PER ARVIDSSON

FRÅN POLICY TILL PRAKTIK

En studie om organisering inom LSS-området

FRÅN POLICY TILL PRAKTIK

Licentiatuppsats FoU-rapport 2019:3
Fakulteten för hälsa och samhälle, Malmö universitet

© Per Arvidsson, 2019
ISBN 978-91-7877-034-2 (tryckt)
ISBN 978-91-7877-035-9 (pdf)
ISSN 1650-2337
Holmbergs, Malmö 2019

PER ARVIDSSON
FRÅN POLICY TILL PRAKTIK

En studie om organisering inom LSS-området

Malmö universitet, 2019
Fakulteten för hälsa och samhälle

Publikationen finns även elektroniskt,
se <https://muep.mau.se>

ABSTRACT

The aim of this study is to explore what happens when the Swedish disability policy (LSS) is translated into practice. The study focuses on the organizing that takes place at a local, municipal level. It uses a qualitative approach with a mix of qualitative methods and is actively involving practitioners in the co-production of empirical data.

Drawing on Actor-network theory (ANT) as a conceptual framework, the analysis focuses on how actors and actants are assembled in networks. A detailed map is developed, comprising relations, formations and tensions that emerges from the efforts of translating policy into practice,

Results identify the function of front-line managers as a central and overloaded hub. It shows how unforeseen, unintended and undesirable effects arise as a result of both planned action programs and recurrent, not anticipated events. An ongoing professionalization, is described as a result of internal organizational conditions, rather than policy implementation or the self-interest of professions.

The study illustrates the complexity and challenges of welfare organizations and the results can be used for further organizational studies as well as serve as a roadmap for organizational development within disability services.

Nyckelord: LSS, policy, funktionshinder, funktionsnedsättning, aktör-nätverksteori, praktiska ledarskap, professionalisering

Keywords: policy and practice, disability support, disability services, actor network-theory, practice leadership, professionalization

INNEHÅLL

ABSTRACT.....	5
FÖRORD	11
1. INLEDNING.....	13
Bakgrund och problemställning.....	13
Hur området studerats	15
Val av teoretiskt perspektiv.....	15
Tillvägagångssätt	16
Syfte och frågeställningar.....	17
2. LSS-OMRÅDET	18
Områdets bakgrund	19
Lagstiftning	20
Statistik och levnadsförhållanden	21
LSS-områdets organisering	22
Sådant som särskiljer och kännetecknar LSS-området	24
Områdets terminologi	27
3. TIDIGARE FORSKNING	32
Organisationsteorins utveckling i stora drag	33
Människobehandlande organisationer.....	37
Implementering av funktionshinderpolitiken.....	39
Ledarskap inom offentlig sektor	41
Professionalisering inom välfärdsorganisationer	43
Sammanfattning och konklusioner av tidigare forskning	44
4. TEORI OCH BEGREPP	46
Val av teoretiskt perspektiv.....	47
Bakgrund till ANT.....	48

Aktörsnätverk	52
Aktanter	54
Översättning	55
Andra viktiga begrepp	57
Att göra en kartläggning med stöd av ANT	62
Nyckelbegrepp	66
5. METOD OCH MATERIAL	68
Fältet och dess aktörer	71
Min relation till fältet	72
Det empiriska materialet	73
Etiska aspekter	78
Analysprocessen	78
6. OMRÅDET OCH DESS AKTÖRER	81
En första bild av kartan	81
Aktörer	83
Aktanter	85
Aktörsnätverk	86
Sammanfattning - Området och dess aktörer	90
7. TOLKNINGSDIMENSIONEN	91
Mobilisering vs översättning	91
Delaktighet vs Exkludering	98
Naturvetenskapliga vs samhällsvetenskapliga synsätt	105
Kvantitativ vs kvalitativ logik	107
Närbild vs helhetsbild	116
Sammanfattning och konklusioner - Tolkningsdimensionen	117
8. HANDLINGSDIMENSIONEN	119
Policy vs praktik	120
Administrativt vs praktisknära arbete	127
Eget vs andras ansvar	131
Specialist vs generalist	133
Reflektioner om praktisknära ledarskap	135
Sammanfattning och konklusioner - Handlingsdimensionen	138
9. MAKTDIMENSIONEN	141
Tillgång till vs brist på resurser	142
Formaliserad vs tyst kunskap	144
Förhandling vs överenskommelse	150

Stabilitet vs instabilitet	155
Medarbetares vs brukares intressen	158
Sammanfattning och konklusioner - Maktdimensionen	161
Rörelser och krafter vid professionaliseringsprocesser	162
10. DISKUSSION	165
Från policy till praktik	166
Metodologiska reflektioner	170
Tankar om fortsatta studier	171
Slutord	172
APPENDIX	173
Begrepp	173
Spänningsfält	175
REFERENSER	176

FÖRORD

Det har varit ett sant privilegium att under flera års tid få möjlighet att kombinera forskningsstudier med praktiskt arbete inom LSS-verksamheter.

Jag vill börja med att tacka de som deltagit i intervjuer eller på andra sätt delat med sig av erfarenheter från sitt arbete inom LSS-området. Och såklart de personer med LSS-insatser som jag möter i mitt arbete och som gör detta arbete så stimulerande och intressant.

Lena Nyström, som i egenskap av min närmsta chef, uppmuntrade och inspirerade till denna studie och Annelie Larsson, förvaltningsdirektör på Funktionsstödsförvaltningen, som gjorde den möjlig.

Mina handledare Marie Engström Henriksson och Torbjörn Friberg som hjälpte mig att komma igång och staka ut en riktning. Carin Cuadra och Maria Norstedt, som noggrant och engagerat guidat mig vidare genom alla snåriga tankegångar.

Ett särskilt stort tack till alla mina kollegor på Funktionsstödsförvaltningen och Institutionen för socialt arbete, bästa tänkbara sällskap på denna äventyrliga resa!

Than med familj och personal på Vinnys; kvarterskrog, mötesplats och kompletterande arbetsplats.

Till sist, ett tack till Annika, för bra kommentarer, diskussioner och allt annat!

