



INSTITUTIONEN FÖR SOCIALT ARBETE

JAG HAR JU EN KOMPETENT PERSONALGRUPP MEN VI NÅR INTE MÅLET

Hur handlingsutrymme, nya utmaningar i målgruppen och personalens kompetens påverkar första linjens chefer inom LSS- och SoL-boenden i Göteborgs Stad

SQ4262, Vetenskapligt arbete i socialt arbete, 15 hp

Scientific Work in Social Work, 15 higher education credits

Kandidatnivå

Termin/år: VT/22

Författare: Robin Tuomi & Lars Cronstaaf

Handledare: Staffan Johansson

Antal ord: 17256

Abstract

Title: I have a competent staff group but we don't reach the goal – How discretion, new challenges in the target group and the competence of the staff affect first-line managers in disability housing in Gothenburg

Authors: Lars Cronstaaft & Robin Tuomi

The Swedish law LSS (The law on support and service for certain disabled) includes the right of assisted housing for the target groups to which the law relates, and is regulated by the National Board of Health and Welfare. The regulations include formalized competence requirements when employed in such assisted housing. The aim of this study was to examine how first-line managers for assisted housing, that targets different kinds of disabilities, in the city of Gothenburg experience their discretion to control and influence resources in the form of competence of the employees in relation to the individual needs of the target group. The empirical base consisted of six semi-structured interviews with first-line managers employed in the Administration for disability support (Förvaltningen för funktionsstöd) in the city of Gothenburg that were analyzed from a theoretical perspective of neo-institutional theory, isomorphism, street-level bureaucracy and coordination theory. Results showed a significant increase in the complexity among the disability target group, where the formal competence requirements were perceived inadequate among the first line managers. Their discretion was limited mainly by budgetary constraints, but also by increased bureaucracy and administrative duties that were not perceived as aiming at support of the operating core of their operations.

Keywords: *discretion, competence, first-line managers, standardization, organizational conditions, bureaucratisation, LSS, assisted housing.*

Innehållsförteckning

Förord	4
1. Inledning	5
1.1 Bakgrund	5
1.1.1 Socialtjänstlag och lag om stöd och service till vissa funktionshindrade	5
1.1.2 Tillsyn och styrning	7
1.1.3 Bostad med stöd	7
1.1.4 Kompetens inom bostad med stöd	8
1.2 Problemformulering	9
1.3 Syfte och frågeställning	10
1.4 Begreppsdefiniering	10
1.4.1 Första linjens chef	10
1.4.2 Handlingsutrymme	11
1.4.3 Standardisering	11
2. LSS inom Göteborgs Stad	12
3. Tidigare forskning	17
4. Teoretiska utgångspunkter	24
4.1 Nyinstitutionell teori	24
4.1.1 Isomorfism	25
4.2 Gräsrotsbyråkrati	26
4.2.1 Chefers handlingsutrymme	28
4.3 Koordineringsmekanismer	28
5. Metod	32
5.1 Metodval	32
5.2 Urval	32
5.3 Genomförande av intervjuer	33
5.4 Bearbetning och analys av intervjuer	34
5.5 Reflektion kring metodval	35
5.6 Etiska överväganden	38
5.7 Arbetsfördelning	40
6. Resultat och analys	41
6.1 “Jag har ju en kompetent personalgrupp men vi når inte målet”	41
6.2 “Budgeten är överordnat allt”	46
6.3 “Men när de bestämmer vad vi skall göra så blir det ju fel”	51
7. Sammanfattning och diskussion	56
7.1 Sammanfattning av resultaten	56

7.1.1 Personalens kompetens	56
7.1.2 Respondenternas handlingsutrymme	57
7.1.3 Organisationens stöd	58
7.2 Reflektioner kring studien och resultat	59
7.3 Förslag på vidare forskning	61
Referenser	64
Bilagor	71
Bilaga 1 - Informationsmail	71
Bilaga 2 - Intervjuguide	72

Förord

Efter det gedigna arbetet med den här studien känns det på sin plats att tacka de personer utan vars medverkan, hjälp och stöd studien inte hade blivit det den är: Ett varmt tack till respondenterna från Förvaltningen för funktionsstöd i Göteborgs Stad, som ställde tid och energi till vårt förfogande. Utan er hade vår studie inte blivit av. Ett varmt tack till vår handledare Staffan Johansson, vars kunskap inom fältet och förmåga att med varsam hand styra oss rätt varit ovärderlig. Och ett varmt tack till Zorica Mirkovic, socionomprogrammet examen december 1996, vars korrekturläsning och uppmuntrande tillrop varit ett stort stöd i processen.

Även ett stort tack till varandra, våra olika styrkor och vårt samarbete har bidragit till att slutresultatet blev vad det är.

Lars Cronstaaf och Robin Tuomi

April 2022

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Socialstyrelsen publicerade i mars 2021 rapporten *Kompetens i LSS-boenden* (Socialstyrelsen, 2021), där de på uppdrag av regeringen kartlagt kompetensen hos den personal som arbetar på LSS-boenden enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (SFS 1993:387) (LSS). Bland slutsatserna i rapporten finns att det råder kompetensbrist bland personal på LSS-boenden, och att detta har påverkan på de boendes möjlighet att få sina behov och rättigheter tillgodosedda. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) kom i sin årsberättelse *Vad har IVO sett 2020* (IVO, 2021), där IVO bland annat granskat förekomsten av skydd-, tvångs- och begränsningsåtgärder inom frivillig omsorg enligt socialtjänstlagen (SFS 2001:453) (SoL) samt LSS, fram till samma slutsats, att en av orsakerna till förekomsten av otillåtna tvångs- och begränsningsåtgärder är bristande kompetens hos både ledning och personal. IVO tog även upp att antalet anmälningar avseende tvångs- och begränsningsåtgärder, det vill säga åtgärder som utövar tvång eller som går emot den enskildes vilja, har ökat inom LSS-boenden sedan 2019.

Utifrån dessa två rapporter väcktes vårt intresse att studera *kompetens*, vilken kunskap som behövs utifrån målgruppens behov och hur kompetensen kommer de enskilda i målgruppen tillgodo, *ledning*, hur verksamheten i nära relation till målgruppen styrs och vilka förutsättningar som finns för denna ledning, samt *organisation*, där förutsättningarna för ledningen och kompetensen sätts och ges, samt på vilket sätt det påverkar både ledningen och kompetensen.

1.1.1 Socialtjänstlag och lag om stöd och service till vissa funktionshindrade

Socialtjänstlagen i sin grundform föreslogs 1979 (Prop. 1979/80:1) och infördes 1982 (SFS 1980:620) (SoL). Den ersatte de tidigare sociala lagstiftningarna barnomsorgslagen (SFS 1976:381), barnavårdslag (SFS 1960:97), nykterhetsvårdslag (SFS 1954:579) samt socialhjälpslag (SFS 1956:2), och syftade till att få en mer sammanhållen social lagstiftning. Den tidigare benämnda

socialvård som fanns ersattes av socialtjänst, vars huvudman skulle vara kommunen och tillsynsmyndighet blev Socialstyrelsen. SoL fick formen av en målinriktad ramlag, där kommunerna inom ramen kunde ordna verksamheten efter de förutsättningar och behov som fanns i varje enskild kommun. Detta skulle ske med en helhetssyn där lösningen på sociala svårigheter skulle ske i samråd och frivillighet från den enskildes sida. I lagen benämndes grupper som huvudmannen hade ansvar för omsorgen av: barn och ungdom, äldre människor, människor med handikapp, samt vård i familjehem och i hem för vård eller boende. Socialtjänstlagen (SFS 1980:620) har reviderats ett antal gånger, och ersattes år 2002 med SFS 2001:453.

Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (SFS 1993:387) (LSS) trädde i kraft år 1994, och ersatte omsorgslagen (SFS 1985:568) samt elevhemslagen (SFS 1965:136). I lagen anges de tre personkretsar en person behöver tillhöra för att lagen skall gälla, nämligen personer:

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

Precis som för SoL blev kommunen huvudman och Socialstyrelsen tillsynsmyndighet. I LSS listas de insatser som personer som återfinns i personkrets 1-3 kan vara berättigade till, som till exempel boende i familjehem eller i bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet, och bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna.

1.1.2 Tillsyn och styrning

Från början var Socialstyrelsen tillsynsmyndighet för socialtjänsten, vilket innefattade SoL och LSS, men sedan år 2013 har Inspektionen för vård och omsorg (IVO) tagit över allt tillsynsansvar. Sedan Socialstyrelsen år 2013 lämnade över ansvaret för tillsynen av socialtjänsten till IVO, fick de rollen av en kunskapsmyndighet gentemot sjukvård och socialtjänst, där en del av uppdraget är att ha ett sektorsansvar för genomförandet av de politiska målen inom funktionshinderområdet. I uppgifterna ingår även metodutveckling, kunskapsstöd och att utfärda föreskrifter och råd för att verksamheter, inklusive socialtjänst, skall bedrivas "enligt vetenskap och beprövad erfarenhet" (SFS 2015:284, 4 § 1 p.). Utifrån detta uppdrag och dessa uppgifter har Socialstyrelsen utfärdat ett antal föreskrifter och råd, där de som rör bostad med stöd enligt LSS, förutom bostäders utformning och sammansättning (SOSFS 2002:9), även innehåller föreskrifter och råd avseende verksamhetsförestandares utbildning och kompetens (ibid. 4-5 §) samt personalens utbildning och kompetens (SOSFS 2014:2).

1.1.3 Bostad med stöd

I både SoL (5 kap. 7 §) och LSS (9§ 8-9 p.) finns det skrivet att en av de insatser som skall erbjudas är bostad anpassad för den enskilde, där det skall finnas tillgång till stöd i den omfattning som motsvarar det individuella behov som den enskilde har. Syftet är att den enskilde skall kunna delta i samhällets gemenskap och leva som andra, och bygger på den enskildes delaktighet och självbestämmande. I förarbetena (Prop. 1992/93:159) till LSS urskiljer man olika former av boenden, som gruppboende och serviceboende, där gruppboende är ett sammanhållet bostadsalternativ för personer med ett omfattande tillsyns- och omvårdnadsbehov och där verksamheten genom sin fasta och kollektiva bemanning ska kunna tillgodose det stöd som behövs under dygnets alla timmar. En serviceboende består av ett antal lägenheter och där de boende har tillgång till en gemensam service och fast anställd personal. Socialstyrelsen har i sina föreskrifter och allmänna råd om bostad med särskild service för vuxna (SOSFS 2002:9) angett att gruppboendestäder inte bör omfatta fler än tre till fem personer, samt ha gemensamhetslokaler i nära eller direkt anslutning till bostäderna. Bostaden, oavsett om det avser gruppboende eller serviceboende bör i förhållande till målen

med LSS-lagstiftningen “inrättas i en miljö som ger de boende förutsättningar för ett aktivt deltagande i samhällslivet” (Socialstyrelsen, 2021, s. 12) samt integreras i området så att man undviker en institutionell boendemiljö (SOSFS 2002:9).

1.1.4 Kompetens inom bostad med stöd

Nationalencyklopedin definierar kompetens på följande vis:

kompetens (ytterst av senlat. *compete'ntia* 'sammanträffande', 'överensstämmelse', av *co'mpeto* 'sammanträffa', 'vara ägnad', 'vara kompetent', 'räcka till'), *formell kompetens*, utbildning eller erfarenhet som krävs för viss tjänst eller befattning

(Nationalencyklopedin, 2022)

I *Socialstyrelsens allmänna råd om kunskaper hos personal som ger stöd, service eller omsorg enligt SoL och LSS till personer med funktionsnedsättning* (SOSFS 2014:2) anges att personal som yrkesmässigt arbetar med att ge stöd, service eller omsorg enligt SoL 4 kap. 1 § eller LSS 9 § bör ha kompetens motsvarande vård- och omsorgsprogrammet, alternativt barn- och fritidsprogrammet, på gymnasienivå. Vidare listas kunskaper och förmågor som personalen bör ha, till exempel kunskap om grundläggande värden, regelverk, förhållningssätt och bedömningsförmåga, kunskap om funktionsnedsättningar och dess konsekvenser samt kunskap om social gemenskap och sysselsättning.

I *Förordning om stöd och service till vissa funktionshindrade* (SFS 1993:1090) föreskrivs att det skall finnas “[...] en person med lämplig utbildning som förestår verksamheten [...]” (SFS 1993:1090, 3 §). Socialstyrelsen förtydligar detta i *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS* (SOSFS 2002:9), där lämplig utbildning anges som “en högskoleutbildning som är relevant för att en person skall kunna förestå verksamheten i en gruppboende” (SOSFS 2002:9, 5 §). Denna person är utsedd av huvudmannen, och har en ledarskapsfunktion vilket motsvarar en första linjens chef, vilket ses som den profession som bär det yttersta ansvaret för planera, organisera, leda och kontrollera verksamheten i det operativa arbetet närmast de enskilda (Szücs & Andersson Bäck, 2015; Thylefors, 2016). Enligt

Socialstyrelsen (2021) ingår där att se till att personalen har den kompetens som krävs, samt att personalen får den kompetensutveckling som de behöver.

1.2 Problemformulering

Att ha funktionshinder kan innebära behov av olika former av stöd i sitt liv och sin tillvaro. Enligt LSS och SoL är boende med stöd en sådan form av stöd, där det skall finnas personal som tillgodoser sådana behov som den enskilde har, för att den enskilde skall kunna leva ett liv som andra. Personalen skall ha utbildning och kompetens att möta dessa behov, vilka är individuella och unika för varje enskild person.

I Socialstyrelsens undersökning *Kompetens i LSS-boenden* (2021) ingick synpunkter från workshops där företrädare från nätverk inom funktionshinderområdet deltog. Bland de synpunkter som framfördes fanns bland annat att målgruppen inom LSS idag är mer komplex, då de enskilda, utöver sin funktionshinderdiagnos, även kan ha annan problematik som psykisk problematik eller missbruksproblematik samt kriminalitet. Brister som nätverken tog upp var bland annat problem att rekrytera personal med rätt kompetens, där personalens grundutbildningar inte svarar upp mot verksamheternas specifika behov och inriktningar. Andra brister inom kompetensen handlade om förståelse för de lagar och föreskrifter som styr verksamheterna, vilket var en brist som enligt företrädarna för nätverken återfanns bland både personal och ledning.

Socialt arbete innebär ofta ett behov av att både ha, och se, ett handlingsutrymme för att navigera mellan de förväntningar och behov som enskilda, organisationen och samhället har, samt de lagar, regler och föreskrifter som reglerar verksamheten (Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008). Ett sådant handlingsutrymme kan inom, och av, organisationen begränsas av exempelvis ekonomiska ramar, men även policies, processtyrning, rutiner, regler och standardiserade bedömningsinstrument för insatser. När enskildas komplexa behov möter lagar, regler och samhällets förväntningar som inte har hängit med i en föränderlig värld kan en diskrepans uppstå mellan vad som formellt efterfrågas och vad som faktiskt behövs. De personer som främst är satta att navigera i, och påverkas av, detta handlingsutrymme och denna diskrepans är de första linjens

chefer, föreståndare, som är ansvariga för LSS- och SoL-boenden. Vad som saknats i de studier som IVO (2021) och Socialstyrelsen (2021) gjort är perspektivet från första linjens chefer – hur upplever de själva sitt handlingsutrymme och vilka faktorer inverkar på möjligheten att uppfylla lagens intentioner om det individuella stödet som målgruppen har rätt till?

1.3 Syfte och frågeställning

Syftet med denna studie är att undersöka hur första linjens chefer för LSS- och SoL-boenden med olika inriktningar i Göteborgs Stad upplever sitt handlingsutrymme att styra och påverka resurser i form av exempelvis bemanning och personalens kompetens i relation till de enskildas behov, samt vilket stöd de upplever att de får från organisationen. Detta för att skapa en djupare förståelse för deras egna perspektiv.

- Hur upplever första linjens chefer inom LSS- och SoL-boenden att deras personals kompetens svarar upp mot brukarnas behov?
- Vilka faktorer upplever första linjens chefer inom LSS- och SoL-boenden påverkar handlingsutrymmet de har inom sina verksamheter, och vad ger det för konsekvenser?
- Vilket stöd upplever första linjens chefer inom LSS- och SoL-boenden att de har från organisationen avseende sina verksamheter?
- Vilka mönster finns det i upplevelsen av handlingsutrymme, och kompetensbehov bland personalen, som första linjens chefer inom LSS- och SoL-boenden har?

1.4 Begreppsdefiniering

1.4.1 Första linjens chef

Med första linjens chef avses den chef som arbetar närmast den operativa verksamheten och som har ett övergripande ansvar för bland annat personal, budget, utveckling och arbetsmiljö (Socialstyrelsen, 2021a). Inom Göteborgs Stad har den chef som befinner sig närmast den operativa verksamheten inom bostad med särskild service (BmSS), där medarbetare som stödpedagoger, stödassistenter, metodutvecklare och stödbiträden befinner sig, titeln *enhetschef*.

Socialstyrelsen (SOSFS 2002:9, 4 §) anger att samtliga former av bostad med särskild service skall ha en av huvudmannen utsedd föreståndare, vilket motsvarar enhetschef i Göteborgs Stad. I studien kommer vi använda begreppen första linjens chef, enhetschef och chef som likabetydande funktioner.

1.4.2 Handlingsutrymme

På engelska används begreppet *discretion*, vilket i svenskan översätts till *diskretion* och likställs med *handlingsutrymme*. Dellgran (2008) definierar diskretion som “[...] frihet att göra bedömningar, fatta beslut och handla utan annan kontroll än det egna omdömet” (ibid. s. 234). Handlingsutrymme innebär varken frånvaro av regler eller styrning, utan den nödvändiga möjligheten att fatta självständiga beslut och navigera i det rum som skapas mellan de regler, lagar och politiska beslut som inverkar på den människobehandlande organisationen, i syfte att tillvarata klientens intresse och varierande behov (Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008; Dellgran, 2015).

1.4.3 Standardisering

Standardisering inom socialt arbete handlar om att genom policies, processtyrning, lagar och föreskrifter få en enhetlighet och mätbarhet i hur uppgifter utförs. Det kan handla om att använda särskilda bedömningsformulär, att reglera vilka kompetenser som skall utföra vilket arbete, eller att skapa processer som skall följas vid utförandet av olika arbetsuppgifter. Standardisering kan beskrivas som ett sätt att följa organisationslogiken, där “arbetet fördelas utifrån specifika funktioner i organisationen och att det styrs av en ledare och regleras genom regler och riktlinjer som alla har att följa” (Ponnert & Svensson, 2015, s. 218). Denna logik står i motsats till professionslogiken, där arbetet fördelas till den som har bäst kompetens, och där den även ges det handlingsutrymme och den autonomi som behövs för att utföra arbetet efter sin kompetens och etik. Exempel på standardisering är till exempel det av Socialstyrelsen förordade Individens Behov i Centrum (IBIC), ett manualbaserat arbetssätt att göra utredningar på inför myndighetsutövning inom exempelvis LSS, eller föreskrifter från Socialstyrelsen på vilken utbildning och kompetens personal inom LSS- och SoL-boenden skall ha.

