

Clevesköld, Lars, Lundgren, Lars & Thunved, Anders (2005). *Handläggning inom socialtjänsten*. Nionde upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB

Denscombe, Martyn (2000). *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur

Dunér, Anna & Nordström, Monica (2005). *Biståndshandläggarens villkor och dilemman - inom äldre- och handikappomsorg*. Lund: Studentlitteratur

Elmér, Åke mfl (2000). *Svensk socialpolitik*. Lund: Studentlitteratur

Giddens, Anthony (2003). *Sociologi*. Tredje upplagan. Lund: Studentlitteratur

Gough, Ritva (2005). *LSS-handläggare granskar varandra – en metod för kvalitetsarbete i praktiken*. Fokus-Rapport 2005:3. Fokus Kalmar Län

Grunewald, Karl mfl (2001). *Handikapplagen LSS*. Göteborg: Norstedts Juridik

Grunewald, Karl & Lecinsky, Carl (2005). *Handikapplagen LSS och närliggande lagstiftning*. Femte upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB

Hartman, Jan (2004). *Vetenskapligt tänkande. Från kunskapsteori till metodteori*. Lund: Studentlitteratur

Hollander, Anna (1995). *Rättighetslag i teori och praxis*. Uppsala: Iustus förlag

Kvale, Steinar (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur

Nilsson, Björn (1996). *Socialpsykologi*. Lund: Studentlitteratur

Nilsson, Björn & Waldemarson, Anna-Karin (1994). *kommunikation – samspel mellan människor*. Lund: Studentlitteratur

Nirje, Bengt (2003). *Normaliseringsprincipen*. Lund: Studentlitteratur

Norström, Carl & Thunved, Anders (2004). *Nya sociallagarna med kommentarer, lagar och författningar som lyder den 1 januari 2004*. Sjuttonde upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB

Payne, Malcolm (2002). *Modern teoribildning i socialt arbete*. Stockholm: Natur och kultur

Sjöberg, Ulf (2003). *Handläggning av LSS-frågor*. Tredje upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB

Föreläsning

Zetterlind, Ulla (20060207). *Etiska kraven*. Kristianstad: Höskolan

Internet referenser

Internet 1; Socialstyrelsens allmänna råd 1994:1

Tillgänglig: <http://www.sos.se/FULLTEXT/70/1994-70-1/1994-70-1.pdf>

[Läst 060510]

Internet 2; FN:s Standardregler

Tillgänglig: <http://www.ho.se/start.asp?sida=727>

[Läst 060514]

Internet 3; Norrman, Eva & Schön, Pär (2005). *Biståndshandläggare – ett (o) möjligt uppdrag. En översikt av aktuell forskning om biståndshandläggarnas yrkesroll och organisering*. Rapporter/Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum 2005:4

Tillgänglig: http://ww.aldrecentrum.se/documents/2005_4.pdf

[Läst 060220]

Internet 4; Wikipedia – Den fria encyklopedin. (2005). *Kommunikationsmodell*.

Tillgänglig: <http://sv.wikipedia.org/wiki/kommunikationsmodell>

[Läst 060514]

Christina Petersen
Sabina Tuvevsson
C-uppsats 2006

Intervjuguide om LSS-lagen

Bakgrundsfrågor:

Ålder: 20-35 år 36-50 år 51-65 år

Vilken/vilka utbildningar har Du?

- Hur länge har Du arbetat som LSS-handläggare?
- Vad upplever Du är positivt med ditt arbete?
- Hur är LSS-verksamheten organiserad i kommunen?
- Beskriv vad Du har för delegationsrätt i kommunen?

LSS-lagstiftningen och dess tillämpning

- Berätta vad Du anser om LSS-lagen?
- Upplever Du några positiva möjligheter som LSS-lagen medför? I så fall vad och hur?
- Berätta om vilka andra lagar (utöver LSS) och källor Du använder vid personkrets- och insatsbedömningar.

- Upplever du några svårigheter med att tillämpa LSS-lagen? I så fall hur?
- Berätta om möjligheterna till fortbildning angående LSS-lagstiftningen och dess tillämpning?

- Berätta om möjligheter till någon form av handledning i samband med dina LSS beslut? I så fall hur och av vem?
- Stöter Du på några etiska dilemman vid LSS-beslut? Berätta i så fall på vilket sätt
- Om du fick möjlighet att ändra eller tillföra något i lagen, vad skulle det vara?

Kristianstad 2006-04-10

Information om vår LSS-undersökning

Hej!