Malmö, augusti 2019

1. INLEDNING

Denna licentiatavhandling utforskar och analyserar vad som händer när den svenska LSS-policyn omsätts till praktik. LSS-området består av de verksamheter, insatser och erfarenheter som formas av *Lagen om Stöd och Service för vissa funktionshindrade* (LSS).¹ Studien fokuserar på den organisering som sker på lokal nivå, i verksamheter som drivs i kommunal regi.

Avhandlingen introducerar en kartbild över området, som vuxit fram genom empiriska studier. Kartbilden, som begreppsliiggörs teoretiskt, kan användas för fortsatta teoretiska studier, men också tillämpas vid t.ex. verksamhetsutveckling inom LSS-organisationer. Med min studie prövar jag nya angreppssätt att närma mig LSS-området och hoppas på så sätt kunna bidra med ny kunskap om det viktiga arbete som bedrivs.

Bakgrund och problemställning

Välfärdsstatens verksamheter inom sjukvård, utbildning och socialtjänst har utvecklats till kraftfulla institutioner med stort inflytande över hur människors livsvillkor formas. Detta utgör ett viktigt och grundläggande skäl att följa och studera sådana verksamheter (Baba, 2009). I Sverige har välfärdsstaten under de senaste decennierna genomgått stora förändringar. Avregleringar, privatisering

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

och valfrihetsreformer har bidragit till en mer differentierad och sektoriell utformning (Ineland, Molin och Sauer, 2013b).

Ur ett internationellt perspektiv är det stora skillnader i hur samhällets stöd till personer med funktionsnedsättning utformas. Ekonomiska och kulturella faktorer har stor betydelse och Sverige räknas till de länder som kommit längst i utvecklingen när det gäller rättigheter och resurser för personer med funktionsnedsättning (Mansell och Beadle-Brown, 2004). Den avveckling av större institutioner som påbörjades i Sverige under 1980-talet, var en följd av att idéer om normalisering och delaktighet realiserades. Denna utveckling gav upphov till nya organisationsformer, som kännetecknas av mindre, geografiskt utspridda arbetsenheter och förutsätter nya lösningar för styrning, ledning och kommunikation. Innehållsmässigt har insatserna inom området också förändrats. De professionellas arbete har allt mer förskjutits från medicinsk och social omvårdnad, mot mer socialpedagogiskt och emancipatoriskt orienterade arbetssätt. Utöver detta har förändrade kompetenskrav bidragit till att processer för en ökad professionalisering kommit igång (Dunér och Wolmesjö, 2015).

LSS-området beskrivs allmänt som mångfacetterat och heterogent. Målgruppen är personer med individuella och skiftande behov av stöd. De insatser som genomförs är ofta långvariga och har stor betydelse för den enskildes livskvalitet (Dunér och Olin, 2011). 2018 hade 74 000 personer någon form av insats enligt LSS¹ och de kommunala LSS-verksamheterna utgör tillsammans med de privata utförarna ett av de största yrkesområdena i Sverige. Sammantaget uppvisar LSS-området en dynamik och komplexitet som gör det både angeläget och utmanande att studera. I andra kapitlet om *LSS-området*, redogör jag mer utförligt för hur det formats och hur dessa verksamheter skiljer sig ifrån andra människobehandlande organisationer.

¹ Socialstyrelsens statistik om insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 2018.

Hur området studerats

Som forskningsområde rör sig frågor om funktionshinder traditionellt i spänningsfältet mellan medicin och samhällsvetenskap (Goodley, 2011). Frågor om policy och implementering kopplas vanligtvis till statsvetenskapliga discipliner, men här har även socialantropologiska perspektiv vunnit mark. I det senare fallet ifrågasätts grundantagandet om en policy som ett rationellt sätt att omsätta politik. Fokus förskjuts då istället mot hur sociala institutioner organiseras, fungerar och förändras, samt på vilka sätt detta påverkar hur sociala aktörer och identiteter konstrueras (Wedel *et al.* 2005). Inom den samhällsvetenskapliga forskning som intresserar sig för välfärdsstaten, är *människobehandlande organisationer* ett centralt begrepp. Dessa beskrivs som nationalstatens medel för att hantera mänskliga förhållanden som av någon anledning anses problematiska. För dessa verksamheter är människan är slags "råvara" och uppgifterna handlar om att definiera, förändra eller bibehålla mänskliga beteenden och egenskaper (Hasenfeld, 1983).

Välfärdsstaten och dess organisering studeras följaktligen på en mängd olika sätt. Från avgränsade policystudier, till studier av samverkan, styrningsmodeller med mera. En kritik som förts fram mot den forskning som bedrivits, är att den i för hög grad ägnat sig åt vad som stoppas in (policy) och vad som kommer ut; granskningar och utvärderingar (Johansson, 2005). Studier som tar ett helhetsgrepp från policy till praktik är däremot mindre vanligt (Hupe och Hill, 2014).

Val av teoretiskt perspektiv

Som utgångspunkt för min analys har jag valt att använda Actor-network theory (ANT), eller på svenska, aktör-nätverksteori. ANT är ursprungligen ett vetenskapsteoretiskt perspektiv som tar sig an frågor om hur den sociala världen är sammansatt. Det är ett synsätt som tar hänsyn till mångfald och komplexitet, men samtidigt möjliggör en fördjupning mot kontroverser och fenomen som framstår som särskilt intressanta och betydelsefulla. En kartläggning enligt ANT spårar hur idéer, saker och människor sammanfogas i heterogena aktörsnätverk. På senare år har ANT kommit att användas allt mer även vid studier av organisationer (Czarniawska, 2017) och det

är mot den här bakgrunden som jag har valt ANT som teoretiskt perspektiv för att studera organiseringen av LSS-området. I kapitlet *Tidigare forskning*, redogör jag översiktligt för den forskningslitteratur som jag använt i avhandlingen och i det efterföljande kapitlet *Teori och begrepp*, har jag samlat idéer och begrepp från ANT, som alltså utgör basen för min förståelse och analys av det empiriska materialet.