2. LSS inom Göteborgs Stad

Från 1 januari 1989 till och med 31 december 2020 låg ansvaret för den sociala verksamheten på stadsdelsnämnderna i Göteborg. Syftet med stadsdelsnämnderna var bland annat att decentralisera och effektivisera arbetet, men även att ge medborgarna ökat demokratiskt inflytande då stadsdelens politiker skulle komma närmare invånarna. Då stadsdelsnämnderna hade viss frihet i hur arbetet skulle organiseras och styras, så innebar det att olika bedömningskriterier och olika arbetssätt fanns inom en och samma stad.

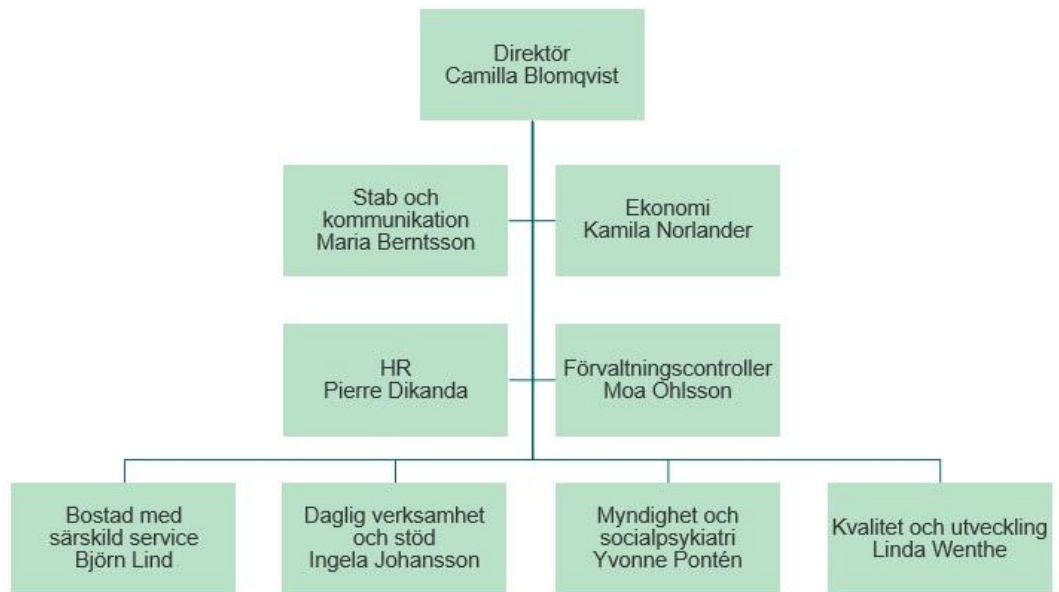
För att bland annat få mer likvärdigt arbete och ökad effektivitet (Rehnström, 2020) infördes 1 januari 2021 ett system med fackförvaltningar som utgår från de målgrupper som finns i Göteborgs Stad. Funktionsstöd blev en egen fackförvaltning, Förvaltningen för funktionsstöd (FFS), där bland annat ansvaret för LSS-boenden hamnat. Förvaltningen för funktionsstöd styrs av nämnden för funktionsstöd (NFS), där politiker som tillsatts av Göteborgs Stads kommunfullmäktige sitter, och högsta ansvariga tjänstemannen är förvaltningsdirektören. Enligt reglementet för nämnden för funktionsstöd (Göteborgs Stad, 2022a) ansvarar nämnden för “de uppgifter som ankommer kommunen inom verksamhetsområde funktionsstöd” (ibid. 2 kap. 2 §) samt för “de uppgifter som ankommer på kommunen enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)” (ibid. 2 kap. 3 §). Enligt 3 kap. (ibid.) skall nämnden bland annat följa de lagar och författningar som gäller inom dess verksamhetsområde, ansvara för att organisationen är tydlig och ändamålsenlig samt skall ha kontroll över verksamheten, styra och följa upp verksamhet och budget. För närvarande (2021-03-31) ser organisationsstrukturen under nämnden för funktionsstöd ut enligt *Figur 1*.

Verksamheten inom förvaltningen för funktionsstöd är organiserad i fyra delområden: *Bostad med särskild service* (BmSS), det vill säga LSS- och SoL-boenden, *Daglig verksamhet och stöd* som ansvarar för daglig verksamhet, personlig assistans samt olika former av korttidsboenden, *Myndighet och socialpsykiatri* som utreder och beslutar i LSS-ärenden och ger olika former av stöd till personer med psykisk funktionsnedsättning, samt *Kvalitet och utveckling*

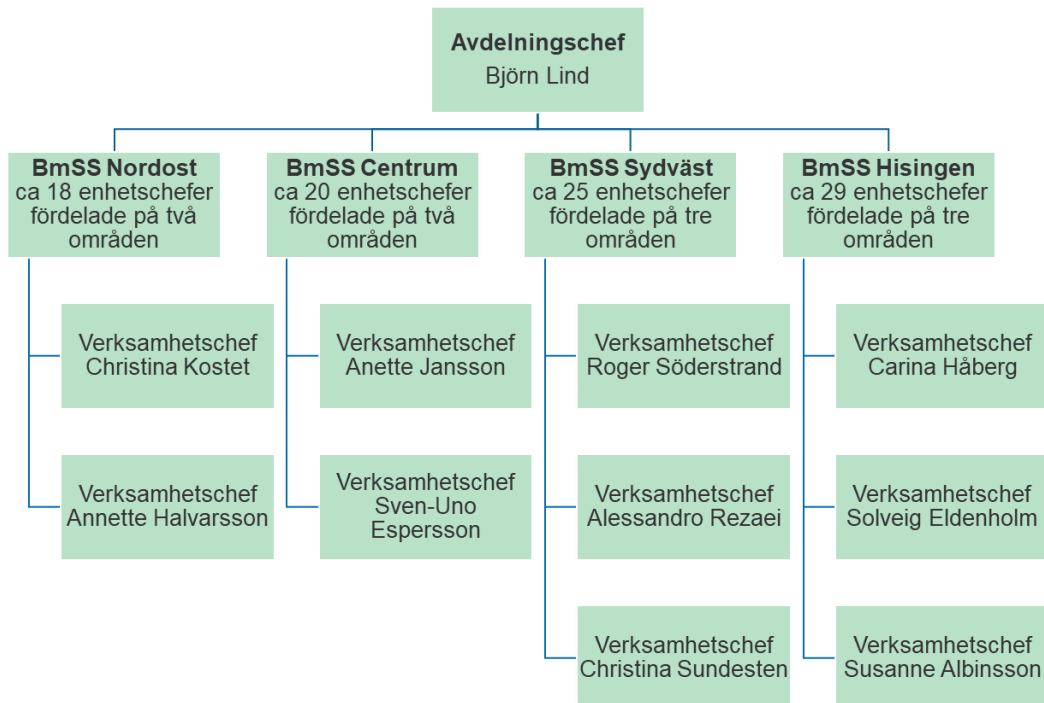
som har hand om boendeplanering, lokal- och fastighetsfrågor och olika kvalitets- och stadsutvecklingsfrågor. Utöver kärnverksamheterna finns även stödfunktionerna *Stab och kommunikation*, *Ekonomi*, *HR* samt *Förvaltningscontroller*.

Då BmSS är ett stort verksamhetsområde, både sett till antal medarbetare och geografiskt med cirka 240 grupp- och servicebostäder i egen regi, 2400 medarbetare och 100 enhetschefer, delades det upp i fyra områden, Nordost, Centrum, Sydväst och Hisingen. Dessa är sedan uppdelade i 2-3 mindre områden, som alla har en ansvarig verksamhetschef. Verksamhetscheferna har i sin tur upp till 10 enhetschefer (första linjens chefer) som var och en är ansvarig för cirka 2-3 boenden (se *Figur 2*).

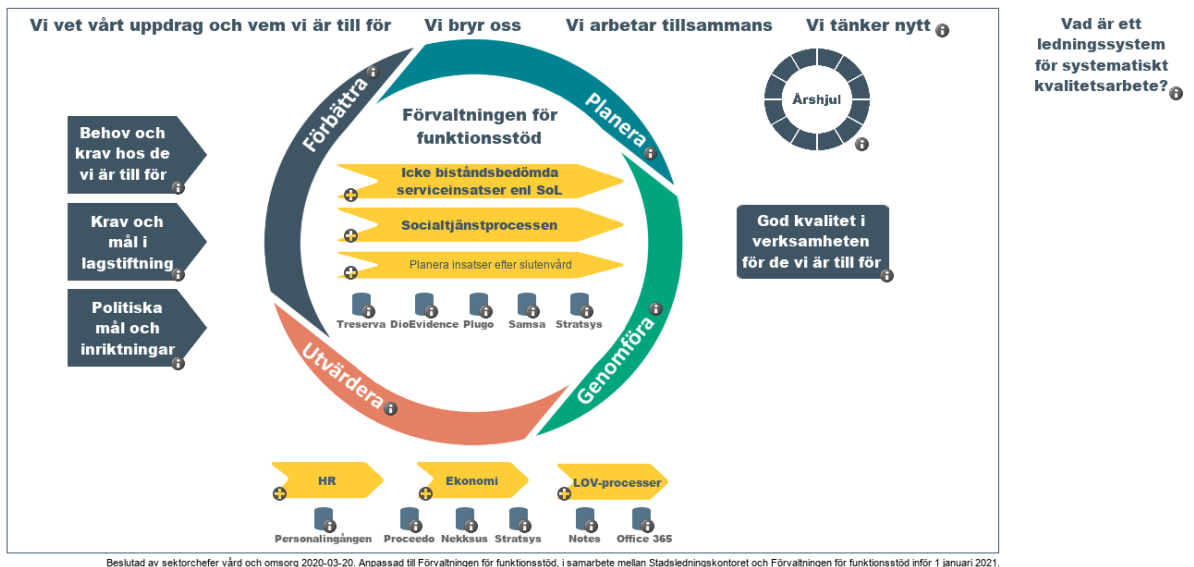
Till stöd för enhetscheferna och verksamheterna finns det ledningssystem, processbeskrivningar och styrande dokument, där rutiner och arbetssätt är formaliserade. Ett sådant ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete kallas *Välfärdens processer* (Göteborgs Stad, 2022d), där processerna finns utformade som flödesscheman (se *Figur 3-6*) med dokument kopplade till de olika aktiviteterna. Syftet med ledningssystemet är att rätt saker skall utföras, på rätt sätt och de krav och mål som lagstiftningen ställer. Styrdokumenten (Göteborgs Stad, u.å.) har en utformning som regleras i *Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument* (Göteborgs Stad, 2021), och är en del av den formaliserade styrningen av staden. Bland de styrande dokumenten finns allt från rutinbeskrivningar för inköp till yrkesrollernas beskrivning och kompetenskrav. Processbeskrivningarna kan innehålla referenser till de styrande dokumenten som hör till den specifika processen eller aktiviteten, vilket gör att det relevanta regelverket återfinns på samma ställe. Nota bene, en del styrande dokument är inte tillgängliga om man inte är inloggad medarbetare i Göteborgs Stad.



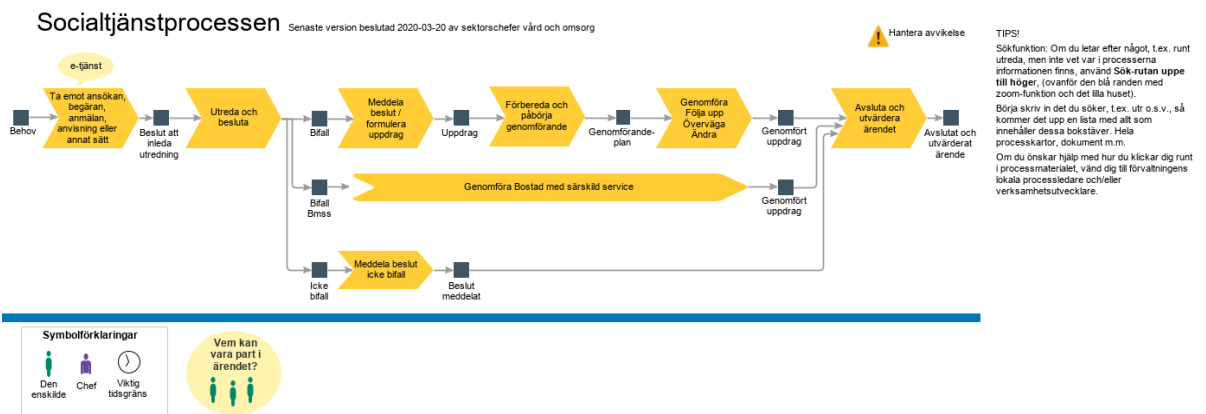
Figur 1
(Göteborgs Stad, 2022c)



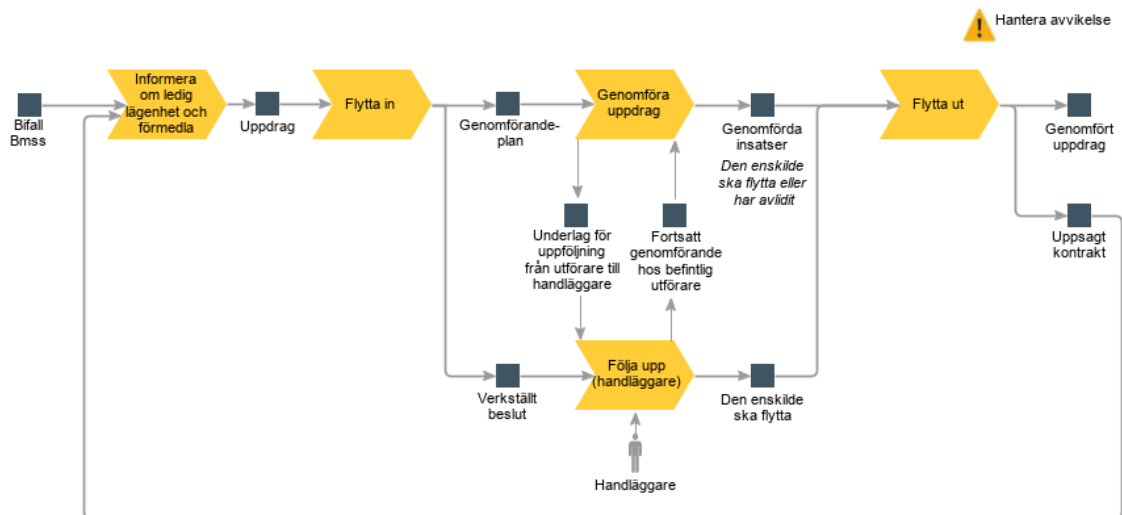
Figur 2
(Göteborgs Stad, 2022c)



Figur 3, Välfärdens processer (Göteborgs Stad, 2022d)



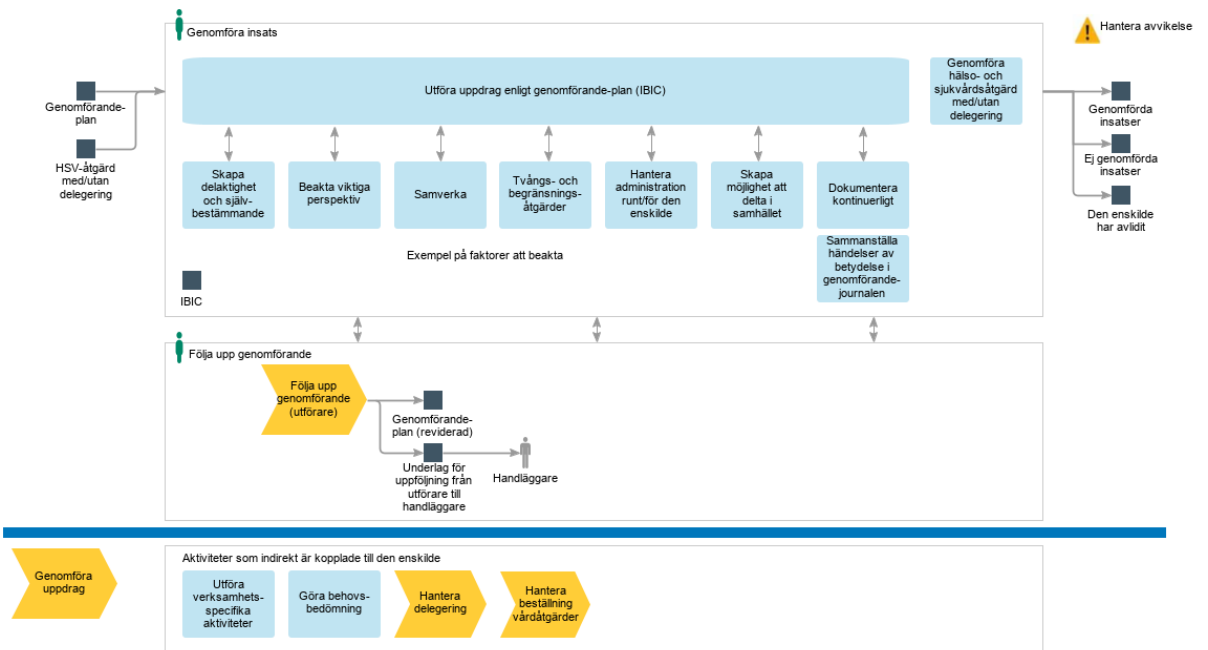
Figur 4, Socialtjänstprocessen (Göteborgs Stad, 2022d)



Genomföra Bostad med särskild service

Godkänd av områdeschefer vård och omsorg 2020-02-24

Figur 5, Genomföra Bostad med särskild service (Göteborgs Stad, 2022d)



Figur 6, Genomföra uppdrag (Göteborgs Stad, 2022d)

3. Tidigare forskning

Sökandet efter tidigare forskning gjordes via Supersök på hemsidan för Göteborgs Universitetsbibliotek, Google Scholar, Scopus och ProQuest Social Sciences. Sökorden var "LSS", "assisted housing", "kompetens", "competence", "mellanchef", "första linjens chef", "management", "manager", "handlingsutrymme", "diskretion" och "discretion" i olika kombinationer. Scopus användes framför allt för att söka framåt i tid, det vill säga finna artiklar som citerat artiklar vi fann relevanta kopplat till syfte och frågeställningar. Då äldreomsorgsområdet har beröringspunkter med funktionshinderområdet har vi tagit med tidigare forskning från det området om den rymdes inom sökorden och vi fann den relevant. Beröringspunkterna innefattade bland annat att kompetensen som krävs för att arbeta med målgrupperna är likvärdig, att båda regleras via lagstiftning och Socialstyrelsen, samt att båda är politiskt styrda offentliga verksamheter som faller inom benämningen människobehandlande organisationer.