Vi heter Christina Petersen och Sabina Tuveesson och studerar på Sociala omsorgsprogrammet med inriktning äldre och funktionshindrade vid Högskolan Kristianstad. Vi går den sjätte terminen av sju på utbildningen. Under våren 2006 ska vi skriva c-uppsats om *LSS handläggares uppfattning om LSS-lagen och dess tillämpning*.

Du har blivit kontaktad av oss per telefon och blivit tillfrågad om att medverka som intervjuperson i vår studie, eftersom du har erfarenheter och kunskaper om LSS-handläggning som vi behöver för att vår uppsats ska bli betydelsefull. Vi är tacksamma för att Du vill ställa upp som intervjuperson och vi vill informera dig lite mer genom detta informationsbrev.

Vi vill bekräfta vår överenskommelse om att intervjun genomförs

dagen 2006- - kl. plats:

Ditt deltagande är frivilligt och du har rätt att avbryta din medverkan om du önskar. För att du ska känna dig förberedd på vad vi ska fråga om, skickar vi med en intervjuguide samt ett formulär om ditt samtycke till intervjun som fylls i och returneras till oss i bifogat kuvert. Innebörden i samtyckesformuläret är att vi får ett medgivande från din sida att delta i intervjun och tillåtelse om att spela in intervjun på band samt att de uppgifter vi tar del av får användas i studien. Resultatet av intervjun kommer att vara en central del i vår uppsats och för att vi ska få bästa möjliga noggrannhet vid redovisningen av intervjun önskar vi spela in den på band.

Det insamlade materialet kommer att beaktas konfidentiellt det vill säga att ditt namn eller vilken kommun som är berörd kommer inte att uppges i uppsatsen. Under arbetets gång kommer det insamlade materialet förvaras oåtkomligt för utomstående. När uppsatsen är examinerad och godkänd kommer allt insamlat material att förstöras.

När uppsatsen är färdig kommer den att finnas tillgänglig på Högskolan Kristianstads bibliotek samt att publiceras på deras hemsida (www.hkr.se)

Om du har frågor eller synpunkter på intervjun eller något annat omkring uppsatsen är du välkommen att kontakta oss på:

Christina Petersen
xxxx-xxxxxx
e-post:

Sabina Tuveßon
xxxx-xxxxxx
e-post:

Handledare: *Ing-Britt Svensson, universitetsadjunkt, Högskolan Kristianstad, xxx-xxxxxx*

Tack för att du vill dela med dig av dina erfarenheter.

Med vänlig hälsning

Christina och Sabina

Bilagor

Intervjuguide
Samtyckesformulär
Frankerat kuvert

Christina Petersen
Sabina Tuveesson
C-uppsats 2006

Samtyckesformulär

Studiens titel: *Uppfattningar om LSS-lagstiftning och dess tillämpning sett utifrån LSS-handläggarnas perspektiv.*

Jag har tagit del av den skriftliga informationen om studien angående LSS-handläggarnas uppfattningar om LSS-lagstiftning och dess tillämpning. Härmed ger jag mitt samtycke till att medverka i intervjun och att den spelas in på band, de uppgifter Ni tar del av får användas i Er studie.

Jag har även tagit del av informationen att mitt deltagande är frivilligt och att jag kan avbryta min medverkan när som helst. Detta kan jag göra utan att ge någon orsak till varför.

Ort och datum

.....

Underskrift

.....

Namnförtydligande

.....

Telefonnummer

.....

Arbetsfördelning

Vi har gemensamt och även var för sig sökt litteratur utifrån vårt syfte. Denna litteratur har vi läst och diskuterat för att sedan skriva ner det som vi ansett vara kopplat till vårt syfte. Även om arbetet är gemensamt, har en uppdelning skett där vi har lagt koncentrationen vid följande avsnitt:

Sabina

2.5 Normaliseringsprincipen

2.6 Etiska aspekter vid LSS-handläggning

2.7 Organisationen i omsorgsverksamheterna

2.8 Tidigare studier- Politik, lag och praktik (Bengtsson 1998)

3.2 Rollteori

Christina

2.1 Historisk återblick på lag och yrkesroll

2.3 LSS-lagstiftningen

2.8 Tidigare studier- Kollegial akt granskning LSS. (Gough 2005)

3.1 Kommunikationsteori

Övriga delar i uppsatsen är gemensamt skrivna. Även om denna uppdelning är gjord, så har vi lika stort ansvar för alla delar i uppsatsen. Avsnitten har delgetts den andre för synpunkter och tillägg.

Christina & Sabina