Tillvägagångssätt

Det centrala för min metodologiska ansats har varit att komma nära praktiken. Jag har velat utforska vad de professionella gör, hur de tolkar idéer som förekommer inom området och hur de resonerar kring olika handlingsalternativ. Jag har haft en öppen, induktiv och kvalitativ ansats och hade därför inledningsvis inte något teoretiskt ramverk eller någon styrande hypotes som utgångspunkt. De teoretiska och metodologiska vägvalen har vuxit fram i olika steg genom en växelverkan mellan teori och empiri och följer alltså ett abduktivt förhållningssätt (Charmaz, 2006). Under en period som spänner över cirka fyra år, samlade jag in empiriskt material genom flera olika typer av kvalitativa metoder. Det empiriska materialet är baserat på dokument, intervjuer, fokusgrupper och deltagande observationer och är huvudsakligen insamlat i en stor, svensk kommun.

Parallellt med genomförandet av min studie arbetade jag som första linjens chef inom LSS-området. Detta sätt att kombinera forskarstudier med yrkesarbete, kallas verksamhetsdoktorand. Att bedriva forskning i gränslandet mellan akademi och praktik, eller med "en fot i varje läger", skapar en särskild dynamik. En verksamhetsdoktorand förväntas producera kunskap som är relevant för praktiken och samtidigt vidmakthålla en kritisk, akademisk och vetenskaplig position. I avhandlingens femte kapitel, *Metod och material* utvecklar jag dessa frågor och redogör mer utförligt för hur den metodologiska strategin vuxit fram och genomförts.

Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med min studie är att utforska vad som händer när den svenska LSS-policyn ska omsättas till praktik. Följande frågeställningar har varit vägledande för min studie;

1. Vilka *aktörer, nätverk* och *andra faktorer* har betydelse för det som sker inom LSS-området?
2. Hur *uppfattar och tolkar* de professionella, viktiga idéer och principer och vilken praktisk betydelse får detta för hur verksamheterna formas?
3. Vad *gör* de professionella och hur beskriver och resonerar de kring sina handlingar?
4. Vilka *problem och kontroverser* uppstår genom den organisering som sker?

I fyra *resultatkapitel*, kopplade till frågeställningarna ovan, presenterar jag vad jag kommit fram till. Avhandlingen avslutas med ett diskussionskapitel som diskuterar hur den kartbild som vuxit fram kan ligga till grund för såväl fortsatt teoriutveckling, som för praktisk verksamhetsutveckling inom LSS-området. Denna licentiatsavhandling är tänkt som första delen av en studie som även omfattar brukares och anhörigas perspektiv på LSS-området.

2. LSS-OMRÅDET

Funktionshinderområdet och den svenska funktionshinderpolitiken har inga tydliga gränser. De är på olika sätt sammanvävda med en mängd andra områden och de kan studeras ur många olika perspektiv. I detta kapitel skissar jag på en kontextuell inramning för att ge en bakgrundsförståelse till min studie och det fält, eller studieobjekt, som jag har valt att kalla *LSS-området*.

Socialt arbete kännetecknas som vetenskaplig disciplin av ett divergent teoretiskt universum (Blom och Morén, 2015). Det innebär bl.a. att den forskning som bedrivs använder metoder och teoribildning från flera olika vetenskapliga fält. I den sociala praktiken är verksamheterna tydligare kopplade till viss lagstiftning och till avgränsade organisatoriska strukturer. LSS-området ingår i socialtjänsten, som utöver detta område även inbegriper äldreomsorg och olika insatser inom individ och familjeomsorg. Verksamheterna regleras huvudsakligen genom Socialtjänstlagen (SoL),¹ LSS och Hälso- och sjukvårdslagen (HSL),² men de organisatoriska lösningarna kan variera från kommun till kommun. LSS-området är alltså ett område inom socialtjänsten, men studeras av forskare från en mängd olika vetenskapliga discipliner.

¹ Socialtjänstlag (2001:453).

² Hälso- och sjukvårdslag (2017:30).

I nästa avsnitt beskriver jag hur den svenska funktionshinderpolitiken och LSS-området vuxit fram. Därefter följer en redogörelse med fokus på lagstiftning och levnadsvillkor. Den innehåller juridiska formuleringar, statistik, viktiga myndigheter med mera. I de avsnitt som följer, beskriver jag några vanliga organisationsformer och introducerar huvuddragen, i vad jag menar kännetecknar och särskiljer området i relation till andra människobehandlande organisationer. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om områdets terminologi; vanliga och viktiga termer som förekommer inom såväl teori som praktik.

Områdets bakgrund

Historiskt har levnadsförhållandena för personer med funktionsnedsättning varit svåra. Funktionshinderpolitiken och samhällets förhållningssätt har förändrats över tid och varit djupt invävda i historiska processer och välfärdsstatens utveckling (Lindberg och Grönvik, 2011). Förhållandena har genomgående präglats av ett särskiljande (Söder, 1979; Tideman, 2000), men motiven för samhälleliga åtgärder har sett olika ut. Under tidigt 1900-tal dominerade föreställningen att särskiljandet var den bästa lösningen för personerna själva. De behövde skyddas ifrån en oförstående och iltasinnad omgivning. Under 1930-talet förändrades synsättet diametralt, men innebar fortfarande att dessa personer skiljdes från samhället genom särlösningar. Det "goda" i samhället skulle nu skyddas ifrån att bli utsatt och degenerat av individer med olika "defekter" (Grunewald, 2009). Från 1950-talet och framåt har normalisering blivit en etablerad och uttalat inriktning för den svenska funktionshinderpolitiken (Ineland, Molin och Sauer, 2013a). Ett centralt inslag i denna utveckling är Bengt Nirjes (1969) lansering av normaliseringsprincipen (Söder, 1979). Parallellt med att normaliseringsprincipen vinner mark, sker också den så kallade miljörelativa vändningen. Om funktionshinderfrågor tidigare handlat om att bota, behandla och reducera skador hos individen, blir det nu allt mer vanligt att tala om hur funktionsnedsättningar påverkas av den omgivande miljön. En stark och pådrivande kraft i utvecklingen mot stärkta rättigheter är de s.k. "handikapprelser" som verkat i Sverige och internationellt. Parallellt har medicinsk forskning bedrivits

och den har på olika sätt haft stor betydelse för målgruppen (Goodley, 2011). Dessa processer är pågående och utvecklas kontinuerligt. Tillsammans utgör de viktiga inslag i diskussionen om vilka kunskaper, metoder och professioner som är bäst lämpande för stödinsatser inom ramen för LSS-områdets praktik.