Kjerstin Larsson (2008) beskriver i sin avhandling *Mellanchefer som utvecklar första linjens chef* som en mellanposition vars huvudsakliga uppgifter är att representera sina medarbetare och deras intressen, samt tillgodose brukarnas anspråk på en hög kvalitet, samtidigt som denne ska vara lojal mot den högsta ledningen och politiska beslut. Men i och med en snabb och ökad förändringstakt i omvärlden så ställs det nya krav på att första linjens chefer ska kunna initiera och leda förändrings- och utvecklingsarbetet inom vård- och omsorgsorganisationer. Tidigare forskning gällande chefers förutsättningar att driva ett hållbart utvecklingsarbete är bristfällig och lämnar enligt Larsson "en kunskapslucka inom området ledarskap" (ibid. s. 15). Resultatet av Larssons (2008) studie visade på att nya krav, ökade arbetsuppgifter och ansträngd ekonomi försvårar möjligheterna för första linjens chefer att engagera sig i verksamhetens utvecklingsfrågor, något första linjens chefer enligt Thylefors (2016) endast lägger cirka tretton procent av arbetstiden på. Trots dessa svårigheter framkom det enligt Larsson (2008) att vissa av cheferna såg utvecklingsprocesserna som en naturlig arbetsuppgift, oavsett vilka organisatoriska förändringar som har genomförts. Ekonomiska begränsningar framstod som ett stort hinder, men visade även på att olika ekonomiska förutsättningar inte alltid var avgörande för resultatet, då även

arbetsplatser med en stram budget lyckats utveckla sin verksamhet. Samtliga chefer betonade betydelsen av att ha ett eget intresse och egen vilja att engagera sig i utvecklingsfrågor, och där ett aktivt stöd från högre chefer möjliggör det utrymme som behövs för att prioritera detta i sin verksamhet. För att kunna implementera detta arbetssätt hos sina anställda så är det av vikt att första linjens chefer skapar förutsättningar för medarbetarna att vara delaktiga i utvecklingsarbetet. Detta görs dels genom att de får till sig relevant information om verksamheten och dess förutsättningar, dels genom att de blir tillgodosedda med den tid som behövs för att kunna bli motiverade av det ansvar som de tillskrivs.

Wolmesjö (2008) delar i sin studie *Ledarskapets autonomi – om chefers dilemman och handlingsutrymme* uppfattningen i Larssons (2008) avhandling, och beskriver att det sociala arbetets verksamhetsområde befinner sig i en ständig förändring. Detta ställer krav på att professioner i ledande ställning följer med i den utveckling av nya färdigheter som anses vara önskvärda att tillämpa i det praktiska arbetet. Förändringar i omvärlden ställer krav på chefernas ledarskap, och där rekryteringsproblematik samt ökade besparingskrav är ”exempel på omvärldsfaktorer som kan förväntas ge effekter inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen” (Wolmesjö, 2008, s. 150), och som i sin tur kan komma att påverka arbetsvillkoren för första linjens chefer. Resultatet av studien visar på att en hierarkisk struktur i en politikerstyrd organisation tenderar att öka komplexiteten i ledarskapet. En ökad kontroll uppifrån medför att yrkesrollen för första linjens chefer förändras mot ett alltmer strategiskt ledarskap, och där ledarskapsfunktionen fått ett ökat administrativt ansvar över att förse kommunalnämnd med bland annat verksamhetsberättelser och ekonomirapporter. Detta stöds av Thylefors (2016), som i sin studie visar att första linjens chefer inom vård, skola och omsorg lägger runt en tredjedel av sin arbetstid på administrativa uppgifter och ytterligare femton till tjugo procent åt illegitima arbetsuppgifter, i form av “meningslös inrapportering av data” (ibid. s. 139), som anses onödigt och ligger utanför själva kärnuppdraget. I takt med att yrkesrollen förändras mot ett strategiskt ledarskap så råder det en diskrepans över hur första linjens chefer ser och uppfattar sitt handlingsutrymme (Wolmesjö, 2008).

I likhet med Wolmesjö (2008) definierar Karlsson (2006) i sin studie *Att leda i kommunal äldreomsorg* begreppen handlingsutrymme och handlingsfrihet, där distinktionen är att handlingsutrymmet är något som definieras och konkretiseras genom formella regler, delegationsordningar och politiska beslut medan handlingsfrihet är friheten att manövrera inom detta handlingsutrymme. Detta visas påtagligt i de intervjuer som studien bygger på, där enhetschefer bland annat beskriver hur ekonomiska ramar, tilldelade resurser och beslut fattade i andra delar av organisationen påverkar deras möjlighet att bedriva ett arbete enligt lagar och etiska riktlinjer. Samtidigt upplever enhetscheferna att de i det dagliga arbetet har utrymme att påverka arbetet som utförs med de resurser som finns tillgängliga, vilket även framkommer i Wolmesjö (2008) och Larsson (2008).

Elmersjö (2014) visar i *Kompetensfrågan inom äldreomsorgen – Hur uppfattningar om kompetens formar omsorgsarbetet, omsorgsbehoven och omsorgsrelationen* hur standardisering, genom exempelvis riktlinjer och manualstyrning, kringskar handlingsutrymmet. Detta sker trots att det är de enskilda behoven som skall styra, snarare än standardiserade insatser eller tillgången till resurser. Genom standardiserade utrednings- och bedömningsmetoder specificeras insatserna, vilket “påverkar i nästa led hur pass stor frihet enhetschefen har att tolka insatsen och eventuellt omformulera den efter tillgång till resurser” (ibid. s. 55). Sandfort (2000) uppger i sin studie att ett ökat krav på standardiserade insatser och policyimplementering bidrar till att yrkesrollen har svårt att hinna med de arbetsuppgifter som organisationen eftersträvar, och som i sin tur hämmar ett effektivare beslutsfattande. Kraven på mätbarhet och resultat – något som av personalen ses som motstridiga mot det sociala arbetets intention och etik – skapar enligt Sandfort (2000) en konflikt inom organisationen där enhetschefen hamnar mitt emellan två ibland motstridiga intressen. Detta gör att det bildas ett etiskt och ideologiskt avstånd mellan personal och enhetschef, och begränsar det handlingsutrymme som enhetschefen behöver genom att personalen blir förändrings- och regelföljningsobenägen.

Karlsson (2019) ser i *Searching for managerial discretion: how public managers engage managerialism as a rationalization for increased latitude of action* hur

kraven på effektivitet och genom det minskade resurser – enligt logiken att om man arbetar effektivare så kostar det mindre – skapar en ständig balansakt för chefer i offentlig verksamhet. Organisationens resurser skall inte påverka dem som organisationen är till för, utan servicegraden skall upprätthållas. Denna balansakt ser Karlsson (2019) kommer att kräva mer handlingsutrymme för chefer inom offentlig verksamhet, och skiljer på “brave managers” och “obedient managers”, där den förra konstrueras som ansvarstagande, lojala mot de organisationen är till för och får saker gjorda medan den senare konstrueras som strikt regelföljande och lojala mot organisationen. “Brave managers” förväntade och tog sig ett större handlingsutrymme, men hölls även i större grad ansvariga för sina beslut, medan “obedient managers” endast manövrerade inom det givna handlingsutrymmet och kunde hänvisa sina beslut till organisationens ramar och regler (ibid.).

Manualstyrning och andra former av standardisering tar även Ponnert och Svensson (2016) upp i *Standardisation – the end of professional discretion?* som faktorer som begränsar handlingsutrymmet i socialt arbete. De drar ett likhetstecken mellan standardisering och kraven på evidensbaserad praktik, där syftet ses som ökad effektivitet och rättssäkerhet, högre kvalitet och minskad osäkerhet för de professionella. Standardiserade metoder riskerar dock, enligt Ponnert och Svensson (2016), att professionen utvecklar “ett strikt mekaniskt förhållande till arbetet, beroende på den organisatoriska kontexten” (ibid. s. 586). Liljegren och Parding (2010) lyfter i *Ändrad styrning av välfärdsprofessioner - exemplet evidensbaserad i socialt arbete* i likhet med Ponnert och Svensson (2016) standardisering och formalisering som en trygghet för de professionella, samt en möjlighet för organisationen att bedöma ifall arbetsuppgifter utförs på rätt sätt. Standardiseringen ses som ett uttryck för *organisationsprofessionalism*, där byråkratisk kontroll i hierarkiska organisationer används för att styra verksamheten och där professionella och klienter “[...] kan reduceras till att bli kuggar i ett hjul, det vill säga de enskilda individernas önskemål och behov kommer i skymundan till förmån för organisationens regler och rutiner” (Liljegren & Parding, 2010, s. 280). Det byråkratiska styrningssättets standardiseringar blir en del av *ansvarigheten* – från engelskans *accountability* – där arbetet följs upp i efterhand för att kontrolleras och kvalitetsmätas i regel- och måluppfyllnad.

Motsatsen till organisationsprofessionalism blir, enligt Liljegren och Parding (2010) *yrkesprofessionalism*, som styrs av tillit, ansvar, kollegialitet och professionens etik i relativt sett platta organisationer. De professionella får stort handlingsutrymme och handlingsfrihet, och ansvar för att, utifrån sin högre utbildning och expertkunskap, utföra arbetet på bästa sätt. Nackdelarna med den yrkesprofessionella logiken som Liljegren och Parding (2010) tar upp relaterar till bristande transparens, stort beroende av den enskilda professionellas kunskap, godtycklighet i bedömningar och beslut samt en stor osäkerhet då det många gånger handlar om komplex problematik med motstridiga intressen och krav. Till skillnad från organisationsprofessionalismens syn på kunskap, där organisations- och byråkratisk kunskap värderas högre, ses den yrkesprofessionellas kunskap som tyst kunskap, vilket innebär kunskap som tillgodogjorts genom högre utbildning, praktiskt arbete och insocialisation i yrket, men som är svårt att explicitgöra.

Arbetet med personer med funktionshinder har förändrats, från att innan LSS införande ha varit inriktat mot omvårdande och omhändertagande, till att efter LSS införande inriktas mot det stödjande, möjliggörande och frigörande. Dock menar Laursen, Plos och Ivarsson (2009) i *Yrkeskunnande och kompetensutveckling i arbetet med vuxna individer med utvecklingsstörning – ett vårdarperspektiv* att personalens formella kompetens inte i grunden förändrats, vilket man kan se då det fortfarande till stor del är undersköterskor som utför arbetet. Den formella kompetensen berörs dock i liten utsträckning i studien. Intervjupersonerna, som samtliga arbetar inom LSS-boende, lägger i kompetensbegreppet väldigt stor fokus på personliga egenskaper, erfarenhetskunskaper, kommunikationsförmåga och samarbets- och problemlösningsförmåga. Det dagliga arbetet inom LSS-boenden kan ses bygga på yrkesprofessionalismens logik, som Liljegren och Parding (2010) relaterar till tyst kunskap, självständigt arbete och personlig lämplighet. Laursen, Plos och Ivarsson (2009) argumenterar för att denna tysta kunskap behöver synliggöras och formaliseras, men även att andra typer av kompetenser och kunskaper utöver vård och omsorg behöver tillföras för att tillförsäkra brukarna de goda levnadsvillkor som LSS uttrycker.

Dunér och Olin (2011) undersöker i sin studie *En begynnande professionalisering? Om gränsarbete och kompetenskrav inom funktionshinderverksamhet och äldreomsorg* hur chefer, metodutvecklare och planeringsledare inom funktionshinder- och äldreomsorgsområdet uppfattar baspersonalens professionaliseringsprocess vad gäller kompetenskrav inom verksamheterna. Det gemensamma för både funktionshinderverksamheten och äldreomsorgen, enligt Dunér och Olin (2011), är att Socialstyrelsen har liknande riktlinjer för kompetensen inom verksamheterna. Dunér och Olin (2011) ser även att båda står inför stora framtida utmaningar när det gäller kompetensförsörjning, där en stor andel av organisationernas anställda fortfarande saknar en formell yrkesutbildning. Resultatet av studien visar på att det råder en oenighet hos informanterna gällande vilken typ av kompetens som baspersonalen – den personal som arbetar närmast brukarna – inom funktionshinderomsorgen har störst användning av. Det framkom åsikter om att det bör ställas högre krav på formell kompetens där “en gedigen utbildning på högskolenivå ger större förutsättningar för ett individualiserat arbetssätt” (ibid. s. 344), vilket anses ge förutsättningar för ökad etisk medvetenhet och reflektion hos personal och beskrivs som nödvändiga för att kunna möta de nya utmaningarna inom området. Andra framhöll, i likhet med vad Laursen, Plos och Ivarsson (2009) fann, att egenskaper som personlig lämplighet är av större betydelse för verksamheten, då en alltför teoretiskt utbildad personal riskerar att förlora den flexibilitet och fingertoppskänsla som krävs för att utföra arbetet. En annan uppfattning är att de praktiska och teoretiska kunskaperna inte behöver stå i motsättning till varandra, utan snarare att de praktiska aspekterna av arbetet kan komma att utvecklas om personalen integrerar de teoretiska kunskaperna i arbetsuppgifterna på ett medvetet sätt. Trots att den underliggande formella kompetensen som ställs enligt Socialstyrelsens riktlinjer är lika, visade intervjuerna Dunér och Olin (2011) gjorde med personer i ledande befattningar inom äldreomsorgen och funktionshinderområdet att det var skilda kompetenser som efterfrågades. Vissa likheter fanns i kompetensförväntningarna, som social omsorgskunskap och socialpedagogik, men problematiken bland brukarna och deras behov upplevdes som stor. Där äldreomsorgen mer befattar sig med omsorgsarbete och åldrandets problematik, handlar funktionshinderarbetet om individuellt stöd utifrån funktionshinder som anges som mer komplext. Därför menar Dunér och Olin (2011) informanter att arbetet inom äldreomsorgen

efterfrågar generalistkunskap, medan arbetet inom funktionshinderområdet ger behov av specialistkunskap.

van Oorsouw, Embregts och Bosman (2013) undersökte i sin utvärderingsstudie *Evaluating staff training: Taking account of interactions between staff and clients with intellectual disability and challenging behaviour* vilken fokus utvärderingar av utbildningar som riktar sig mot personer som arbetar med intellektuella funktionshinder och utmanande beteenden lägger på personliga egenskaper som attityder, självmedvetenhet och brukarnas perspektiv. Detta var något som Laursen, Plos och Ivarsson (2009) visade att personalen fann viktigt, och som gavs mer fokus än formell utbildning. van Oorsouw, Embregts och Bosman (2013) fann att utvärderingar av de kompetenshöjande utbildningarna mer fokuserade på kunskap och färdigheter, det vill säga psykopatologi och hur man bör hantera brukarnas utmanande beteenden, än relationsskapande och förståelse för hur utmanande beteenden och andra problem skapas i interaktionen mellan personal och brukare. Brukarperspektivet var inte heller alls närvarande i studierna, där van Oorsouw, Embregts och Bosman (2013) argumenterade för kompetens inte kan uppnås utan ett brukarperspektiv i utbildningarna. Värt att nämna är att de 11 utvärderingarna som ingick i studien van Oorsouw, Embregts och Bosman (2013) gjorde handlade om utbildningar på 2-10 dagar, alternativt sessionsbaserade utbildningar utspridda över ett flertal tillfällen över en längre tidsperiod.

Sammantaget går det utifrån den tidigare forskningen att se ett mönster där första linjens chefer står inför flera utmaningar, bland annat ett minskat handlingsutrymme till förmån för standardiserade arbetssätt och ökad byråkratisering, samt behov av ökad kompetens bland medarbetarna för att hantera en mer komplex målgrupp. De formella kompetenskraven upplevs som dåligt anpassade till verkligheten ute i verksamheterna, och andra typer av utbildningar efterfrågas för att möta verksamheter som glidit från omvårdnadsarbete till socialt arbete.

4. Teoretiska utgångspunkter

I detta avsnitt redogör vi för de teorier och teoretiska begrepp som valts ut för att analysera och bidra till förståelsen för den insamlade empirin; *nyinstitutionell teori*, *isomorfism*, *gräsrotsbyråkrati*, *handlingsutrymme* och *koordineringsmekanismer*.

4.1 Nyinstitutionell teori

Institutionell teoribildning om organisationer har ett tydligt omvärldsperspektiv, där fokus ligger på omvärldens påverkan på organisationers struktur och arbete via bland annat lagar och professionsbildning samt normer och värderingar (Johansson, 2015). De kännetecken och uppdrag som finns för människobehandlande organisationer, som relaterar till välfärdssektorns kärnverksamheter dit socialtjänst och LSS- och SoL-boenden räknas, lämpar sig väl att studera med verktyg från de institutionella teorierna. Den institutionella teorin ses inte som *en* teori, utan en teori där det ryms olika inriktningar, och man skiljer på traditionella institutionella teorier och nyinstitutionella; där de traditionella institutionella teorierna ser organisationer vars mål är att uppnå *effektivitet* (Grey, 2009) ser den nyinstitutionella teorin organisationer vars mål är att uppnå *legitimitet* (Ponnert & Svensson, 2015). Denna legitimitet är något som de människobehandlande organisationerna är beroende av, inte enbart den formella legitimiteten från staten och professioner, men även det omgivande samhällets legitimitet (Johansson, Dellgran & Höjer, 2015). John Meyer och Brian Rowan (1977), som ses som den nyinstitutionella teorins upphovsmän, observerade att organisationer som verkar inom samma fält i stora drag liknar varandra. Detta är något som de menar på beror på att de formella och informella *institutionella* kraven – som lagar förordningar, opinioner – och de *tekniska* kraven – som förväntningar på att organisationen arbetar rationellt och effektivt – samordnas i en formell struktur, vilken då blir likartad för organisationer som verkar inom samma fält.

4.1.1 Isomorfism

Institutioner som verkar inom samma fält har en tendens att homogeniseras, där arbetssätt, styrningssätt och tankesätt likriktas. Ett sätt att förklara detta inom den nyinstitutionella teorin är genom DiMaggio och Powells (1983) teori om institutionell isomorfism, som består av tre delar: tvingande isomorfism, mimetisk isomorfism och normativ isomorfism (Ponnert & Svensson, 2015).

Alla människobehandlande organisationer är underställda olika former av krav, antingen formella eller informella krav. Formella krav ses som de som stat eller styrande institutioner ställer på organisationen, via lagar, förordningar eller regler, där sanktionsmöjligheter är exempelvis böter eller indraget tillstånd att bedriva verksamheten. Informella krav ställs genom förväntningar på organisationen av den omgivning och det samhälle som organisationen verkar i, att organisationen skall fungera på ett specifikt sätt eller utföra sina uppgifter på ett visst sätt. Att inte uppfylla de informella kraven innebär att organisationen riskerar att tappa legitimitet och giltighet. Då organisationer som verkar inom samma fält ställs inför samma formella och informella krav, skapas en homogenitet, vilket ses som *tvingande* isomorfism (DiMaggio & Powell 1983; Ponnert & Svensson, 2015).