Lagstiftning

Den nuvarande LSS-lagstiftningen trädde i kraft den 1 januari 1994 och tillkom som en riktad förstärkning av samhällets generella sociala service (Lindberg och Grönvik, 2011). Lagens målgrupp delas in i tre personkretsar; 1. Personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd, 2. personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder, och 3. personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen (LSS, § 1). Lagstiftningen innehåller tio olika insatser som kommunala myndigheter har att utgå ifrån i sina beslut om stöd och service; 1. rådgivning och annat personligt stöd, 2. biträde av personlig assistent, 3. ledsagarservice, 4. kontaktperson, 5. avlösarservice i hemmet, 6. korttidsvistelse utanför det egna hemmet, 7. korttidstillsyn för skolorn över 12 år, 8. boende i familjehem, 9. bostad med särskild service för vuxna och 10. daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig (LSS, § 9).

Det finns en bred uppslutning kring uppfattningen att LSS generellt inneburit och bidragit till att förbättra målgruppens levnadsvillkor (Tideman och Tössebro, 2002). Men lagstiftningen har också kritiserats för att vara otydlig, bl.a. när det gäller ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna vad gäller insatsen personlig assistans. På senare år har omfattningen, utformningen och genomförandet av LSS, debatterats i olika samhällsarenor. En viktig orsak till detta var ett regeringsbeslut från 2016 som tydligt adresserade ökade kostnader kopplade till LSS-lagstiftningen. 2018 presentera-

des ett betänkande¹ som kan komma att ligga till grund för framtida förändringar av gällande lagstiftning.

Statistik och levnadsförhållanden

Socialstyrelsen sammanställer varje år statistik om stöd och insatser till personer med funktionsnedsättning². Statistiken grundar sig på uppgifter inrapporterade av kommuner, landsting och Försäkringskassan. Den 1 oktober 2018 hade 74 000 personer någon verkställd insats enligt LSS³ och sedan 2009 har antalet personer som får stöd, ökat med 23 procent. Daglig verksamhet är den vanligaste insatsen. 2018 hade 37 800 personer daglig verksamhet enligt LSS. Fördelningen mellan könen är ojämn, andelen män med insatser är 58 procent, medan andelen kvinnor utgör 42 procent. Det finns också stora geografiska variationer när det gäller beslut och utformningen av insatser i Sveriges 290 kommuner.

Som jag tidigare beskrivit, har personer med omfattande funktionsnedsättning historiskt haft sämre levnadsförhållanden än befolkningen i stort (Tideman, 2000; Umb-Carlsson, 2008; Ineland, Molin and Sauer, 2013b). Statistiska centralbyrån (SCB) har ett uppdrag från regeringen att redovisa statistik om levnadsförhållanden bland personer med funktionsnedsättning och Myndigheten för delaktighet (MFD) ska verka för att funktionshinderpolitiken får genomslag i hela samhället. Enligt myndigheten⁴ påverkas förutsättningarna för att statistiskt mäta levnadsförhållanden av en rad olika faktorer. I Sverige finns inga fastställda kriterier för vem som ingår i gruppen *personer med funktionsnedsättning* och olika funktionsnedsättningar påverkar människor olika i olika situationer. Utvärderingar av LSS har under en längre tid varit fokuserade på frågor om självständighet och delaktighet, men enl. MFD har senare utvärderingar allt mer kommit att betona frågor om tillgång till sjukvård, samt stödinsat-

¹ SOU 2018:88 (Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen, 2018).

² Statistiken är en del av Sveriges officiella statistik (SOS) och handlar huvudsakligen om hur många personer som tar del av de tio insatser som LSS anger. De vanligaste variablerna i materialet är personkrets, ålder och kön. Alla siffror redovisas per län och kommun.

³ Socialstyrelsen – (*Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning: lägesrapport 2018*, 2018).

⁴ Myndigheten för delaktighet - (*Utvärdering och analys av funktionshinderspolitiken 2011-2016: redovisning av regeringsuppdrag om ett samlat uppföljningssystem för funktionshinderspolitiken*, 2016)

serna till brukare med de mest omfattande svårigheterna. Vid sidan om statliga myndigheter som SCB och MFD finns en rad olika aktörer och instanser som på olika sätt följer och kontrollerar hur funktionshinderpolitiken genomförs. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) är ett exempel på en statlig aktör som även har regionala avdelningar. I IVO's tillsynsuppdrag ingår att handlägga anmälningar enligt Lex Sarah och Lex Maria, samt kommunernas rapportering av beslut som inte verkställs.

LSS-områdets organisering

Generellt organiseras och utformas stödinsatser enligt LSS på en lokal, kommunal nivå. Det innebär att LSS-området rymmer en mängd olika organisatoriska modeller och lösningar. I detta avsnitt lyfter jag fram några generella utvecklingstendenser och avslutar med organisationsformer och kännetecken som särskiljer LSS-området i relation till andra människobehandlande organisationer.

Generella utvecklingstendenser

Organisatorisk *specialisering* är en utvecklingstendens som idag präglar sjukvård, socialt arbete och flera typer av omvårdarbete (Grell, Ahmadi och Blom, 2013). Specialisering innebär en fokusering på avgränsade uppgifter och arbetsdelning (Scott, 2014). Den vanligaste formen av specialisering inom socialtjänsten är att olika typer av sociala problem hanteras av separata enheter. Motsatsen till specialisering är integrering (Lundgren *et al.* 2009). För funktionshinderområdets vidkommande skulle integrering kunna illustreras av de numera avvecklade institutionerna, där i stort sett alla livsnödvändigheter samlades under ett tak. Ett exempel på specialisering, är LSS-insatsen habilitering (LSS, 9 §), där insatsen kopplar ihop specialiserade professioner med specifika, individuella behov; "rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder" (LSS, 9 §). *New public management* (NPM), som bygger på antagandet att de offentliga förvaltningarna blir mer effektiva om de använder samma styrinstrument som affärsdrivande företag (Hood, 1995), har påverkat samtliga sektorer i den offentliga sektorn, i Sverige, men också internationellt. Detta

innebär att även LSS-området har influerats av standardiserade mätmetoder och fokus på resultatstyrning. Ett exempel är användningen av köp och sälj-modeller vid outsourcing¹ av insatser som personlig assistans, ett annat exempel är användning av den s.k. LEAN-modellen². Sedan några år tillbaka används begreppet *tillitsbaserad styrning* (TBS) allt mer i offentliga förvaltningar. Grundidén med tillitsbaserad styrning är att öka kvaliteten genom att öka de professionellas handlingsutrymme (Bringselius, 2017). Implementering av styrningsmodeller som influerats av TBS kan betraktas som en motreaktion till de styrningslogiker som kopplas till NPM och i viss mån även den centrala kunskapsstyrning som inbegripit evidensbaserade och manualbaserade koncept. *Evidensbaserad praktik* (EBP) är ytterligare en utvecklingstendens som påverkat socialt arbete under senare år. EBP är ett förhållningssätt och en metod för att värdera och tillämpa olika kunskapskällor; bästa tillgängliga kunskap, professionellas erfarenheter samt brukarens, klientens eller patientens önskemål och situation. Den evidensbaserade praktiken formas av en sammanvägning och integrering av kunskaper från dessa källor (Oscarsson, 2009). Samhällsvetenskaplig forskning har under de senaste decennierna pekat på att professionella inom det sociala området, i för liten utsträckning använder sig av vetenskapligt grundad kunskap (Denvall och Johansson, 2012), men implementering av EBP har enligt Socialstyrelsen (2012) inte haft samma genomslag inom LSS-området som inom andra delar av socialtjänsten. En viktig orsak för detta, är från Socialstyrelsens myndighetsperspektiv, en faktisk avsaknad av evidensbaserade metoder avsedda för områdets målgrupper (ibid). Men metoder som tydliggörande pedagogik (TEEACH) och alternativ och kompletterande kommunikation (AKK) är några exempel på metoder som används inom LSS-området.

Generella former för genomförande

Som framgår i avsnittet om lagstiftningen ovan, kännetecknas LSS bl.a. av att den är individorienterad och att lagstiftaren tydligt anger

¹ Regleras bl.a. av Lagen om valfrihetssystem (LOV) och Lagen om offentlig upphandling (LOU).

² LEAN går ut på att maximera kundnyttan genom olika typer av effektiviseringar och rationaliseringar.

och namnger de insatser som kan beviljas. Detta skiljer sig från lagar som i detalj reglerar samhällets stöd, som t.ex. lagen om allmänna barnbidrag eller ramlagstiftning som Socialtjänstlagen. Utformningen med tio preciserade insatser har resulterat i att det vuxit fram några former för genomförande, som sammantaget kan sägas vara utmärkande och unika för just LSS-området. Jag identifierar fyra sådana utformningar; *Särskilda* eller *integrerade insatser*, *medföljande resurser*, samt *specialiserade insatser*. Att en insats är *särskild* kan betyda att den skiljer sig från de vanligast förekommande, de "allmänna". Det kan också betyda att de är förstärkt eller speciell. Exempel på sådana insatser är särskilt boende enligt LSS, daglig verksamhet i särskilda lokaler eller särskolan, som dock regleras i Skollagen. *Integrerade insatser* innebär att brukare bor i reguljära bostäder eller har sysselsättning på reguljära arbetsplatser. LSS-personalen möter upp med brukaren där och ger stöd i den miljö. Exempel på sådana insatser är individuell placering inom daglig verksamhet eller boendeformer som satellitboende.¹ *Medföljande resurser* innebär att stödet inte är bundet till en specifik plats, utan anpassas genom att det följer brukaren efter dennes rörelser och fysiska belägenhet. Exempel på sådana insatser är personlig assistans, ledsagare, kontaktperson och avlösare. *Specialiserade insatser* slutligen, ges vanligtvis på någon typ av mottagning där experter eller specialister bedriver verksamhet, t.ex. rådgivning och annat personligt stöd (LSS § 9.1) eller sjukvård som utförs i samverkan mellan LSS och hälso- och sjukvårdsinsatser enligt HSL.

Sådant som särskiljer och kännetecknar LSS-området

Människobehandlande organisationer kännetecknas av vissa förutsättningar och egenskaper som i sin tur skiljer ut dem från andra organisationsformer, som t.ex. företag och ideella föreningar (Hasenfeld, 1983). Nedan beskriver jag några egenskaper, som jag menar kännetecknar och särskiljer *LSS-området* i relation till andra människobehandlande organisationer.

¹ Begreppet satellitboende är inte ett vedertaget, formaliserat begrepp, men är vanligt förekommande för att beskriva att det skiljer sig ifrån ett traditionellt gruppboende. På engelska används termen *supported living* för att beskriva liknande utformningar.

Vanligt med fleråriga och livslånga insatser

Samhällets insatser och interventioner riktade mot enskilda individer, förväntas generellt vara så korta och effektiva som möjligt. Ur ett liberalt medborgarrättsperspektiv betonas vikten av att staten respekterar den privata sfären och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är argumentet att samhällets resurser ska användas när och där de bäst behövs. Ur detta perspektiv skiljer sig LSS, eftersom lagtexten betonar vikten av kontinuitet och varaktiga insatser. Den officiella statistiken¹ visar också att en stor del av de insatser som beviljas är fleråriga och bland de personer som har de mest omfattande behoven, är det vanligt med livslånga insatser.

Medicinska och sociala paradigmer samexisterar

Vetenskapliga problemställningar kring funktionshinder och funktionsnedsättningar omfattar en rad vetenskapliga discipliner och traditioner. Den medicinska förklaringsmodellen har sina rötter i sjukvård och medicinsk vetenskap, medan den sociala förklaringsmodellen delvis har sitt ursprung i en proteströrelse mot den medicinska traditionens stora dominans (Lindberg och Grönvik, 2011). Dessa förutsättningar har inte endast betydelse för hur området kan studeras och analyseras i en vetenskaplig kontext. I praktiken påverkar de också organisatoriska strukturer och vilka yrkesutbildningar som kommer i fråga när verksamheter inom LSS-området ska bemannas.