Ett kännetecken för människobehandlande organisationer är att de är beroende av samhällets legitimitet, då deras verksamhet inverkar på människors centrala och intima livsvillkor och ibland gör ingrepp i människors privatliv. Därför finns det för organisationerna ett behov av att “verka i samklang med rådande institutionella och kulturella föreställningar och traditioner” (Johansson, Dellgran & Höjer, 2015, s. 30). Ett sätt att försöka uppnå upplevd legitimitet är att imitera organisationer som anses ha hög legitimitet, så kallad *mimetisk* isomorfism. Andra orsaker till imitation är att organisationen som imiteras upplevs som framgångsrik och stabil, eller att den imiterande organisationen genomgår en period av turbulens. Faktorer som kan orsaka turbulens är till exempel att organisationen genomgår en ekonomisk kris, eller att organisationen har hög personalomsättning. På samma sätt som med *tvingande* isomorfism bidrar *mimetisk* isomorfism till att organisationerna som verkar inom samma fält homogeniseras (DiMaggio & Powell, 1983; Ponnert & Svensson, 2015).

Människobehandlande organisationer som verkar inom samma fält har ofta samma professioner i verksamheterna, vilket genom processer som leds av professionerna och professionalismen leder till en *normativ* isomorfism (DiMaggio & Powell, 1983; Ponnert & Svensson, 2015). Genom *utbildning* och *nätverk* sker ett utbyte och likriktning av de normer och värderingar som professionerna delar. Då personerna inom professionerna delar *utbildning*, och där utvecklar den kunskap tillsammans med normer och värderingar som de har med in i sitt yrke, tenderar organisationerna att homogeniseras genom de beslut som fattas och hur arbetet organiseras och bedrivs (DiMaggio & Powell, 1983; Ponnert & Svensson, 2015). Utöver *utbildning* sprids normer, värderingar och best practices - vad som ses som bästa lösningarna på komplexa problem - genom de *nätverk* som professionen delar och deltar i (DiMaggio & Powell, 1983). Detta möjliggör en homogenisering över organisationsgränser, när personer som delar profession samt normer och värderingar träffas och kunskap utbyts samt reproduceras och sprids.

4.2 Gräsrotsbyråkrati

Michael Lipsky lanserade 1969 sin teori om gräsrotsbyråkrati (eng. *street-level bureaucracy*), där gräsrotsbyråkrat definieras som person som befinner sig i yttersta linjen av organisationens interaktion med medborgarna, har möjlighet att fatta självständiga beslut, och har potential till stor inverkan på klienters liv. Andra aspekter som Lipsky (1969) lyfter i teorin om gräsrotsbyråkrati är att gräsrotsbyråkraten är verksam i organisationer med begränsade resurser, och att yrkesrollen och förväntningarna från klienter och organisation ibland är tvetydiga och motsägelsefulla. Enligt Lipsky (1980;2010) har människobehandlande organisationer till uppgift att omvandla breda politiska mål till en mer praktisk policyimplementering som bestämmer hur verksamheterna ska använda sina begränsade resurser för att uppnå dessa mål. För att uppnå dessa mål, och navigera i utrymmet som uppstår mellan kraven från lagar, politiska mål, detaljstyrda och strikt reglerade verksamheter, samt medborgarnas ibland komplexa behov, behövs ett handlingsutrymme (eng. *discretion*). Handlingsutrymmet rör professionens självständighet i en sfär mellan organisationens uppdrag och klientens intresse, och anses nödvändigt då det

dagliga arbetet för gräsrotsbyråkraten ställer krav på flexibilitet och anpassning då de ställs inför varierande behov och oberäkneliga händelser (ibid. Dellgran, 2015; Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008). Handlingsutrymmet formas dels av organisationens givna ramar ”där det är organisationens uppdrag som avgör hur stort utrymmet är för den enskilda socialarbetaren” (Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008, s. 16), och dels av hur gräsrotsbyråkraten väljer att hantera det utrymme som denne tillskrivs. Författarna skiljer här mellan en stark och svag profession, där en stark profession beskrivs kunna påverka hur organisationen sätter ramarna, medan en svag profession lätt kan bli organisationens verktyg. Handlingsutrymmet skapar en valmöjlighet för gräsrotsbyråkraten att antingen stanna upp och acceptera det utrymme som givits av organisationen, eller arbeta för att vidga det. Med hjälp av Lennart Lundquist (1998) förklaringsmodell redogör Svensson, Johnsson och Laanemets (2008) för fyra olika typer av förhållningssätt som beskriver gräsrotsbyråkratens möjlighet att hantera det uppdrag som de haft för avsikt valt att stanna kvar i:

1. Följa organisationens riktlinjer utan att gå i diskussion. Vilket kan innebära att man får säga till klienten att “detta är de regler som finns, de måste följas”.
2. Arbeta inifrån för förändring. Dvs. påtala problemen för chefer och andra i organisationen och arbeta för att det befintliga handlingsutrymmet vidgas.
3. Arbeta utifrån för förändring, vilket sker genom opinionsbildning, att väcka allmän debatt om orimligheten i t.ex. att dessa regler hindrar de mest behövande från att få hjälp – i hopp om att, med stöd i sin professionalitet, kunna vidga handlingsutrymmet.
4. Kringgå problemet och hitta en lösning “vid sidan av” reglerna utan att påtala problemet. (ibid. s. 25-26)

Med ovanstående förhållningssätt visar Svensson, Johnsson och Laanemets (2008) på att handlingsutrymmet innefattar mer än bara valmöjligheter, utan att det även handlar om att ta ansvar och ställning till de dilemman som uppstår i situationer där organisationens och klientens intresse inte sammanfaller. Dessa valmöjligheter begränsas genom byråkratisering och framför allt standardisering,

vilket minskar möjligheten att anpassa insatser till de unika och komplexa behoven enskilda klienten har (Hasenfeld, 2010).

Även om det professionella handlingsutrymmet ses som nödvändigt och en essentiell del av det sociala arbetet som utförs i människobehandlande organisationer, så är det inte utan att det finns områden som ses som problematiska. Stort handlingsutrymme skapar möjlighet till rättsosäkerhet och maktmissbruk, och kan ses som svåra att byråkratiskt reglera och politiskt styra (ibid.). Ökad byråkratisering och standardisering kan ses som ett sätt att komma tillrätta med dessa till synes problematiska områden.

4.2.1 Chefers handlingsutrymme

Begreppet handlingsutrymme är i stort fokuserad på de personer som arbetar närmast och direkt med klienter, brukare och hyresgäster, men även första linjens chefer (eng. *managers*) har behov och mått av handlingsutrymme i organisationer. Även deras möjlighet att påverka sin arbetssituation är begränsat av lagstiftning, politiska mål och acceptans från den baspersonal – den personal som arbetar närmast klienterna – de är satta att styra över (Lipsky, 1991, se Evans, 2010). På samma sätt som baspersonalen navigerar mellan lagar, regler, organisatoriska förutsättningar och de beslut och påbud som fattas av första linjens chefer, måste första linjens chefer navigera i den verklighet, formell som informell, som skapas både ovanför och under dem i hierarkin (Evans, 2010). Enligt Larsson (2008) är det för första linjens chefer viktigt att identifiera det handlingsutrymme som ges av organisationskulturen, då det påverkar vilken möjlighet som de har att styra och utveckla verksamheten. Eftersom alla människobehandlande organisationer befinner sig i ett fält som innebär motsättningar mellan “[...] å ena sidan organisatoriska villkor och resursmässiga ramar, och å andra sidan professionella värderingar, intressen och normer [...]” (Dellgran, 2015, s. 182) så ter det sig än viktigare att som första linjens chef veta var gränserna för handlingsutrymmet går.

4.3 Koordineringsmekanismer

Mintzberg (1983) tar i sin bok *Designing effective organisations* upp att arbete som innefattar fler än en person har ett behov av att samordnas för att uppnå sina

mål. Utifrån detta finner Mintzberg (1983) fem koordineringsmekanismer som styr hur organisationer samordnar arbetets utförande:

Mutual adjustment (sv. *ömsesidig anpassning*) betyder att personerna som utför arbetet koordinerar arbetet via ömsesidig informell kommunikation. Mintzberg (1983) drar parallellen med två personer som paddlar en kanot, där arbetet måste koordineras för att kunna nå målet. Denna form av samordning passar enkla organisationer där man arbetar nära varandra. Även högspecialiserade organisationer som utför banbrytande arbete kan behöva använda sig av ömsesidig anpassning för att nå fram till ett slutmål, eftersom vägen fram till slutmålet ännu inte utforskats av någon.

Direct supervision (sv. *direkt övervakning/arbetsledning*) förändrar koordineringen, från att vara ett par eller ett fåtal personer som pratar direkt med varandra till att ha en person som tar ansvar för arbetets utförande, och som styr och övervakar de andra. Här jämför Mintzberg (1983) med ett lag som spelar amerikansk fotboll, och menar på att effektiviteten och samordningen av laget på planen ökar med en person som är ansvarig och som styr de övriga mot ett gemensamt mål.

Standardization of work processes (sv. *standardisering av arbetsprocesser*) utformar momenten som skall utföras på förhand, vilket, teoretiskt sett, säkerställer resultaten. En liknelse kan vara ett löpande band, där varje arbetsstation har tilldelat vilka arbetsmoment som skall utföras, eller en skriftlig instruktion för att sätta ihop en IKEA-möbel. Standardisering av arbetsprocesser återfinns enligt Mintzberg (1983) i maskinbyråkratier, där styr- och kontrollfunktioner är nyckelkomponenter i organisationerna. I den operativa kärnan utförs arbete som brutits ner till enkla beståndsdelar, och kräver lågt utbildningsbehov och kompetens av personalen.

Standardization of work outputs (sv. *standardisering av arbetsresultat*) skulle i IKEA-exemplet innebära att en paketerad bokhylla förväntas innehålla specifika delar, i specifika storlekar, i specifik färg, som passar ihop. Man standardiserar helt enkelt vad slutresultatet skall bli, eller vilken prestanda det skall uppfylla, och

överlåter utförandet till de som kan uppnå detta slutresultat. Tekniken och arbetsmomenten som lett fram till att paketet från IKEA innehåller rätt saker är en helt annan process, som är upp till tillverkaren att forma och utveckla och är generellt inte av intresse för kunden. Standardiseringen av arbetsresultat är något som återfinns i företag med olika divisioner, där varje division bedriver verksamhet inom ett begränsat område (Mintzberg, 1983). Varje division har en administrativ enhet, men även centrala enheter som står över divisionerna. Den här organisationsformen återfinns ofta i större privata företag.

Standardization of worker skills (sv. *standardisering av arbetares kompetens*) används, enligt Mintzbergs (1983) teori, när koordinering genom standardisering upplevs behövas, men varken arbetsprocesser eller arbetsresultat bedöms kunna standardiseras. Denna koordineringsmekanism innebär att den utbildning som behövs för att kunna utföra ett arbete är specificerat, och standardiseringen sker genom att personen som anställs tillgodogjort sig kunskaper och kompetens i en formaliserad utbildning. Här kan man exempelvis se professioner som socialarbetare eller läkare, som utför arbete som svårligen låter sig standardiseras vare sig till utförande eller till slutresultat, men genom utbildningen tillgodogörs kunskaper som gör att organisationen kan förutse att arbetet blir utfört. Standardisering av kompetens ses oftast i professionella byråkratier, som återfinns inom bland annat socialt arbete eller hälso- och sjukvård. Organisationerna kännetecknas av en stor operativ kärna och en platt organisation med få beslutssteg.

De första två, ömsesidig anpassning och arbetsledning, kan ses som ad hoc-lösningar, där koordineringen sker under arbetets gång och arbetet löpande kontrolleras och anpassas. Viktigt att nämna är att dessa koordineringsmekanismer sällan används en och en, och antingen eller, utan de flesta organisationer kombinerar ett antal av dem, formellt och/eller informellt (ibid.). Även om processer eller kompetens har standardiserats så kan man, till exempel, använda sig av formaliserad arbetsledning, eller så kan det förekomma informell ömsesidig anpassning mellan personer inom organisationen och arbetslaget. Standardiseringen kan även ske på olika sätt. Exempel hur arbetsprocesser standardiserats ses bland annat genom att Socialstyrelsen förordar användandet av

IBIC vid sociala utredningar, kompetens standardiseras bland annat genom legitimationskrav och lagkrav vid utförandet av arbetsuppgifter (jmf; läkare, socionomer, lärare), arbetsresultat standardiseras även det genom lagkrav på vad som skall uppnås (jmf; målen i SoL och LSS på goda levnadsvillkor och leva som andra). Sett till socialtjänsten är koordineringsmekanismer som dominerar “standardisering av kompetens och yrkessocialisering samt ömsesidig anpassning” (Thylefors, 2016, s. 30).

5. Metod

I detta avsnitt redogör vi för studiens metodval, urval samt genomförande. Vidare presenteras val av analysmetod och reflektion kring metodval. Avsnittet avslutas med att beskriva vilka etiska överväganden som har gjorts och om hur arbetet fördelats mellan författarna.

5.1 Metodval

För att kunna besvara studiens syfte och frågeställningar har vi använt oss av en kvalitativ forskningsdesign, där vi med stöd av en semistrukturerad intervjuform valt att undersöka hur första linjens chefers tolkar sitt handlingsutrymme i relation till resurser som personal och personalens kompetens, och hur man som professionell upplever sig kunna navigera inom och mellan dessa ramar som sätts av organisationen. Kvalitativa forskningsmetoder beskrivs enligt Jacobsen (2012) som öppna och flexibla, och ses som tillämpbara när man vill utveckla ny kunskap och djupare förståelse kring specifika fenomen. En intervjuform med kvalitativ ansats skapar utrymme för respondenterna att närmare kunna beskriva sina subjektiva upplevelser och som anses applicerbart när målsättningen är att "erhålla nyanserade beskrivningar av olika kvalitativa aspekter av intervjupersonens värld" (Kvale och Brinkman, 2014, s. 47). Studien genomfördes genom design av en semistrukturerad intervjuguide (se bilaga 2), vilket ger en struktur med fördefinierade, öppna frågor där utrymme finns för följdfrågor och utvecklande resonemang utifrån samtals utveckling (Jacobsen, 2012; Bryman, 2018). Intervjuguidens design baserades på studiens frågeställning, vilket underlättade att behålla fokus på frågeställningen men ändå lämna utrymme för att intervjun utvecklas inom ämnet vi undersökte. Vi begränsade antalet respondenter till maximalt tio stycken, då öppna intervjuer kan generera stora mängder data (Jacobsen, 2012).

5.2 Urval

Vår studie syftar till att undersöka hur första linjens chefer inom LSS- och SoL-boenden upplever sitt handlingsutrymme att styra och påverka resurser i form av bemanning och personalens kompetens i relation till de enskildas behov.

Bryman (2018) menar att studiers frågeställningar kan ha en vägledande effekt avseende vilka respondenter som ska väljas ut, vilket per automatik begränsade oss till respondenter med yrkesrollen första linjens chef. I valet av respondenter har ett målstyrt urval legat till grund för de respondenter som deltagit i vår studie, där målstyrt urval innebär att välja respondenter som kan ge innehållsrika beskrivningar om de frågeställningar som forskaren har för avsikt att besvara (ibid.). LSS- och SoL-boenden kan drivas i exempelvis offentlig, eller privat – men offentligt finansierad – regi. Då Göteborgs Stad, vilket vi valt att undersöka förhållanden inom, i stor utsträckning driver dessa boenden i egen regi valde vi att rikta oss till kommunala första linjens chefer inom LSS- och SoL-boenden. Kriterierna var alltså att respondenterna ska arbeta som första linjens chefer inom den kommunala sektorn med ansvar för LSS- och SoL-boenden i Göteborg Stad. Vi valde att göra denna begränsning då vi ansåg att denna grupp av respondenter skulle tillhandahålla oss tillräcklig information för att kunna besvara studiens frågeställningar.

Erbjudandet att delta i studien skickades ut via en funktionsbrevlåda till alla första linjens chefer som arbetar som ansvariga för LSS- och SoL-boenden i Förvaltningen för funktionsstöd inom Göteborgs Stad. De chefer som visat intresse av att delta i intervjuer har sedan kontaktats med mer ingående information om studien (se bilaga 1). Genom mailutskicken via funktionsbrevlådan fick vi tag på fem respondenter, den sjätte respondenten tillkom genom vad Jacobsen (2012) och Bryman (2018) redogör som ett bekvämlighetsurval och innebär att “man väljer dem som är lättast att få tag på” (Jacobsen, 2012, s. 227). I vårt fall valde vi att vända oss till en person som vi träffat under verksamhetsförlagd utbildning (VFU), vars yrkesroll var relevant för studien. Samtliga respondenter har över femton års erfarenhet inom socialt arbete.

5.3 Genomförande av intervjuer

Under intervjuerna har vi använt oss av en semistrukturerad intervjuguide (se bilaga 2), med förbestämda teman, vilket underlättade att behålla fokus på studiens frågeställningar, samtidigt som intervjupersonerna gavs frihet att forma svaren på sina egna sätt (Bryman, 2018). De teman vi utformade intervjuguidens

frågor efter, förutom inledande frågor kring respondenternas *bakgrund*, var *kompetens*, *hyresgästernas behov* samt *handlingsutrymme*. I *kompetens*-temat hade vi för avsikt att undersöka hur respondenterna upplever sig kunna påverka, både sitt eget och personalens kompetens, samt vilket utrymme de tillskrivs att arbeta med kompetens- och utvecklingsfrågor inom organisationen. Temat *hyresgästernas behov* fokuserade på vilket stöd och vilka verktyg respondenterna har för att arbeta med individer inom funktionshinderområdet. I temat *handlingsutrymme* strävade vi efter att få respondenternas uppfattning om hur de anser sig kunna tillämpa sitt tilldelade handlingsutrymme inom organisationen.

I studien har sex intervjuer genomförts. Fem av intervjuerna ägde rum på respondenternas arbetsplatser och en genomfördes i ett konferensrum på institutionen för socialt arbete på förslag av respondenten. Vi hade för avsikt att de skulle befinna sig i en miljö och kontext som uppfattades som naturliga för dem, då en onaturlig miljö enligt Jacobsen (2012) har “en tendens att medföra att den intervjuade ger onaturliga svar” (ibid. s. 102). Intervjuerna varade mellan 60-70 minuter och spelades in med hjälp av en diktafon. Att använda sig av digitala ljudupptagningar handlar dels om att det ges en möjlighet att fånga upp allt som sagts av intervjupersonerna ordagrant, och därmed minimera risken för missförstånd mellan parterna, dels minska antalet anteckningar vilket Jacobsen (2012) menar ger en mer naturlig samtalskontakt med personen som man intervjuar.