Divergent kunskapsbas

Enligt Socialstyrelsen är det svårt att tydligt beskriva vad yrkesarbete inom LSS-området innebär.² Arbetsuppgifterna har olika karaktär och varierar dessutom beroende på vilken funktionsnedsättning eller diagnos den enskilde brukaren har. LSS-området har inte heller deltagit i arbetet med att utveckla en evidensbaserad praktik. Den stora variationen av situationer och svårigheter som personal inom LSS möter och formerna för hur insatser genomförs, gör att

¹ Personer med funktionsnedsättning – insatser enligt LSS år 2018. Sveriges officiella statistik, Socialstyrelsen.

² Rätt kompetens hos personal i verksamheter för personer med funktionsnedsättning: vägledning för arbetsgivare, 2012.

organiseringen inte heller specialiserats som andra typer av människobehandlande organisationer. För att lösa mångfalden av utmaningar präglas området som helhet, av att medarbetarna utgår ifrån en divergent kunskapsbas.

Begynnande (eller pågående) professionalisering

I jämförelse med människobehandlande organisationer som skola och sjukvård, befinner sig professionaliseringen inom funktionshinderområdet i ett tidigt skede. När det gäller medarbetarnas utbildningsnivå, så finns det mer likheter med äldreomsorg än med socialtjänsten i övrigt (Dunér och Olin, 2011). Sett till andelar av personalen, domineras funktionshinderområdet, liksom äldreomsorgen av baspersonal som saknar högskoleutbildning. Chefer inom LSS-området beskriver oftare sitt område utifrån brukares individuella behov och använder ord som "mångfacetterat" och "heterogent", medan chefer inom t.ex. äldreomsorgen snarare betonar det som förenar området (ibid). Införandet av nya funktioner och roller med krav på högskolekompetens motarbetas enligt Dunér och Olins studier ibland ifrån fackligt håll, men även i viss utsträckning av organisationer som företräder brukare och anhöriga. I resultatkapitlen återkommer jag till frågor om professionaliseringen inom LSS-området.

Stor handlingsfrihet i brukarnära insatser

En utmärkande egenskap för socialt arbete är att det inbegriper ett handlingsutrymme för de professionella. Under vissa omständigheter är handlingsutrymmet en förutsättning för individanpassad behandling (Hasenfeld, 2010). Personlig assistans kan ses som ett exempel på en sådan arbetsutformning. Forskning visar att interaktionen mellan brukaren och den personliga assistenten, växer fram och söks, genom kontinuerliga förhandlingar om gränser, ömsesidighet och beslutsfattande. Utformningen ger frihet och möjligheter att anpassa och improvisera (Larsson, 2008; Egard, 2011). Personlig assistans utförs i en kroppslig och social närhet till brukaren, utgångspunkten för insatsen är brukarens bostad eller de andra miljöer där brukaren vistas. Insatserna genomförs vanligtvis helt utan

insyn från chefer eller representanter för den "vårdgivande" organisationen.

Områdets terminologi

Termer som används inom socialt arbete förändras över tid och är ofta föremål för debatt. Inom funktionshinderområdet har användningen av vissa termer spelat en central roll för utvecklingen och framväxten av området. I detta avsnitt redogör jag för termer som i varierande grad blivit vedertagna eller formaliserade. Avsikten här, är inte att problematisera förekomsten eller användningen av dessa termer, utan att försöka redogöra för terminologin som en bakgrund till den fortsatta framställningen. I resultatkapitlen återkommer jag till dessa frågor och analyserar mer noggrant betydelsen av specifika uttryck, hur de tolkas och hur olika tolkningar får betydelse för handlingar och händelseutveckling.

Målgruppen för LSS definieras, som nämnts ovan, av termen *person-krets* och de personer som beviljas insatser enligt lagen, benämns *brukare*.¹ En återkommande diskussion inom funktionshinderområdet har handlat om användningen av de tre termerna *funktionsnedsättning*, *funktionshinder* och *handikapp*. 1980 publicerade WHO ett dokument,² som syftar till att förtydliga innebörden av dessa termer. Enligt denna definition betyder funktionsnedsättning (impairments), en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. Funktionshinder (disabilities) är den begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen. Handikapp (handicaps) inbegriper både funktionsnedsättning och funktionshinder, så som de definieras av WHO. Även i Sverige har det skett en förskjutning och förändring av hur olika termer används. I den officiella svenska myndighetsterminologin ersätts t.ex. termerna *handikapp* och *funktionshinder* successivt av termen *funktionsnedsättning* och under 2000-talet blir normalisering allt mer undanträngt till förmån för uttryck som självbe-

¹ Enligt Socialstyrelsens termbank är en brukare en person som får, eller som är föremål för en utredning att få individuellt behovsprövade insatser från socialtjänsten. Socialstyrelsen understryker vikten av att begreppet endast används som ett samlande begrepp och inte för enskilda individer.

² International classification of impairments, disabilities, and handicaps (1980).

stämmande och delaktighet. En förklaring till detta, är att de nya uttrycken bättre harmonierar med en samhällsutveckling som uppvärderar betydelsen av valfrihet och individualisering (Ineland, Molin och Sauer, 2013a). På senare år har bl.a. delar av handikapprörelsen fört fram termen *funktionsvariation* som en mer lämplig term än t.ex. funktionsnedsättning. I avhandlingstexten har jag valt att generellt använda de tre begreppen brukare, personer med funktionsnedsättning och målgruppen (för LSS).