5.4 Bearbetning och analys av intervjuer

Intervjuerna spelades in och transkriberades ordagrant, förutom utfyllnads- och ljudord som exempelvis “eh”, och “mm”. Vi ansåg inte att dessa hade relevans för varken den fortsatta bearbetningen eller för slutresultatet, samt att materialet blev mer lättläst och tydligt. Parallellt med transkriberingen gjordes en initial, öppen kodning, för att i ett tidigt skede få en större förståelse för det material som vi samlat in (Bryman, 2018). Transkriberingen skedde löpande under den period som intervjuerna gjordes.

Efter den initiala öppna kodningen har vi, efter noggranna genomläsning av materialet, använt oss av *tematisk analys* (Jacobsen, 2012; Bryman, 2018), vilket enligt Rennstam och Wästerfors (2015) passar att använda när det är berättelsens innehåll som undersöks. Vår kodning ordnades dels efter de huvudteman och underteman som våra frågeställningar gav upphov till, men även efter andra teman som vi upptäckte i materialet. Den öppna kodningen syftade, förutom att få ett första intryck och bekanta sig med materialet, till att vara öppen för nya upptäckter (Bryman, 2018). Den tematiska analysen gjordes först enskilt, där vi färgkodade de delar och teman som vi fann i materialet, för att sedan jämföra vad vi funnit och diskutera oss fram till vilka teman som skulle användas i det fortsatta arbetet med materialet. Rennstam och Wästerfors (2015) beskriver *tematisk sortering* som ett sätt att få ordning på och överblick över materialet som insamlats och transkriberats. Efter att ha läst igenom materialet ett flertal gånger gjordes nya upptäckter och nya koder i en iterativ process, som kopplades till gemensamma teman. Dessa teman sammanställdes och teman som vi fann inte alls berörde studiens syfte och frågeställning, eller som låg väldigt långt ifrån, förkastades. De valda teman strukturerades i tabellformat, med respondent, koder och innehåll, så att vi kunde få en bättre överblick över materialet. Detta underlättade även att kunna se skillnader och likheter vad respondenterna uttryckt i de olika teman som berördes. De valda teman presenteras i vårt resultat och analysavsnitt.

Nackdelen med den tematiska analysen är att det saknas formella strukturer för hur koder och teman skall se ut och väljas ut (Bryman, 2018). Detta gör att både kodning och tematisering blir färgad av den förförståelse och de åsikter och tolkningar som forskare gör. Genom att göra vårt metodavsnitt så tydligt som möjligt försöker vi motverka detta. Fördelen med den tematiska analysen är att det underlättar att jämföra hur flera respondenter pratar om samma sak, att finna mönster, likheter och skillnader i innehållet (Rennstam & Wästerfors, 2015).

5.5 Reflektion kring metodval

Från början var tanken att studiens ansats skulle vara kvantitativ, då vårt intresse låg i att försöka se samband och jämföra olika variabler för att göra en tolkning av

datan. Denna ansats övergav vi då vårt syfte och frågeställning förändrades, från att handla om första linjens chefers utbildningsbakgrund och Lex Sarah-anmälningar till att handla om bredare fält som första linjens chefers upplevelse av handlingsutrymme och möjlighet att påverka resurser som kompetens. En annan anledning till att den kvantitativa ansatsen övergavs var oro för att antalet respondenter inte skulle räcka till, då tiden för studien är begränsad och det rådde stor osäkerhet gällande hur många respondenter som skulle gå att få ihop. Enligt Bryman (2018) är det svårt att svara på hur många respondenter som är tillräckligt i en kvantitativ studie, men vår upplevelse var att vi riskerade att få för få respondenter.

Eftersom syftet är att fånga en subjektiv upplevelse fungerar inte den kvantitativa metodens positivistiska fokus på objektiv verklighet och data som kan mätas och räknas på. Subjektiva upplevelser fångas via samtal, i ordval och i de konstruktioner som skapas av respondenterna (ibid.) och där passar en kvalitativ intensiv design bättre (Jacobsen, 2012). Genom att använda en semistrukturerad intervjuguide har vissa ramar för studien satts, och underlättat att följa studiens frågeställning, men ändå gett respondenterna utrymme att fritt forma sina svar samt ta upp och utveckla teman utefter samtalets utveckling (Bryman, 2018).

Utöver kvalitativ intervju finns inom den kvalitativa ansatsen även bland annat fokusgrupper/gruppintervju, samt observation. Då vårt mål var att få del av respondenternas tankar och upplevelser valde vi bort alternativet observation, då observation bättre lämpar sig för att se verkligheten på det vis som den upplevs av deltagaren, men kräver en ökad insats av tid (ibid.), som är något av en begränsad vara för en kandidatuppsats. Fokusgrupp och gruppintervju var ett alternativ som övervägdes, där gruppintervjun är en variant som kan väljas för att spara tid och genomföra intervjun med flera respondenter på plats samtidigt, medan fokusgruppen avhandlar ett begränsat tema där, utöver själva svaren på de frågor som ställs, samspel och tematisk konstruktion är det som studeras (ibid.). Det kan finnas en stark poäng i att studera hur begreppen och teman i vår frågeställning konstrueras och talas om i en fokusgrupp, men i just den här studien är det det individuella perspektivet som efterfrågas, vilket var en av anledningarna till att avstå gruppintervju/fokusgrupp. Den andra anledningen är att arbetet som första

linjens chef kräver lojalitet mot inte bara organisationen, men även mot verksamhet och medarbetare som är underställda en. Där såg vi en risk att en grupsituation kan hämma diskuterandet av erfarenheter, tankar och känslor kring saker som rör båda delarna, med andra kollegor. I en större studie med mer resurser och delvis annan frågeställning kan det finnas en poäng i att, till exempel, göra både intensiva kvalitativa intervjuer, och gruppintervju/fokusgrupp, för att på så sätt få underlag till en jämförande studie i vad som uttrycks individuellt och vad som uttrycks i grupp, men det var inte syftet med vår studie.

Vår förförståelse inom fältet har vi erhållit genom utbildningen, antingen övergripande eller specifikt, där ämnen som handlingsutrymme, standardiseringar och andra ämnen som rör det sociala arbetets fält diskuterats i ett flertal olika kurser under utbildningens gång, och exempelvis juridik avhandlats i en egen kurs. Vi har även egna erfarenheter av ledande befattningar, i både arbetsledar- och chefsroll, samt har fått insyn i LSS-fältet via VFU. Denna förförståelse upplever vi inverkat positivt i vår studie, då den underlättade för oss att utveckla intervjuerna och ställa följdfrågor som var relevanta för fältet.

Begreppen *validitet*, *reliabilitet* och *replikation/generaliserbarhet* ses som tre viktiga kriterier för hur man bedömer samhällsvetenskaplig forskning (Jacobsen, 2012; Bryman, 2018; Thurén, 2019). Med *validitet* avses huruvida det som avses undersökas verkligen är det som undersökts, och ifall den insamlade datan är relevant i förhållande till det syfte och frågeställningar som skall besvaras. Ett sätt att öka validiteten kan vara att använda en intervjuguide, för att hålla ihop syfte och frågeställning med själva intervjun (Bryman, 2018). *Reliabilitet* avser resultatens trovärdighet och tillförlitlighet. Trovärdigheten går att undersöka genom att exempelvis jämföra med resultaten av andra, liknande studier (Neuendorf, 2017). Transparens nämns som en nyckelkomponent i att erbjuda möjlighet att bedöma en studies tillförlitlighet (Given, 2008; Bryman, 2018), för vilket metodavsnittet fyller en viktig roll. Genom ett utvecklat metodavsnitt visas vilka metodologiska överväganden som gjorts, vilka procedurer som följts, vad som utelämnats och vad som inkluderats samt varför. Jacobsen (2012) menar att fördefinierade frågor, som i en intervjuguide, kan ha en negativ inverkan på studiers reliabilitet, då respondenterna kan bli styrda eller begränsade i samtalet.

Denna negativa inverkan av att använda en intervjuguide är något vi tagit hänsyn till, och försökt hålla frågorna så öppna som möjligt och ge respondenterna utrymme att fritt uttrycka sina tankar och perspektiv utifrån vårt syfte och frågeställning. Vidare anser vi att en viss styrning var nödvändig för att säkerställa validiteten, att intervjun avhandlar det som vi avser utifrån syfte och frågeställning. *Replikation/generaliserbarhet* handlar om att studien har extern validitet, att resultaten går att applicera på andra sammanhang (Given, 2008; Jacobsen, 2012; Bryman, 2018). Då vår studie kan ses som en ögonblicksbild av de erfarenheter, perspektiv och tankar som respondenterna har, och urvalet skett inom ett begränsat område och vi använt oss av ett begränsat antal respondenter, så menar vi att generaliserbarhet svårligen kan uppnås, vilket inte heller var vad vi syftade till med studien.

5.6 Etiska överväganden

Vetenskapsrådet har i uppdrag från regeringen bland annat att ansvara för att forskningsetiska frågor uppmärksammas, samt att förmedla information om dessa. I sitt arbete med forskningsetiska frågor har Vetenskapsrådet publicerat rapporter som *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning* (2002) och *God forskningssed* (2017). För den etiska diskussionen har vi valt att använda oss av Vetenskapsrådets (2002) *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*, även om det finns delar av den som räknas som utdaterade, och det gör vi av följande anledningar: Vi upplever att *God forskningssed* (2017) visserligen är mer aktuell och heltäckande i forskningsetiska frågor, men inriktningen upplevs vara mer mot medicinsk forskning. *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning* har, precis som titeln antyder, inriktning om det fält vår studie befinner sig inom, och *God forskningssed* har inte en lika bra och tydlig sammanställning av de forskningsetiska kraven som finns inom de olika fälten. Vi fann även att de delar som är utdaterade i *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning* berör det lagmässiga, då vissa lagar som berör forskningsetik är nya eller har uppdaterats. Vår studie faller inte inom det lagreglerade (Vetenskapsrådet, 2017), då den inte innehåller ingrepp på, behandling eller påverkan av människor och djur, djurförsök, studier på biologiskt

material, studier på eller av avlidna människor, behandling av känsliga personuppgifter eller läkemedelsprövning. Sammantaget bedömer vi det lämpligare att för vår studie använda oss av den äldre publikationen än den nyare.

I de etiska riktlinjerna (Vetenskapsrådet, 2002) formuleras fyra krav: *informationskravet*, *samtyckeskravet*, *konfidentialitetskravet* och *nyttjandekravet*. Dessa har vi resonerat kring och mött på följande sätt: *Informationskravet* innebär att respondenterna skall veta vad deras roll i studien är, vad studiens syfte är och ifall det finns risker för obehag eller skada. Respondenterna har i mailutskick (se bilaga 1) fått information om studiens syfte. Detta nämndes även i inledningen av intervjuerna, där även samtycke införskaffades. Därav anser vi att informationskravet är mött. *Samtyckeskravet* rör krav på samtycke till att delta i studie, att respondenten har rätt att bestämma själv över sin medverkan. Respondenten har även rätt att avbryta sin medverkan utan att utsättas för otillbörlig påverkan eller påtryckning, samt att få alla data som insamlats strukna ur studien. Respondenterna har själva valt att delta i studien, då de tackat ja på en allmän förfrågan. Vidare har samtycke inhämtats muntligen vid intervjutillfället, och respondenterna har blivit upplysta om att de har rätt att när som helst avbryta sitt deltagande i studien. På det viset hävdar vi att samtyckeskravet är mött. *Konfidentialitetskravet* säger att uppgifter om alla respondenter skall hanteras med största möjliga sekretess, förvaras på ett sätt så obehöriga inte kan ta del av dem och vara så avidentifierade att utomstående inte kan identifiera dem. Avidentifieringen gäller förutom framläggande och publicering av studien även andra data än rena personuppgifter som kan bidra till att respondenter blir identifierade av läsare. Vi har förvarat data om respondenter samt ljudupptagningar och transkribering av intervjuer på enheter som utomstående inte har tillgång till, samt varit noggranna med att avidentifiera respondenterna, både i arbetsmaterialet och i studien. Varken namn, ålder, kön eller verksamhet har använts i studien, och all underliggande data kommer att raderas efter att studien blivit godkänd. Vi anser därmed att vi mött konfidentialitetskravet. *Nyttjandekravet* handlar om hur uppgifter som insamlats för studien får lov att användas, samt att säkerställa att uppgifterna inte används på felaktigt och oetiskt sätt. Då uppgifterna är tillgängliga enbart för denna studie, samt inte kommer att sparas och tillgängliggöras för andra studier, anser vi att nyttjandekravet är mött.

Då första linjens chefer befinner sig i en position där man är organisationens representant gentemot medarbetarna, och medarbetarnas representant gentemot organisationen, så bedömde vi att de erfarenheter, reflektioner och känslor som respondenterna delgav kan upplevas som känsliga. Därav har vi lagt stort fokus på att aidentifiera respondenterna i alla sammanhang, även under handledningstillfällen.

5.7 Arbetsfördelning

Uppsatsen är skriven gemensamt och i samförstånd av författarna. Då författarna bor i olika kommuner har videomöten genom Zoom använts extensivt i det gemensamma arbetet för diskussioner, arbetsfördelning och samskrivande. Genom att dela och arbeta via arbetsytor som tillhandahålls av Göteborgs Universitet, som Zoom och Google Workspace, har vi haft direkt insyn i varandras arbete och material. Detta har möjliggjort full delaktighet författarna emellan i alla moment som uppsatsskrivandet inneburit.

6. Resultat och analys

Det här avsnittet ägnas åt att presentera resultatet av den tematiska analysen, indelat i tre teman som vi valt att rubriksätta efter de citat vi fann mest relevanta utifrån studiens syfte och frågeställningar. Syftet med studien var att undersöka hur första linjens chefer för LSS- och SoL-boenden med olika inriktningar i Göteborgs Stad upplever sitt handlingsutrymme att styra och påverka resurser i form av exempelvis bemanning och personalens kompetens i relation till de enskildas behov, för att skapa en djupare förståelse för deras egna perspektiv.

Jag har ju en kompetent personalgrupp men vi når inte målet handlar om respondenternas syn på målgruppens behov i relation till personalens kompetens och aktuella lagar och förordningar. I Budgeten är överordnat allt presenteras hur respondenterna upplever sitt handlingsutrymme i sina verksamheter, samt vilka begränsningar de ser. Men när de bestämmer vad vi skall göra så blir det ju fel redogör för respondenternas upplevelse och erfarenhet av det stöd de har i organisationen relaterat till målgruppens behov, personalens kompetens och respondenternas handlingsutrymme. Dessa teman knyter vi ihop med de teorier och den tidigare forskning som presenterats i tidigare avsnitt.

6.1 “Jag har ju en kompetent personalgrupp men vi når inte målet”

Intentionen med LSS och SoL är att målgrupperna skall få “leva som andra” (LSS, 5 §; SoL 5 kap. 7 §). För målgrupperna som har beviljats stödinsatser i form av LSS- och SoL-boende innebär det att de har ett behov av kompetent personal för att kunna ge dem detta stöd. Utifrån hur respondenterna beskriver sina verksamheter och målgrupper så verkar stödbehovet variera väldigt mycket; i ena änden hittar vi hyresgäster med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar som autism, men relativt högfungerande som knappt vill ha något stöd alls, till motsatt sida där vi hittar hyresgäster som knappt tar sig fram själva, saknar möjlighet att på egen hand göra sig förstådda och behöver både stöd och omvårdnad större delen av dygnet. Men ändå ser kraven på personalens kompetens likvärdiga ut, då Göteborgs Stad följer Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS

2014:2) om vilken kompetens personal som arbetar på LSS- och SoL-boenden skall ha: vård och omsorgsprogrammet eller barn- och fritidsprogrammet på gymnasienivå.

När man ser på standardisering utefter Mintzbergs (1983) teori, så syns en önskan om att styra på vilket sätt man vill nå det önskade utfallet. Arbete inom LSS- och SoL-boenden kan ses som svårt att på förhand standardisera genom vilka arbetsmetoder (standardiserade arbetsprocesser) eller vilket utfall (standardiserade mål) som skall uppnås, då målgruppen för stödinsatserna är diversifierad och lagen inte är specifik, vilket gör att det ter sig logiskt att standardisera kompetensen som behövs för att arbeta med målgruppen. Flera respondenter uttrycker att det är bra att ha en formalisering att utgå från, som respondent 2 uttrycker det, “[vad gäller formaliseringen av kompetensen] så är det alltid enklare att ha något att förhålla sig till”. Det finns en trygghet i det standardiserade och formaliserade, att ha något att förhålla sig till, vilket både Liljegren och Parding (2010) och Ponnert och Svensson (2016) ser i sina studier.

Problemen är dock, enligt respondenterna, att den standardiserade kompetensen inte räcker till. I likhet med resultaten från Socialstyrelsens (2021) workshop, där företrädare för nationella nätverk inom funktionshinderområdet kom fram till att målgruppen för LSS (SFS 1993:387) är mer komplex idag, ser respondenterna att verkligheten har förändrats;

Vi håller på och byter ut målgrupperna. Så vi får in en helt annan målgrupp än vad vi har varit vana med att jobba med.

– Respondent 2

Ja man kan ju ha föreställningar inom funktionsstöd om gulliga brukare med Downs syndrom, men där upplever jag att dessa personer knappt finns kvar i samhället. Så jag upplever att nästan alla som bor hos oss, och som jag hör av mina kollegor, har komplexa behov.

– Respondent 4

Sedan LSS (ibid.) infördes 1994 har verksamheten förändrats, från det institutionaliserade och vårdande till det självbestämmande och stödjande. Detta

ställer helt andra krav på personalens kompetens, där vård och omsorg har ersatts av socialt arbete. Problemen som personalen möter är mångfacetterade:

På mitt gamla boende hade vi kriminalitet i form av prostitution, drogförsäljning, droganvändning, misshandel och stöld. Ingen av de sakerna ingår i LSS. Det blir som löpsedeln på Aftonbladet.

– Respondent 5

Den röda tråden som ses i respondenternas svar handlar om att kompetensen inte räcker till, verksamheterna och målgruppens behov har förändrats över tid utan att kompetenskraven har hängt med, vilket känns igen från Laursen, Plos och Ivarsson (2009). De brister som respondenterna i vår studie ser i personalens kompetens rör flera områden;

- *Brister i svenska språket* gör det svårt att kommunicera med målgrupp, kollegor, anhöriga och myndigheter. Det gör det även svårare att ta till sig instruktioner och dokumentera på ett korrekt sätt.
- *Brister i kunskap om funktionshinder* gör att förförståelse för målgruppens förutsättningar och problem saknas, eller är bristfällig. Detta kan leda till situationer som eskalerar, med utåtagerande och våld, då målgruppen inte får det bemötande som krävs.
- *Brister i kunskap om lagen och lagens intentioner* leder till att målgruppen inte får sina rättigheter tillgodosedda, som att vara delaktiga i utformningen av sitt stöd och sina insatser, eller blir utsatta för tvångs- och begränsningsåtgärder.
- *Brister i kunskaper om praktisk tillämpning av teoretiska kunskaper* gör att personal får svårt att omsätta sin kunskap i det dagliga arbetet, att se hur kunskapen skall användas.
- *Brister i kunskaper om social problematik* gör att personalen saknar verktyg att arbeta med de komplexa behov som finns i verksamheterna idag, som till exempel kriminalitet, missbruk, sexuellt utnyttjande, suicidalitet samt den problematik som dessa medför.

I likhet med respondenterna i Dunér och Olin (2011) uttrycker respondenterna i vår studie en efterfrågan på mer specialiserad kunskap utifrån målgruppens behov.

Respondent 3 uttrycker sin syn på utbildningen som formellt krävs för att arbeta med målgruppen: “Det är en väldigt generell utbildning för väldigt specifika brukare och boende.” Standardisering av kompetens är, enligt Mintzberg (1983), förbundet med att personalen på förhand har med sig rätt kunskaper in i organisationen. Det ställer krav på att utbildningen som personalen får är i samklang med de behov organisationen har, och att personalen är expert på målgruppens situation och behov. När detta inte stämmer uppstår en situation där enhetscheferna har personal som har den formella kompetensen, och därför uppfyller de krav som Socialstyrelsen och organisationen ställer, men ändå inte räcker till för att följa lagens intentioner om att stödja målgruppen till att leva som andra;

Jag har ju en kompetent personalgrupp men vi når inte målet.

– Respondent 2

Enligt den nyinstitutionella teorin är legitimitet, genom att till exempel följa de institutionella kraven som lagar och förordningar, viktigare än effektivitet för verksamheter inom de människobehandlande organisationerna (Johansson, 2015). Ett effektivt angreppssätt skulle kunna vara en höjning av de formella kompetenskraven utifrån verksamheternas behov, för att uppnå lagens intentioner, men ingen av respondenterna ser några sådana tendenser. Tvärtom upplever respondenter, i likhet med Wolmesjö (2008), så stora svårigheter med att rekrytera personal så att de tvingas frångå de formella kraven på vård- och omsorgs- eller barn- och fritidsutbildning;

[Eftersom det är svårt att rekrytera formellt utbildad personal, så] var jag tvungen att anställa utifrån personlighet, annars hade jag inte haft personal på plats överhuvudtaget.

– Respondent 3

Precis som i Dunér och Olins (2011) studie ses flera typer av lösningar bland våra respondenter på hur man skulle behöva komma tillrätta med kompetensbristen. Två av respondenterna förespråkar högre formell kompetens i form av högskoleutbildning för att arbeta med målgruppen, då de ser att arbetet har utvecklats från att vara omvårdande till att i allt större utsträckning handla om

socialt arbete. Tre av respondenterna ser att den formella kompetensen i grunden är bra, men att det behöver byggas på med mer utbildning och kunskap i form av målgruppsspecifika kompetenser eftersom verksamheterna och behoven är så olika. Den som avviker är respondent 3, som ser personlighet som viktigare än den formella kompetensen;

Sen sticker väl jag kanske ut hakan emellanåt, speciellt när det gäller rena autismboenden, så är det faktiskt mer viktigt att du har rätt inställning och förståelse för målgruppen, än att du har en utbildning. För att det är mycket svårare att lära en människa vad människovärde är och att ha en förförståelse för vad som krävs i jobbet, än att behöva skola upp någon utifrån en skolbok. De håller inte alltid varandra i handen, vad som står i lagstiftningen och vad som fungerar på golvet. [...] Har du rätt personlighet så kan du ta in utbildningen. Men har du utbildningen men fel personlighet, då är det bra mycket svårare. Jag är inte emot att folk ska ha utbildning, men ibland så slår det tyngre att du har rätt inställning till jobbet. Allt annat kan jag som chef se till att du får lära dig.

– *Respondent 3*

Detta stämmer väl in i vad Laursen, Plos och Ivarsson (2009) samt Dunér och Olin (2011) såg, att personlighet, flexibilitet och fingertoppskänsla anses viktigare för verksamheten och för att kunna möta de utmaningar som målgruppens komplexa behov innebär. van Oorsouw, Embregts och Bosman (2013) såg att brukarfokus, relationsskapande och personliga egenskaper saknades i de utbildningar som personal i funktionshinderområdet erbjöds, vilket stöder respondent 3 i uppfattningen att de egenskaper en person har med sig in i utbildningen har stor betydelse. Relaterat till Mintzbergs (1983) teori om standardisering blir det dock svårt att applicera i en professionell byråkrati, då den förutsätter att du har med dig kompetensen in i organisationen. Att standardisera de personliga egenskaper som krävs för att arbeta med olika typer av problematik inom LSS- och SoL-boenden, från omvårdnad till socialt stöd och att förklara världen för målgruppen, kan te sig som ett långsökt och omöjligt projekt.

6.2 “Budgeten är överordnat allt”

Förutom att anställa personal med exakt rätt kompetens, vilket flera respondenter är eniga om är svårt, finns möjligheten att utbilda personalen. Respondenterna räknar upp olika vägar att gå, från Göteborgs Stads egenproducerade webbutbildningar, till att köpa externa utbildningar, men nämner även det som ses som det största hindret mot att kompetensutveckla personalen;

Det handlar ju om pengar där, när vi nu inte har några, eller rättare sagt mycket mindre pengar i år. Jag hade behövt utbilda min personal mer inom kommunikation på den ena enheten. För våra målgrupper finns det dyra utbildningar, där de kan kosta mellan 3 och 4000 kronor att skicka någon, plus vikariekostnad. Det har man inte riktigt råd med, men man skriver det i verksamhetsplanen att det finns behov av detta. Så försöker man jobba successivt för att ge dem utbildning. Jag som chef kämpar ganska mycket med att kompetensutveckla på olika sätt.

– Respondent 4

Om jag kommer och säger att jag måste ha en utbildningssatsning och det bara tittas på pengar, då är jag totalkörd.

– Respondent 3

Budgeten nämns av samtliga respondenter som den främsta ramen för det handlingsutrymme som de har. Flera av de utbildningar som efterfrågas anordnas inom staden, men större och mer komplexa utbildningar har ett begränsat antal platser, vilket alla enhetschefer inom LSS- och SoL-boenden i hela Göteborgs Stad skall dela på. Behöver de utbilda en hel personalgrupp kan det alltså ta väldigt lång tid, då tillgången till utbildningar och ekonomiska begränsningar gör att endast ett fåtal medarbetare kan utbildas åt gången. Att inte kunna kompetensutveckla personalen ger inte bara problem i verksamheten, det ger även problem vid rekrytering av personal i ett läge som redan är ansträngt;

Under 2012 och 2013 var det många som läste omvårdnadsprogrammet som gjorde sin praktik hos oss inom det

område som jag ansvarade för. Och ingen valde att stanna kvar. De var jättebra och vi upplevde att här kan vi rekrytera personal. Jag tog kontakt med flera stycken som hade valt att inte jobba hos oss, vissa sa att de jobbade på landstinget, några hade flyttat. Men jag blev väldigt fundersam, eftersom kommunen erbjuder högre lön än landstinget, så jag frågade varför de valde landstinget. De sa att det inte var på grund av arbetstiderna, det var inte på grund av att de inte trivdes i mina verksamheter, de tyckte att det var ett väldigt roligt arbete. Det var på grund av kompetens, sa de, här på min avdelning ger de mig regelbundna utbildningar. Om jag ska jobba inom dialys ger de mig utbildning i hur jag ska arbeta med det. De upplevde att det fanns bättre kompetens- och utvecklingsmöjligheter inom landstinget.

– Respondent 6

Budget är ett sätt att standardisera en organisations ramar och verksamhet över ett givet tidsspann (Mintzberg, 1983), och enligt kommunallagens (SFS 2017:725) 11:e kapitel, där kommunernas ekonomiska förvaltning regleras, skall kommunerna ha en god ekonomisk hushållning, samt varje år upprätta en budget där anslag och verksamheternas finansiering är definierad. På samma sätt ställer Göteborgs Stads reglemente för nämnden för funktionsstöd (Göteborgs Stad, 2022a) krav på att nämnden skall ha kontroll över verksamheten och dess budget. Detta sätter tydligt och konkret ramarna för respondenternas handlingsutrymme i deras verksamheter, inte bara vad gäller möjligheten att kompetensutveckla personalen;

Jag vet att det var en period där det var ett klart och tydligt direktiv från kommunfullmäktige eller stadsledningskontoret, att budgeten är överordnad allt. Budgeten gick före målen, fick vi inte ihop budgetramen så åkte målen. Det var väldigt tydligt och det var ju i och för sig enkelt att förhålla sig till. Fick vi inte ihop vår ram, då kan vi inte jobba med de målen vi hade satt heller. [...] För det är klart, har vi inte medlen till att åstadkomma någonting, de [målgruppen] har rätt till de här insatserna och de här målen, men vem ska bekosta det då?

– Respondent 2

Budgeten blir ett styrinstrument, som sipprar ner från kommunstyrelsen, ner till nämnden för funktionsstöd och ut i verksamheten där respondenternas boenden finns, och begränsar respondenternas handlingsutrymme på flera håll; de kan inte sätta de löner de vill och därmed rekrytera rätt kompetens, de kan endast med svårighet anställa personal som inte uppfyller de formella kompetenskraven, de kan inte utbilda den personal de har i den utsträckning de behöver och de upplever en administrativ börda att hantera de ekonomiska frågorna. I linje med Lipskys (1980;2010) teori om gräsrotsbyråkrati skapas respondenternas handlingsutrymme i fältet mellan verksamhetens budget, lag- och andra formella krav, samt målgruppens intressen och behov som verksamheten är till för. I en strikt tolkning räknas inte respondenterna till gräsrotsbyråkrater enligt Lipskys (1980;2010) teori då en gräsrotsbyråkrat arbetar i yttersta ledet med målgruppen, men det går att argumentera för att även respondenterna är gräsrotsbyråkrater då deras främsta syfte är att arbeta med målgruppen genom sin personal. Respondenterna och deras personals mål är desamma, de påverkas på samma sätt av ramar som sätts av lagar och förordningar samt organisationen, och behöver ett handlingsutrymme att navigera inom för att tillgodose sin målgrupps behov och rättigheter.

Ett av syftena med sammanslagningen av all LSS-verksamhet från de före detta stadsdelsnämnderna till Förvaltningen för funktionsstöd var att skapa ett mer likvärdigt arbete över hela staden – var man bor i staden skall inte inverka på ens möjligheter att få rätt stöd och hjälp. Ett annat syfte var att få synergieffekter, samordningsfördelar som uppstår i organisationer som slås ihop. Eftersom verksamheten, enligt egen utsago, är Sveriges största funktionsstödsförvaltning (Göteborg stad, 2022b), och utgör en sammanslagning av flera olika verksamhetskulturer från de före detta stadsdelsnämnderna, ställer det krav på att standardisera verksamheter och processer så att arbetet blir mer likriktat. Detta kan förstås utifrån den tvingande isomorfismen (DiMaggio & Powell 1983; Ponnert & Svensson, 2015) där organisationen anpassat sig till dels de formella kraven på rättssäkerhet och likvärdighet, men även på de informella kraven att medborgarna skall ha samma möjligheter och rättigheter i hela staden. Både Liljegren och Parding (2010) och Ponnert och Svensson (2016) menar på att minskad osäkerhet och ökad effektivitet och rättssäkerhet är viktiga aspekter i argumentet för att standardisera socialt arbete, där standardiseringen även ses som

ett led i ökad byråkratisk kontroll över professioner som traditionellt har haft, och behövt, stor yrkesprofessionalism och stort handlingsutrymme. Respondenterna ser de teoretiska fördelarna med standardiseringen, men uttrycker frustration över hur det påverkar deras arbete;

Har jag berättat om min tårta? Jag menar det bara som en illustration, för problemet i staden nu är att det är ingen som vet var man ska vända sig till eller vem det är som har ansvar. Jag skulle beställa en tårta, lite blommor och en present till en kvinna som skulle gå i pension, ingen stor sak. Det som skulle hänt för några år sen är att jag skriver ut en rekvisition och någon går iväg och handlar och sedan är det färdigt. Jag kunde få blommor genom ett företag men de kunde leverera blommorna någon gång mellan kl 8 på morgonen och kl 17 på eftermiddagen, det tog bara en stund att hitta det upphandlade. Sen när jag skulle beställa en tårta, så lyckades jag hitta en tårta, men jag kunde inte beställa någon så jag fick leta fram någon som var i tjänst som kunde hjälpa mig. Hen beställde en tårta, som levererades till fel ställe tre timmar efter att mötet hade slutat. Och även det här med presentkort fick jag hjälp med av flera assistenter. Sammantaget tog hela den här processen, som skulle tagit mig 5 minuter att skriva ut en rekvisition, en hel förmiddag och en hel eftermiddag. [...] Jag har utrymme att köpa en jävla tårta, min budget ligger på 16 miljoner. [...] Det spelar ingen roll vad det beror på. Slutklämmen blir att man drunknar i osäkerhet. Nej men det är absurt. Och jag tar de här dumma exemplen, om det är så svårt att beställa en tårta, tänk då om man ska göra något viktigt?

– Respondent 5

Andra respondenter menar på att handlingsutrymmet inte enbart kringskärs av budgetramar och standardisering, även ökade administrativa uppgifter tar mycket tid från vad respondenterna anser vara det viktiga – att utveckla verksamheten för målgruppens bästa. Denna upplevelse stöds av den tidigare forskningen (Larsson, 2008; Wolmesjö, 2008; Elmersjö, 2014), som visar på ökad administrativ börda för enhetscheferna och mindre tid för det som ses som kärnuppdraget; stödet till

målgruppen. Standardiseringen leder till ökad byråkratisering, i riktning mot en organisationsprofessionalism, där följsamhet för organisationens regler och rutiner blir överordnat kärnuppdraget (Liljegren & Parding, 2010). Organisationsprofessionalismen kräver även andra kompetenser, enligt vissa respondenter, än vad de faktiskt utbildade sig till;

Jag kan tycka att när jag var klar med min utbildning, alla ämnen som jag hade läst, som LSS-lagen, äldreomsorg, missbruk, sen var det även arbetstidslagen, arbetsmiljölagen och allt det här, så var det bara en liten del, 5 poäng kanske, som rörde ekonomi. Idag känner jag att jag arbetar kanske 60 eller 70 procent med ekonomi. Jag känner inte att jag har den kompetensen.

– Respondent 6

Wolmesjö (2008) ser tydligt hur det sociala arbetet ständigt förändras, och att det även förändrar enhetschefens roll och arbetsuppgifter. Respondenterna har tidigare uttryckt hur målgruppen, och därmed kraven på kompetens bland personalen, har förändrats, men här går att se att även respondenterna ser att kraven på dem själva även har förändrats.

Lundqvist (1998) förklaringsmodell om de fyra förhållningssätten som gräsrotsbyråkraten kan ha till de begränsningar i handlingsutrymmet som finns, ses i respondenternas beskrivningar av hur de hanterar sin situation. Strategierna varierar från att verka inom de ramar som finns (respondent 1, 2, 4 och 6), lyfta problemen uppåt i organisationen (respondent 1), till att kringgå problemen eller rent av inte följa de riktlinjer som finns (respondent 2, 3 och 5). Respondenterna har inte använt sig av bara en strategi, utan ett par använder sig, utifrån intervjuvaren, av två. Här avviker respondent 2 något, som ser ett behov av en formell byråkratisk struktur, men "Det går ju alltid att frispela lite ifrån." (Respondent 2). Det går utifrån respondentens formulering att dra paralleller med Karlssons (2019) *brave managers* och *obedient managers*, där de förra utmanar de regler och rutiner organisationen satt, och de senare anpassar sig utefter organisationens ramar. Ur ett byråkratiskt perspektiv (Liljegren & Parding, 2010), där följsamhet till regler och rutiner är överordnat, är det här inte ett tillåtet

tillvägagångssätt, men ur ett professionsetiskt perspektiv, där man lägger fokuset på det uppdrag man har och den målgruppen som man företräder, så kan det ses som ett sätt att ta tillbaka en del av det förlorade handlingsutrymmet.

6.3 “Men när de bestämmer vad vi skall göra så blir det ju fel”

Vad får då respondenterna för hjälp och stöd från organisationen och dess stödfunktioner att hantera kompetensutvecklingen av personalen, det minskande handlingsutrymmet och den ökade administrativa bördan? Enligt några respondenter upplevs snarare stödfunktionerna bidra till att ytterligare minska handlingsutrymmet;

Det ska ju vara så att stödfunktionerna stödjer oss i arbetet. Men när de bestämmer vad vi ska göra så blir det ju fel. Det kan ju hända att handlingsutrymmet blir begränsat av att de kommer med saker som vi ska göra fast det egentligen är vi som ska be dem göra saker för oss. Där tycker jag att handlingsutrymmet blir begränsat av att de ibland bestämmer vad vi ska göra.

– Respondent 4

Just det här med att lönesättning måste vara i dialog med HR. De hade gjort en analys där de hade analyserat två enheter som jag har som är vägg i vägg och de hade tagit något snitt av hela istället för en verksamhet för sig. Och om de hade analyserat den verksamheten så ligger lönerna där högre eftersom det är en svårare målgrupp så när de gav mig ett förslag sa jag nej. Men om jag skulle ha gått efter vad de hade sagt så skulle det vara fel, för de hade gjort en felaktig analys och vad jag tyckte var alldeles för låg lön. Så vi är väldigt styrda även där. Även om det inte är direkt relaterat utan indirekt relaterat är den här löneprocessen väldigt, väldigt styrd. [...] HR ska vara en stödenhet men i praktiken så är det inte så det fungerar. Det kan vara en inofficiell makt som säger att man ska rådfråga HR vid lönesättningen, vilket är en god idé om man vill ha en jämn policy i hela stan så folk inte känner sig utnyttjade och går till ett annat

område och får högre lön. Så själva grundidén är god. Men i praktiken kan det innebära att det ändå ger makt till HR. Jag tror inte den [makten över lönesättningen] är formaliserad, det är därför jag tror att jag kunde gå utanför [vid lönesättningen på ena verksamheten]. Men jag känner att jag sprang genom dörren innan den stängdes.