Andra vanliga termer och begrepp

Intellektuell funktionsnedsättning (intellectual disability) är ett begrepp som kommit att ersätta termen utvecklingsstörning och som också förespråkas i internationella forskningssammanhang. I International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF)¹ beskrivs intellektuell funktionsnedsättning som en nedsättning av kognitiv förmåga, ofta med innebörden att intelligenskvoten (IQ) ligger under 70. *Autism* är ett samlingsnamn för tillstånd där individen har svårigheter med att läsa av och tolka andra människors känslor. I diagnosmanualen DSM-5, har autism, Aspergers syndrom och andra autismliknande tillstånd, förts samman till en övergripande autismdiagnos som förkortas AST (diagnoser inom autismspektrumtillstånd). Begreppet *utmanande beteende*, efter engelskans *challenging behaviour*, indikerar att vissa beteenden bör betraktas mer som en utmaning än som ett problem (jmf. begreppen *utåtagerande* och *problemskapande* beteende). *Personcentrerad omsorg* innebär ett bemötande där personen och inte funktionsnedsättningen är i fokus. Utgångspunkten är individens egen upplevelse av sin verklighet. Personcentrerat bemötande syftar till att göra stödet och servicen mer personlig och betonar en förståelse ur brukarens perspektiv. Den personcentrerade omsorgen utgår ifrån information om individens livsmönster, värderingar och preferenser. I en internationell kontext är det vanligt att man också talar om *personer med funktionsnedsättning och deras familj* (persons with

¹ International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF). I den svenska versionen beskrivs intellektuella funktioner som "allmänna psykiska funktioner som krävs för att förstå och konstruktivt integrera olika psykiska funktioner inklusive kognitiva funktioner" (s 52).

disabilities and their families). Uttrycket speglar ett synsätt där familjen som helhet, har en starkare social och juridisk ställning. I en svensk kontext framträder en tydligare skiljelinje mellan brukaren och dennes *anhöriga* eller *närstående*. En distinktion som återspeglar traditioner och lagstiftning som starkare betonar individualitet och individuella rättigheter, men som också återspeglar välfärdsstatens roll.

De professionella

Titulaturen för olika befattningar inom LSS-området är inte utvecklad, standardiserad och formaliserad på samma sätt som inom t.ex. sjukvård eller individ- och familjeomsorg. Vissa typer av befattningar har en mer enhetlig och formaliserad titulatur, medan andra benämns olika i landets kommuner och av privata arbetsgivare. I forskningssammanhang förknippas tal om professioner med olika teorier om vad en profession eller en professionalisering innebär (Brante, 2014). I avhandlingstexten har jag valt allt använda begreppet *de professionella* som ett neutralt samlingsbegrepp för alla som är anställda och arbetar i en LSS-organisation. I nästa avsnitt beskriver jag de professionella utifrån ett teoretiskt och ett operativt perspektiv.

Tre roller för professionella

De människobehandlande organisationernas huvuduppgift är att skydda, bibehålla eller förbättra det personliga välbefinnandet för medborgarna. Detta sker genom att de definierar, förändrar eller bibehåller deras egenskaper (Hasenfeld, 2010). Dessa tre uppgifter återspeglas på olika sätt även vid bemanningen av LSS-organisationer. Till den första uppgiften, som handlar om att *definiera* individuella egenskaper, hör enligt min tolkning befattningar som socialsekreterare och biståndshandläggare. De utreder och fattar beslut om rätten till insatser och ibland även utformningen. Till grund för dessa utredningar finns dessutom alltid en personkretsbedömning, gjord av läkare och psykologer. Inom ramen för insatsen förekommer sedan en rad andra situationer då olika representanter från människobehandlande organisationer som sjuksköterskor, arbetsterapeuter, psykologer eller andra professionella under-

söker och bedömer individers tillstånd. Den andra uppgiften, som handlar om att *förändra* personliga egenskaper och livsvillkor, är mer omtvistad. Lagstiftningens formuleringar kan i detta avseende uppfattas som vaga, mångtydiga och motsägelsefulla. I LSS talas om att den enskilde genom insatserna ska tillförsäkras goda levnadsvillkor, att insatserna ska vara varaktiga, samordnade, anpassas till individuella behov och att de ska utformas så att de stärker den enskildes förmåga att leva ett självständigt liv. Inom andra människobehandlande organisationer står däremot förändringsimperativet i absolut centrum; sjukvården ska bota, skolan lära, missbruksvården ska bryta beroende och kriminalvården kriminalitet. Slutligen, den tredje uppgiften, som handlar om att *bibehålla* individuella egenskaper. Denna lägre, eller i alla fall mindre komplicerade ambitionsnivån, påverkar hur arbetsgivarna formulerar kompetens- och utbildningskraven. För dessa uppgifter efterfrågas vanligtvis personal med gymnasiekompetenserna undersköterska eller barnskötare. Enligt mitt empiriska material kan dessa uppgifter i vardagstal uttryckas genom formuleringar som "skapa en bra vardag" eller "vara trygg i sitt boende".

Formaliserade titlar och befattningar

Ledningsfunktionerna i de offentliga förvaltningarna ska styra så att resurser används effektivt och att insatserna får önskad effekt (Newman och Chaharbaghi, 2000). De högre cheferna har centrala positioner i detta arbete och med *högre chef*, avses i den här studien de högsta eller näst högsta cheferna på lokal tjänstemannanivå. *Första linjens chefer* är de som är närmsta chef för de medarbetare som möter verksamhetens brukare. Under det senaste årtiondet har det vuxit fram nya befattningar för de som arbetar med att utföra stödinsatser inom LSS-området. De två titlar som haft störst genomslag är *stödpedagog* och *stödassistent*. För stödpedagoger krävs 60 poäng från högskola eller 200 poäng från yrkeshögskola, i båda fallen med specialisering inom funktionshinderområdet. För stödassistenter förekommer en rad olika utbildningsbakgrunder, men här förekommer även personal som helt saknar formell utbildning efter grundskolan. Socialstyrelsen har på olika sätt drivit frågan om kompetenshöjning inom LSS-området och efterlyst förstärkningar inom

utbildningsområdet. Malmö högskola¹ startade 2012 ett nytt högskoleprogram med tydlig inriktning mot LSS-området; *Socialpedagogiskt arbete inom funktionshinderområdet*. Utbildningen är den första i sitt slag i det svenska högskolesystemet. Vissa kommuner har också infört befattningar som ställer krav på högskoleutbildning med inriktning mot socialpedagogik. För dessa befattningar saknas ännu en vedertagen titulatur, men i min framställning använder jag begreppet *verksamhetspedagog*, som exempel på en samlande paratytitel.

¹ Den 1 januari 2018 fick Malmö högskola ställning som universitet och benämns sedan dess Malmö Universitet.