– Respondent 5

I en professionell byråkrati, där kompetens snarare än processer eller resultat är standardiserad för att samordna arbetets utförande, är den operativa kärnan, de personerna som arbetar med kärnverksamheten, i fokus (Mintzberg, 1983). Inom LSS- och SoL-boenden räknas den operativa kärnan som den personal som arbetar med målgruppen, och deras närmaste chefer, till vilka respondenterna hör. En förutsättning för den professionella byråkratin är, förutom rätt kompetens och ett relativt stort handlingsutrymme, att det finns stödfunktioner som stödjer det arbete som inte är direkt relaterat till kärnverksamheten, som är att tillgodose målgruppens rättigheter och på olika stödja dem i deras vardag (Thylefors, 2016). Vad respondenterna ger uttryck för ovan är att stödorganisationen har blivit en styrorganisation, med ett formellt eller informellt mandat att utöva kontroll och besluta i frågor som rör respondenternas verksamheter. Kontroll och beslut som förr skedde vertikalt, via närmaste chef, eller horisontellt, via samarbete och kollegial professionalitet, sker idag till stor del via stödorganisationer som inte befinner sig i den direkta linjen mellan politiskt styrd nämnd och den operativa kärnan. Exempel som respondenterna ger är ekonomiavdelningen som kontrollerar att respondenterna sköter sitt jobb och följer budget, eller HR-avdelningen som har sista ordet i lönesättningen av medarbetare. Att ha en övergripande policy och kontroll i Göteborgs Stad över löneutvecklingen för medarbetarna ter sig logiskt, men för respondenterna innebär det en begränsning i handlingsutrymmet att rekrytera medarbetare med rätt kompetens. Detta bör ses i relation till hur svårt respondenterna upplever det att få kompetensutveckling för sin personal.

Ett av kriterierna för att räknas som en människobehandlande organisation är att verksamheten är ställd under demokratisk eller politisk styrning (Johansson, Dellgran & Höjer, 2015). Den politiska inverkan på verksamheten, antingen

genom lagkrav eller genom den styrning stadens politiker utövar, ses inte som oproblematiske;

Jag tycker att det finns en viss diskrepans mellan de politiska målen och det vi faktiskt har möjlighet att utföra.

– Respondent 1

Jag tror de flesta politikerna inte kanske har den insikten som de skulle behöva i verksamheten. [...] Lagstiftningen samt myndigheterna och organisationen som ska verkställa LSS och även ha tillsyn över LSS, har inte hängt med.

– Respondent 5

[Vad som inverkar på handlingsutrymmet] Är det så att man också har problem i arbetsgruppen och måste vidta vissa åtgärder med konsulter eller företagshälsovård så finns det inte en förförståelse, utan då kommer det bara 'det kostar' och fortsätt du bara. Men det kommer inte fungera. Vad som kommer från vår chef påverkar ju också, och sen kommer ju även politikerna med sina härliga inslag emellanåt.

– Respondent 3

Respondenterna upplever här att den politiska styrningen inte är i samklang med deras och målgruppens verklighet, och att förväntningen från politiskt håll på vad som skall utföras inte alltid är rimliga. Respondenterna har en lagstiftning och målgruppens behov att förhålla sig till, där de anser sig ha expertkunskapen som saknas högre upp i organisationen. Poängen med en professionell byråkrati är just att kunskapen kommer nerifrån organisationen (Mintzberg, 1983). Respondent 5 citerar Steve Jobs: "It doesn't make sense to hire smart people and tell them what to do". Det går att, i respondenternas svar, uppleva ett stort avstånd mellan de politiker som fattar beslut och den operativa kärnan i organisationen. Ett stort avstånd innebär i sig större svårigheter att styra och kontrollera en organisation, och går ifrån den professionella byråkratins platta organisation (Mintzberg, 1983).

I de citat som tagits upp tidigare finns tydliga exempel på att respondenterna upplever att de är mer styrda då byråkratiseringen har ökat, handlingsutrymmet

har minskat och att de får mer administrativa uppgifter att leverera uppåt i organisationen. Tiden räcker helt enkelt inte till då ökade administrativa krav tar tid från kärnverksamheten – att ge sin personal rätt förutsättningar att arbeta med målgruppen. Respondent 5 uttrycker det på följande vis;

Kraven idag på första linjens chefer är att man ska göra en massa saker uppåt, man ska rapportera, göra det ena och det andra. Det är inte allt som är viktigt för oss och för brukarna, men kanske är det viktigt för våra chefer. [...] Min inriktning och varför jag började jobba med det är faktiskt för brukarna, vilket är lätt att glömma i det här. [...] Jag kan i princip ta bort min personal och brukarna och ha fullt upp ändå. Jag överdriver något, men inte mycket.

– *Respondent 5*

Ett sätt att tolka den ökade byråkratiseringen, det minskade handlingsutrymmet och den ökande standardiseringen är att se en organisatorisk glidning från den professionella byråkratin till maskinbyråkratin. Den professionella byråkratin kännetecknas av standardiserad kompetens med få kontrollinstanser, stödfunktioner som stödjer och en förändrings- och anpassningsbenägen organisation som är relativt platt med närhet mellan beslut och genomförande. Maskinbyråkratin kännetecknas däremot av standardiserade processer, fokus på kontroll och styrning, stödfunktioner som styrfunktioner, och av en stabil, förändringsobenägen organisation med längre avstånd mellan beslut och genomförande (Mintzberg, 1983). Ett exempel på glidningen från professionell byråkrati till maskinbyråkrati är hur problem och avvikelser som uppstår i den operativa kärnan hanteras; den professionella byråkratins svar är mer och utökad kompetens, maskinbyråkratins svar är ökad processtyrning och reglering.

Respondenternas upplevelse av sitt handlingsutrymme och stödet de får från organisationen är inte entydig. En förklaring till det kan vara att respondenterna är ansvariga för LSS- och SoL-boenden med olika inriktningar som har olika utmaningar;

Ju fler vi är desto större mandat har vi att få det vi behöver. Men är det specifikt [kopplat till en verksamhet eller person], så är det 'lös det inom din budget'. Ja men det går ju inte, då får du trolle med knäna. Ju mer specifik problematik desto svårare [att få stöd], ju mer allmän problematik desto mer genomförbart.

– *Respondent 3*

Det går att argumentera för att standardiseringen och likriktningen för respondenterna inneburit ett likvärdigt handlingsutrymme och likvärdiga premisser. Då målgruppens behov och förutsättningar skiljer sig väldigt mycket, från personer som varit inne i den institutionaliserade vården som fanns innan LSS eller personer som klarar sin vardag med lättare stöttning, till personer som förutom funktionshinder har psykiatrisk problematik, missbruksproblematik och/eller kriminalitet, kan det organisatoriska stödet och handlingsutrymmet behöva anpassas efter de faktiska förutsättningar som verksamheterna står inför.

7. Sammanfattning och diskussion

Syftet med den här studien var att undersöka hur enhetschefer inom LSS- och SoL-boenden i Göteborgs Stad upplever att deras personals kompetens svarar upp mot brukarnas behov, hur de upplever sitt handlingsutrymme och vilket stöd de känner att de har från organisationen. I den här delen kommer vi att sammanfatta resultaten utefter frågeställning och teman, reflektera över diskussionen och ge vår syn på vad som saknas inom forskningen.

7.1 Sammanfattning av resultaten

7.1.1 Personalens kompetens

När vi jämför våra resultat med bakgrunden till studien, nämligen Socialstyrelsens (2021) och IVOs (2021) rapporter, där det konstaterades en kompetensbrist i verksamheterna, så ser vi en samstämmighet. Respondenterna ger en tydlig bild av ett glapp mellan de kunskaper som formellt behörig personal har med sig in i verksamheten och verksamheternas behov, men även mellan de formella kraven i sig och vad verksamheterna behöver för kompetens. Det som Wolmesjö (2008) ser som en framtida risk, att rekryteringsproblematik och ekonomiska faktorer förväntas påverka arbetsvillkoren för första linjens chefer, är något som respondenterna ser som en realitet. I en verksamhet där behoven av kompetens i det målgruppsnära arbetet ökar på grund av ökad komplexitet blir det svårare att rekrytera rätt kompetens, särskilt om det verkliga behovet av kompetens överstiger det som de formella utbildningarna levererar. Formellt kompetent personal i verksamheten betyder alltså inte att man lyckas med sitt uppdrag, att stödja målgruppen att leva som andra. Att en medarbetare har formell kompetens betyder inte heller att personen har lämplighet eller förmåga att använda sin kompetens. De personliga egenskaper och förhållningssätt som behövs för att utföra arbetet är svårare att formalisera, och är till skillnad från rena faktakunskaper svåra att lära ut och lära in. Laursen, Plos och Ivarsson (2009) har ett resonemang om att tyst kunskap, den kompetens och de egenskaper som personalen har men som inte är formaliserade, behöver synliggöras. Sätter man det i relation till vad van Oorsouw, Embregts och Bosman (2013) fann, att

praktiska kunskaper och färdigheter lärs ut mer än betydelsen av personliga egenskaper, så fås en förståelse för en respondents resonemang om att personlighet är viktigare än formell utbildning då formell utbildning är något som kan tillgodogöras.

Respondenterna var i stort eniga om att aktuell lagstiftning inte hängt med, samtidens verklighet är en annan än vad den var när lagstiftningen infördes. De personer som innan LSS var inlagda på dåtidens institution skulle frigöras och få självbestämmande och deltagande i samhället på lika villkor som andra medborgare. Respondenterna, som samtliga har över 15 års erfarenhet av socialt arbete, upplevde att målgruppen har förändrats, att det finns mer komplexa behov idag i form av psykiatrisk problematik, missbruksproblematik och kriminalitet. Denna problematik gör arbetet mer komplext och ställer högre krav på personalens kompetens, där Dunér och Olin (2011) såg att funktionshinderområdet ställer mer krav på specialistkunskap, trots att det formella kompetenskravet på personal inom funktionshinderområdet är samma som inom äldreomsorgen.

Synen på vad lösningen skulle vara på den dåliga matchningen mellan formella kompetenskrav och målgruppens behov varierade, i liket med Dunér och Olin (2011) studie, mellan respondenterna; från mer fokus på personliga egenskaper till högskoleutbildning. De efterfrågade även större möjligheter till kompetensutveckling av sin personal, vilket de upplevde hämmas av budget, men även av storleken på organisationen; det är helt enkelt för många som behöver ökad kompetens, och organisationen hänger inte med.

7.1.2 Respondenternas handlingsutrymme

Handlingsutrymme är en viktig del av det sociala arbetet, även inom ett begränsat område som LSS- och SoL-boenden, då målgruppens behov är mångsidig och föränderlig. LSS-lagens (SFS 1993:387, 1 §) personkretsar, som är målgruppen, definierar inte vilken problematik som medföljer till exempel autism eller förvärvad hjärnskada, vilket gör att kompetensen som krävs för att arbeta med personer inom målgruppen kan variera stort mellan individer i målgruppen. Tillgången till det handlingsutrymme som respondenterna anser behövs upplevs

ha krympt över tid, genom ökad formalisering av processer och krav. Tidigare forskning (Karlsson, 2006; Larsson, 2008; Wolmersjö, 2008; Elmersjö, 2014; Karlsson 2019) ger ett stöd för denna upplevelse, och visar på att faktorer som begränsad ekonomi, ökad byråkratisering och standardisering har en negativ inverkan på handlingsutrymmet för första linjens chefer. De två främsta begränsningarna som respondenterna anger till sitt handlingsutrymme är *budget* och *tid*, där ekonomiska ramar bland annat begränsar möjligheten att anställa personal med rätt kompetens eller att kompetensutveckla befintlig personal, och där ökade administrativa krav från ovan i organisationen, men även från stödfunktioner, begränsar tiden som finns att utföra kärnuppdraget – att se till målgruppens bästa. Det går även att i respondenternas svar utläsa en ökning i avståndet mellan respondenterna själva och arbetet med målgruppen, där just ökad byråkratisk börda som inte är direkt kopplat till kärnuppdraget bidrar till känslan av att ägna sig åt administration istället för socialt arbete. Ett argument för standardisering och formalisering är trygghet och minskad osäkerhet (Liljegren & Parding, 2010; Ponnert & Svensson, 2016), men det är inget som återfinns i respondenternas upplevelse. Att byråkrati och standarder finns är inget respondenterna invänder mot, det som uttrycks är relaterat till mängden och relevansen för just kärnuppdraget. Relaterat till Karlssons (2019) studie går det att bland respondenterna se olika strategier att förhålla sig till det minskade handlingsutrymmet; acceptera och anpassa sig till rådande handlingsutrymme, eller utmana det genom att töja på eller kringgå gränserna.

7.1.3 Organisationens stöd

I organisationskartan för Förvaltningen för funktionsstöd i Göteborgs Stad (2022c) finns verksamheter som står vid sidan av trädet som går från förvaltningsdirektören ner till verksamheterna som arbetar direkt mot målgruppen; det som i presentationen av förvaltningen beskrivs som stödfunktionerna. Den beskrivningen är det få respondenter som skriver under på, då stödfunktionerna snarare upplevs som styrfunktioner som medverkar till ökad administrativ börda och minskat handlingsutrymme. Samtidigt ställer organisationen krav på att arbetet skall utföras effektivt, vilket kan ses som helt motsatt den ökade

styrningen och administrativa bördan, vilket stöds av Sandfort (2000) som ser en motsägelse mellan just ökad administrativ börda och effektivt beslutsfattande.

Respondenterna ser inte bara organisatoriska förutsättningar och krav som begränsande i deras utrymme att ägna sig åt kärnverksamheten, utan även den politiska styrningen. Respondenterna ser inte den politiska styrningen i sig som problematisk, men med långt avstånd från beslutande nämnd till utförande verksamhet kan styrningen uppfattas ha bristande förankring i verksamheternas verklighet. Då lagar och föreskrifter ställer krav på att föreståndare och personal skall ha formell kompetens (SOSFS 2002:9; SOSFS 2014:2) är det logiskt att respondenterna ser sig som experter på de lagar, krav och förutsättningar som råder för deras verksamheter. Enligt Mintzberg (1983) är den kompetensintensiva operativa kärnan kännetecknen för den professionella byråkratin, som behöver relativt kort avstånd mellan beslutsfattande och utförarorganisation. Anledningen till att den operativa kärnan är så kompetensintensiv är att den möter en komplex och varierande verklighet, som kräver autonomi och handlingsutrymme och som svårligen låter sig standardiseras i processer eller mål. Utifrån respondenternas svar kan skönjas en utveckling av organisationen mot en maskinbyråkrati (ibid.), som innebär ökade krav på mätbarhet, styrning och kontroll, samt minskat handlingsutrymme i form av ökad byråkrati och standardiserade processer. Att organisationen rör sig mot maskinbyråkrati kan förstås ur perspektivet att organisationer, där professioner har expertkunskap inom sitt fält och därför har stort handlingsutrymme, tenderar att vara mindre förutsägbara och ha ett större mått av godtycke och osäkerhet (Liljegren & Parding, 2010; Ponnert & Svensson, 2016), vilket gör deras verksamhet svårare att styra politiskt och att kvalitetsmäta och utvärdera. För respondenterna innebär det en känsla av att deras kunskaper och tid inte används på ett effektivt sätt, och att de reduceras till administratörer istället för att utföra socialt arbete via sin personal.

7.2 Reflektioner kring studien och resultat

Vi har adresserat studiens resultat: respondenternas upplevelse av att behöva hantera mer komplex problematik i verksamheterna, kompetensglappet som respondenterna ser mellan de formella krav som ställs och målgruppens behov, det minskade handlingsutrymmet och ökade byråkratiseringen, samt de förändringar i

organisationen som påverkar respondenternas möjligheter att fullgöra sitt uppdrag. Det kvarstår en sak att diskutera – mönster i respondenternas uppfattningar om sitt handlingsutrymme och sin personals kompetensbehov, samt hur standardisering och formalisering inverkar på målgruppens rätt till stöd anpassat efter individuella behov.

Respondenterna är samtliga enhetschefer inom LSS- och SoL-boenden i Göteborgs Stad, och de är samstämmiga i sina svar över vilka möjligheter och begränsningar som finns i deras handlingsutrymme. Budget ses som den främsta ramen, men även andra formaliserade begränsningar finns, som vilken utbildning personalen de anställer måste ha, vilken lön de får sätta, vilka utbildningar de har möjlighet att ge sin personal, vilken tid de har möjlighet att lägga på sina verksamheter i form av närvaro och stöd. Formellt sett har de alltså samma handlingsutrymme, ramarna ser likadana ut. Däremot syns ett mönster bland respondenternas svar, där svårare problematik i målgruppen leder till att respondenterna ser ett ökat kompetensbehov bland sin personal, och handlingsutrymmet *upplevs* som minskat. För att samtliga respondenter skall uppleva att de har samma handlingsutrymme, kan svårare problematik i målgruppen betyda att handlingsutrymmet, och möjligheten att rekrytera utefter de kompetenser som respondenterna anser behövas, behöver ökas. En liknelse vore sex personer som står i gropar, där groparna är olika djupa. För att kunna ta sig upp har alla sex personerna fått var sin likadan stege, vilket leder till att endast de personer med grundare gropar kan ta sig upp. Om målet är att alla skall kunna ta sig upp kan det behövas olika längd på stegen, anpassat utefter hur djup respektive grop är. Däri ser vi svårigheten med standardisering av olika slag i det sociala arbetet. Det kan te sig korrekt och rimligt att verktygen, handlingsutrymmet och stödet från organisationen är detsamma för samtliga enhetschefer inom LSS- och SoL-boenden, men om verksamheterna är så disparata kan verksamhetens behov behöva vara en faktor att ta hänsyn till när enhetschefers verktyg, handlingsutrymme och stöd från organisationen bestäms.

En annan aspekt är hur standardisering går ihop med lagens krav på individanpassat stöd. Enligt 7 § LSS (SFS 1993:387) skall insatser anpassas efter de individuella behov mottagaren har. Som konstaterats ser respondenterna en

ökad komplexitet i målgruppen, där verksamheternas personal, utöver målgruppens problematik som lett till LSS-beslutet, får hantera problematik som ligger utanför det som ryms i LSS: psykiatrisk problematik, kriminalitet, missbruk, samt sexuellt och annat utnyttjande. Lagens intention är att målgruppen skall leva som andra (SFS 1993:387, 5 §), men vad leva som andra innebär saknar vi en diskussion om. Sett till kriminalitet och missbruk så är det, om än inte sedd som naturlig, så i alla fall en reell del av hur samhället ser ut idag. Vill målgruppen missbruka eller ägna sig åt kriminalitet så finns varken lagstadgad möjlighet att hindra det, eller kompetens att hantera det inom LSS- och SoL-boenden. Standardiseras en kompetens för att arbeta med en specifik målgrupp så behöver det säkerställas att den kompetensen verkligen räcker till för att ge målgruppen de individuellt anpassade insatser som lagen anger. Vi saknar även en diskussion om vad som skall ingå i LSS, och vilka instanser som skall hantera vilken problematik. Är psykiatrisk problematik, kriminalitet och missbruk något som skall hanteras inom LSS-boenden, eller är det andra instanser som behöver komma ifråga?

I efterhand har vi sett att vi har undersökt respondenternas möjlighet att påverka personalens kompetens, men inte undersökt respondenternas möjlighet att påverka antalet personal i verksamheterna. Det kan finnas ett samband mellan personaltäthet och förmåga att hantera situationer som uppstår, även om det inte påverkar den faktiska kompetensen som personalen har. Det går även att anta att verksamheter med högre personaltäthet har ett större kunskaps- och kompetensutbyte sinsemellan, som verksamheter med mer ensamarbete inte har, men då vi inte har undersökt detta så kan vi inte dra några slutsatser i frågan.

7.3 Förslag på vidare forskning

Det har under arbetet med studien dykt upp ett antal områden där kunskapsläget upplevts som oklart eller bristande, där vi menar att det kan behövas vidare forskning. Ett sådant område är vilken kompetens personal inom funktionshinderområdet behöver för att möta målgruppens behov. Respondenterna var inte samstämmiga i sin syn på vilken typ av kompetens som behövs, vilken nivå den skall utgå från (högskole-, yrkeshögskole- eller annan utbildning) eller

hur personalen skall tillgodogöra sig den, och där menar vi att mer forskning kan skapa mer klarhet i frågan.

Ett annat område där vi upplever kunskapsläget som eftersatt är hur samarbetet ser ut mellan olika instanser som målgruppen möter, som exempelvis kommunal socialtjänst (LSS) och hälso- och sjukvården. Det finns indikationer i intervjuerna med respondenterna på att de upplever att samarbetet inte fungerar fullt ut, och att LSS- och SoL-boenden inte får det stödet från bland annat psykiatri som de skulle behöva. Vi menar att denna upplevelse bör undersökas, med fördel relaterat till lagens intentioner om samarbete mellan berörda parter (SFS 1993:387, 6 §).

Det tredje området som vi identifierat där kunskapsläget inte är tydligt är inom den organisatoriska forskningen, där vi ser att den professionella byråkratin tenderar att gå mot maskinbyråkrati, samt hur den inverkar på målgruppens möjligheter att få sina rättigheter tillgodosedda enligt lagens intentioner. I områden som standardisering, i form av likriktat arbete, isomorfism mellan organisationer och evidensbaserad praktik är forskningsläget tydligare, men den forskningen är mer inriktad på de utredande och myndighetsutövande delarna av socialtjänsten. Hur forskningsläget ser ut inom funktionshinderområdet, särskilt mot LSS- och SoL-boenden, och hur organisatoriska förändringar och standardiseringar påverkar målgruppen, var inte något som vi lyckades finna.

I vår studie har det även framkommit saker i respondenternas svar som väckt tankar och funderingar, men som låg utanför studiens syfte. Den vi främst vill lyfta fram kommer från respondent 3, som saknar en diskussion inom organisationen om vad lagens krav på leva som andra och goda levnadsvillkor egentligen innebär. Det kan te sig märkligt att öka byråkratiseringen och standardiseringen inom organisationen, men helt utelämna den diskussionen. Vidare forskning på temat hur organisationer hanterar och diskuterar tolkningar av lagens intentioner inom funktionshinderområdet är något vi finner att det finns utrymme för.

En annan sak som vi ser som värd att lyfta är hur den ökade byråkratiseringen inverkar på respondenternas syn på sitt eget arbete och sin yrkesroll.

Respondenterna har sammanlagt över 100 års erfarenhet av socialt arbete, och flera nämner i intervjuerna att de känner sig mer och mer som administratörer och har minskat utrymme att ägna sig åt kärnverksamheten. Med en utbildning inom, och erfarenhet av socialt arbete är det inte långsökt att anta att respondenterna ser enhetschefs-arbetet som en form av indirekt socialt arbete, där fokuset alltid är målgruppen och deras rättigheter och behov. Att mer och mer tid ägnas åt administrativt arbete som inte ses som direkt kopplat till, eller nödvändigt för, målgruppen samt den egna verksamhetens behov kan inverka på synen på sin egen yrkesroll. Detta är dock ämnen som vi finner att det finns utrymme för i vidare forskning.

Referenser

- Bryman, Alan. (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Tredje upplagan. Stockholm: Liber.
- Dellgran, Peter. (2008). Fattigdomens professionalisering och flykten från myndighetsutövningen. I Swärd, Hans & Egerö, Marie-Anne (red). *Villkorandets politik. Fattigdomens premisser och samhällets åtgärder – då och nu*. Malmö: Egalité.
- Dellgran, Peter. (2015). Människobehandlande professioner. I Johansson, Staffan; Dellgran, Peter, & Höjer, Staffan, (red). *Människobehandlande organisationer: Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur.
- DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*. 48:2, s. 147–160.
- Dunér, Anna & Olin, Elisabeth. (2011). En begynnande professionalisering? Om gränsarbete och kompetenskrav inom funktionshinderverksamhet och äldreomsorg. *Socialvetenskaplig Tidskrift*. 18:4, s. 336–353.
- Elmersjö, Magdalena. (2014). *Kompetensfrågan inom äldreomsorgen : hur uppfattningar om kompetens formar omsorgsarbete, omsorgsbehoven och omsorgsrelationen*. Växjö: Linnaeus University Press.
- Evans, Tony. (2010). Professionals, managers and discretion. *The British Journal of Social Work*. 41:2, s. 368–386.
- Given, Lisa M. (2008). *The Sage encyclopedia of qualitative research methods*. Los Angeles: Sage Publications.
- Grey, Chris. (2009). *En mycket kortfattad, ganska intressant och någorlunda billig bok om att studera organisationer*. Lund: Studentlitteratur.

Göteborgs Stad. (u.å.). *Sök styrande dokument i Göteborgs Stad.*

<https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/planer-styrdokument/sok-styrande-dokument> (Hämtad 2022-04-01).

Göteborgs Stad. (2021). *Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument.*

[https://www5.goteborg.se/prod/Stadsledningskontoret/LIS/Verksamhetshandbok/Forfattn.nsf//AE7BB028A7B816F3C12580C70041EFEB/\\$File/C12574360024D6C7WEBVC3F22B.pdf](https://www5.goteborg.se/prod/Stadsledningskontoret/LIS/Verksamhetshandbok/Forfattn.nsf//AE7BB028A7B816F3C12580C70041EFEB/$File/C12574360024D6C7WEBVC3F22B.pdf) (Hämtad 2022-04-01)

Göteborgs Stad. (2022a). *Reglemente för Göteborgs Stads nämnd för funktionsstöd.*

[https://www5.goteborg.se/prod/Stadsledningskontoret/LIS/Verksamhetshandbok/Forfattn.nsf//C97695B40C9F619FC1258645004BE853/\\$File/C12574360024D6C7WEBVCA9389.pdf](https://www5.goteborg.se/prod/Stadsledningskontoret/LIS/Verksamhetshandbok/Forfattn.nsf//C97695B40C9F619FC1258645004BE853/$File/C12574360024D6C7WEBVCA9389.pdf) (Hämtad 2022-04-05).

Göteborgs Stad. (2022b). *Organisation och ledning i förvaltningen för funktionsstöd.*

<https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/forvaltningar/forvaltningen-for-funktionsstod/organisation-och-ledning-i-forvaltningen-for-funktionsstod> (Hämtad 2022-03-31).

Göteborgs Stad. (2022c). *Presentation av Förvaltningen för funktionsstöd.*

Dokument från intranät. (Hämtad 2022-04-01).

Göteborgs Stad. (2022d). *Välfärdens processer.* Dokument från intranät. (Hämtad 2022-04-01).

Hasenfeld, Yeheskel. (2010). *Human services as complex organizations.*

Thousand Oaks, California: Sage Publications.

Inspektion för vård och omsorg. (2021). *Vad har IVO sett 2020? Iakttagelser och slutsatser om vårdens och omsorgens brister för verksamhetsåret 2020.*

Stockholm: Inspektion för vård och omsorg.

https://www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat/rapporter/rapporter-2021/ivo_vhis-2020.pdf (Hämtad 2022-02-25).

Jacobsen, Dag Ingvar. (2012). *Förståelse, beskrivning och förklaring: introduktion till samhällsvetenskaplig metod för hälsovård och socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.

Johansson, Staffan. (2015). Organisationsteoretiska perspektiv på människobehandlande organisationer. I Johansson, Staffan; Dellgran, Peter, & Höjer, Staffan, (red). *Människobehandlande organisationer: Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur.

Johansson, Staffan; Dellgran, Peter, & Höjer, Staffan. (2015). Inledning. I Johansson, Staffan; Dellgran, Peter, & Höjer, Staffan, (red). *Människobehandlande organisationer: Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur.

Karlsson, Ingrid. (2006). *Att leda kommunal äldreomsorg : om arbetsledares handlingsutrymme, handlingsfrihet och skilda lojaliteter : exemplet Halland*. Växjö: Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet.

Karlsson, Tom S. (2019). Searching for managerial discretion: how public managers engage managerialism as a rationalization for increased latitude of action, *Public Management Review*. 21:3, s. 315–333.

Kvale, Steinar; Brinkmann, Svend & Torhell, Sven-Erik. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.

Laursen, Else; Plos, Kaety & Ivarsson, Bodil. (2009). Yrkeskunnande och kompetensutveckling i arbetet med vuxna individer med utvecklingsstörning – ett vårdarperspektiv, *Vård i Norden*. 29:1, s. 19–23.

Larsson, Kjerstin. (2008). *Mellanchefer Som Utvecklar : Om Förutsättningar För Hållbart Utvecklingsarbete Inom Vård Och Omsorg*. Linköping: Studies in Arts and Science, 420.

Liljegren, Andreas & Parding, Karolina. (2010). Ändrad styrning av välfärdsprofessioner – exemplet evidensbaserad i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*. 17:3-4, s. 270–288.

Lipsky, Michael. (1969). *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy* (IRP Discussion Papers No. 48–69) (p. 45). Madison, WI: Institute for Research on Poverty (IRP), University of Wisconsin.

<http://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp4869.pdf> (Hämtad 2022-03-25).

Lipsky, Michael. (1980). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage foundation.

Lipsky, Michael. (2010). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. 30th anniversary expanded. New York: Russell Sage foundation.

Lundquist, Lennart. (1998). *Demokratins väktare : ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.

Meyer, John W. & Rowan, Brian. (1977). Institutionalised Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*. 83:2, s. 340–363.

Mintzberg, Henry. (1983). *Structure in fives : designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Nationalencyklopedin. (2022). *Kompetens*.

<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/kompetens> (Hämtad 2022-03-15).

Neuendorf, Kimberly A. (2017). *The content analysis guidebook*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

Ponnert, Lina & Svensson, Kerstin. (2015). Standardisering som lösning. I

Johansson, Staffan; Dellgran, Peter, & Höjer, Staffan, (red).

Människobehandlande organisationer: Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete. Stockholm: Natur & Kultur.

Ponnert, Lina & Svensson, Kerstin. (2016). Standardisation – the end of professional discretion. *European Journal of Social Work*. 19:3–4, s. 586–599.

Proposition. 1979/80:1. *Regeringens proposition om socialtjänsten*.

Proposition. 1992/93:159. *Regeringens proposition om stöd och service till vissa funktionshindrade.*

Rehnström, Åsa (2020). Ny organisation vid årsskiftet. *Vårt Göteborg*. 17 december. <https://vartgoteborg.se/ovrigt/ny-organisation-vid-arsskiftet/> (Hämtad 2022-04-06).

Rennstam, Jens & Wästerfors, David. (2015). *Från stoff till studie: om analysarbete i kvalitativ forskning*. Lund: Studentlitteratur.

Sandfort, Jodi R. (2000). Moving beyond Discretion and Outcomes: Examining Public Management from the Front Lines of the Welfare System, *Journal of Public Administration Research and Theory*. 10:4, s. 729–756.

SFS 1954:579. *Lag om nykterhetsvård.*

SFS 1956:2. *Lag om socialhjälp.*

SFS 1960:97. *Lag om samhällets vård av barn och ungdom (barnavårdslag).*

SFS 1965:136. *Lag om elevhem för vissa rörelsehindrade barn m.fl.*

SFS 1976:381. *Lag om barnomsorg.*

SFS 1980:620. *Socialtjänstlag.*

SFS 1985:568. *Lag om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl.*

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

SFS 1993:1090. *Förordning om stöd och service till vissa funktionshindrade.*

SFS 2001:453. *Socialtjänstlag.*

SFS 2015:284. *Förordning med instruktion för Socialstyrelsen.*

SFS 2017:725. *Kommunallag.*

Socialstyrelsen. (2021). *Kompetens i LSS-boenden*. Stockholm

- Socialstyrelsen. (2021a). *Förutsättningar och stöd för första linjens chefer. Kartläggning av första linjens chefer i äldreomsorgen*. Stockholm
- SOSFS 2002:9. *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade*.
- SOSFS 2014:2. *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om kunskaper hos personal som ger stöd, service eller omsorg enligt SoL och LSS till personer med funktionsnedsättning*.
- Svensson, Kerstin; Johnsson, Eva & Laanemets, Leili. (2008). *Handlingsutrymme: utmaningar i socialt arbete*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Szücs, Stefan & Andersson Bäck, Monica (2015). Ledning och styrning av människobehandlande organisationer. I Johansson, Staffan; Dellgran, Peter, & Höjer, Staffan, (red). *Människobehandlande organisationer: Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Thurén, Torsten. (2019). *Vetenskapsteori för nybörjare*. Stockholm: Liber.
- Thylefors, Ingela. (2016). *Chef- och ledarskap inom välfärdssektorn*. Stockholm: Natur & Kultur.
- van Oorsouw, Wietske M. W. J.; Embregts, Petri J. C. M. & Bosman, Anna M. T. (2013). Evaluating staff training: Taking account of interactions between staff and clients with intellectual disability and challenging behaviour, *Journal of Intellectual and Developmental Disability*. 38:4, s. 356–364
- Vetenskapsrådet (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Vetenskapsrådet.
- Vetenskapsrådet (2017). *God forskningssed*. Reviderad utgåva. Vetenskapsrådet
- Wolmesjö, Maria. (2008). Ledarskapets autonomi – om chefers dilemman och handlingsutrymme. I Jonnergård, Karin; Funck K. Elin & Wolmesjö Maria. *När den professionella autonomin blir ett problem*. Växjö: Växjö University Press.

Bilagor

Bilaga 1 - Informationsmail

Hej,

Tack för att du visade intresse för att delta i vår studie! Vi har valt att undersöka hur enhetschefer ser på sitt handlingsutrymme avseende kompetens och bemanning på sina verksamheter inom LSS-boende i Göteborgs Stad.

Vårt syfte ser ut som följande:

Syftet med denna studie är att jämföra hur första linjens chefer för LSS-boenden med olika inriktningar i Göteborgs Stad upplever sitt handlingsutrymme att styra och påverka resurser i form av bemanning och personalens kompetens i relation till de enskildas behov, samt de krav och förväntningar som lagar och föreskrifter ger dem i en politiskt styrd organisation.

Tanken är att det skall vara en kvalitativ studie, baserad på intervjuer som är ungefär en timme långa. Deltagandet i studien är helt frivilligt och baserat på samtycke, och som respondent har du alltid rätt att när som helst avbryta intervjun utan att behöva uppge någon anledning. Intervjuerna kommer att ligga som bas för vår C-uppsats. Ert deltagande sker helt anonymt, ingen respondent kommer att anges med varken namn, ålder, kön, etnicitet, arbetsplats eller verksamhet man ansvarar för. Efter att C-uppsatsen är godkänd ses den som en allmän handling, vilket innebär att vem som helst kan begära ut och läsa den. Allt bakgrunds- och arbetsmaterial kommer därefter att raderas.

Intervjuerna kommer att genomföras under vecka 13-14 2022, och vi försöker givetvis anpassa tid och plats för att passa er och er verksamhet. Har ni frågor vad gäller ert deltagande i studien så är ni när som helst välkomna att kontakta oss.

Med vänlig hälsning,

Robin Tuomi & Lars Cronstaaf

Bilaga 2 - Intervjuguide

Information

- Informera om studien och be om samtycke.
- Har du några frågor innan vi börjar?
- *(nämn att det inte finns några rätt eller fel svar, att vi är ute efter respondentens tankar, åsikter och erfarenheter)*

Inledande frågor

- Är du utbildad socionom?
 - Om nej - vad har du för utbildning?
- Har du arbetat med andra saker relaterat till din nuvarande tjänst, innan du började arbeta på din nuvarande tjänst, i så fall vad?
- Hur länge har du arbetat med det du gör nu?
- Vad har dina boenden för inriktning?
- Vilka politiska mål finns det för verksamheten, och på vilket sätt påverkar de ditt arbete?

Temat

Kompetens

- Socialstyrelsen ställer ett antal allmänna råd och föreskrifter när det gäller kompetens när det gäller LSS- och SoL-boenden, både föreståndarens men även personalens.
 - Känner du till dessa krav, och hur har du i så fall fått till dig dessa?
(om nej, ta upp en del av kraven)
 - På vilket sätt upplever du att din egen och din personals utbildning och kompetens svarar upp mot Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd?
 - Kan du ge exempel på situationer och tillfällen när du eller din personal hade behövt mer kompetens?
 - Upplever du att kravet på kompetens, din och/eller din personals, på något sätt är formaliserat i din organisation? Kan du ge exempel?
- Socialstyrelsen släppte 2021 en rapport om kompetensen på LSS-boenden. I den framkom att Socialstyrelsen såg en kompetensbrist bland

föreståndare och personal på LSS- och SoL-boenden.

- Har du läst rapporten? (*om nej, nämn utdrag ur rapporten*)
- Är detta något du känner igen? (*ja/nej*) Vad tänker du att det beror på?
- Vilken kompetens upplever du att du och din personal har inom lagstiftningen som styr LSS-verksamheten?
- Vilka behov känner du att du har när det kommer till kompetensbehovet kring dina boenden och hyresgäster, både eget och din personal? Vilket stöd har du från organisationen?
- Hur mycket och på vilket sätt arbetar du med kompetens- och utvecklingsfrågor i verksamheterna och organisationen?

Hyresgästers behov

- I Socialstyrelsens rapport 2021 framkom synpunkter från nationella nätverk inom funktionshinderområdet, där de menade på att målgruppen idag har mer komplexa behov (*psykiatrisk problematik, missbruk, etc*) än tidigare.
 - Är detta något du känner igen?
 - Om ja, hur ser du på den utvecklingen? Vilket stöd och vilka verktyg har du för att möta detta?
 - Om nej, vad tänker du att det beror på att du inte känner igen detta?

Handlingsutrymme

- Inom socialt arbete finns begreppet "handlingsutrymme".
 - Är du bekant med detta begrepp, och vad betyder det för dig?
 - Är det ett begrepp du känner att du kan tillämpa i din chefsroll, i så fall hur? (*Har du möjlighet att påverka din arbetssituation/yrkesroll?*)
 - Är ditt handlingsutrymme på något sätt formaliserat? Kan du ge exempel?
 - Kan du ge exempel på faktorer som påverkar ditt handlingsutrymme?

- Kan du ge exempel på områden där du upplever behov av ökat eller minskat handlingsutrymme? Varför och på vilket sätt?
- När det gäller områdena kompetens och personal, hur ser ditt handlingsutrymme ut i dina verksamheter? Kan du ge exempel på situationer där du har stort eller litet handlingsutrymme?

Övrigt

- Utifrån det vi har pratat om idag, finns det något mer som du tänkt på eller som du vill tillägga?