3. TIDIGARE FORSKNING

I detta kapitel redogör jag för litteratur och tidigare forskning som relaterar till min studie. Studiens breda ansats aktualiserar främst forskning inom områden som organisationsteori, policyimplementering och funktionshinder. De litteraturstudier jag genomfört består av tre delar. Den första är en litteraturöversikt av svenska avhandlingar och vetenskapliga artiklar från år 2000 och framåt, som behandlar frågor om *funktionshinder* och *funktionsnedsättning*. Den andra delen är en litteraturöversikt om *människobehandlande organisationer*. Den tredje och mest omfattande delen, består av forskningslitteratur och vetenskapliga artiklar som aktualiserats löpande under avhandlingsarbetet.

Eftersom instuderingen av tidigare forskning har skett parallellt med insamlingen av empiriskt material, har min analysprocess en abduktiv karaktär (Charmaz, 2014). Jag har kontinuerligt jämfört det som synliggjorts i mitt empiriska material, med olika teorier och resultat från tidigare forskning. Detta har främjat arbetet med att identifiera kunskapsluckor och det har lett fram till mitt val av teoretiskt perspektiv, vilket jag ska återkomma till. Kapitlet inleds med en översiktlig redogörelse av hur organisationsteorin utvecklats, från rationella klassiker till dagens mångfald av inriktningar. Därefter följer ett avsnitt om människobehandlande organisationer som särskilt riktar in sig mot frågor om implementering, ledarskap och professionalisering. I nästa kapitel motiverar jag mitt val av teoretiskt perspektiv och redogör mer utförligt för det.

Organisationsteorins utveckling i stora drag

De teorier som kan sägas ligga till grund för forskning om organisationer, kallas *rationella klassiker*. För många av dagens organisationer fungerar dessa klassiker fortfarande som en slags "originalritning" (Hasenfeld, 2010) och därför är de viktiga som bakgrund även för nya studier. I det empiriska materialet återspeglas det bl.a. genom att professionella inom LSS-området talar om fenomen som "linjer" och "byråkratiska strukturer".

Rationella klassiker

Vid förra sekelskiftet lanserade Frederick W. Taylor metoden Scientific Management. Metoden var baserad på regelbundenhet och standardiserade arbetsprocesser. Taylor delar upp det manuella och det intellektuella arbetet i två separata organisatoriska enheter. Han menade att detta tillvägagångssätt var det mest effektiva sättet att producera resultat som tillgodosåg både arbetsgivares och anställdas intressen (Pugh och Hickson, 2007). Hans uppdelning mellan kollektivanställda arbetare och tjänstemän, präglar fortfarande hur t.ex. industriella verksamheter organiseras. Om Taylors arbete hade stora effekter för industrin, så har Henri Fayol blivit något av en motsvarighet för mer administrativt inriktade organisationer, som t.ex. offentliga förvaltningar. Fayols linje-stabsorganisation definierar vilka funktioner som ska finnas och hur de ska relatera till varandra (ibid). Fayol är en av de första som beskriver organisationen som ett socialt system. Han talar om samordning, koordinering och lägger grunden för flera teman som återkommer i nutida organisationer. Fayol förespråkar att en organisation skiljer mellan ledning (management) och administration. Ledningen ska fokusera på långsiktiga, strategiska frågor, medan administrationen tar hand om den dagliga driften (Eriksson-Zetterquist, Kalling och Styhre, 2012). Max Weber (1924) arbetade fram en manual för hur en byråkratisk organisation bör se ut. Han menade att den byråkratiska organisationen är det mest rationella sättet att utöva en tvingande kontroll över människor och han beskrev hur man på rationella grunder, utformar en organisation för att uppnå vissa mål. I teorin ska vilken målsättning som än läggs fram, leda till åtföljande. Medlemmarna kan alltså inte välja bort vissa idéer. Alla idéer eller direk-

tiv som presenteras, är i någon mening abstrakta, men de har lagts fram av en specifik anledning; någon vill åstadkomma något. Alla roller eller funktioner inom organisationen ska betraktas som "opersonliga", vilket innebär att de ska vara oberoende av vilken individ som för tillfället har rollen. Weber menade att den byråkratiska organisationen hade kapacitet att jämna ut historiska klasskillnader och eliminera gamla privilegier. Den byråkratiska organisationen har i moderna, västerländska stater utvecklats till ett av de mest betydelsefulla fenomenen vad gäller maktutövning (Pugh och Hickson, 2007).

Human relations

Teorier som kopplas till inriktningen *Human relations*, utgår ifrån att en organisations effektivitet är en funktion av hur väl organisationens mål, matchar medarbetarnas behov (Eriksson-Zetterquist, Kalling och Styhre, 2012). Dessa teorier fokuserar på sambandet mellan personalens välmående och uppdragets karaktär och utformning. De betonar vikten av ett ledarskap som befrämjar en demokratisk miljö, då detta antas öka produktiviteten. Human relations-traditionen har blivit särskilt populär i människobehandlande organisationer, eftersom de har ett så tydligt fokus på möten och relationer (ibid). Inriktningen har haft stor genomslagskraft i moderna organisationer och ett sådant exempel är att kommunala personalavdelningar ofta benämns HR-avdelningar,¹ eller kort och gott "HR". Andra exempel är användningen av olika modeller för gruppdynamiska övningar. Metoder som ofta saknar vetenskapligt stöd, men som tydligt relaterar till idéer om betydelsen av relationer och medarbetarnas välmående.

Institutionell teori

Inriktningen *institutionell teori* uppstod som en reaktion på idén om organisationer som rationella, målinriktade och anpassningsbara strukturer. Peter Berger och Thomas Luckmanns bok; *The social construction of reality*, (1966/2016) är central för denna idébildning. De beskriver institutionalisering som "en social process genom

¹ HR står vanligtvis för Human Resources, men benämningen har sitt ursprung i organisationsteorier som betonar *human relations*.

vilken individer kommer att omfatta en gemensam definition av den sociala verkligheten" (Grape, Blom och Johansson, 2006, s. 19). Den institutionella teoribildningen lyfter fram värderingar och normer som de drivande krafterna i en organisation. Meyer och Rowan (1977) menar att strukturerna, särskilt i människobehandlande organisationer, är ett resultat av regler och föreställningar som uppstår i den institutionella miljön, s.k. *rationella myter*. I t.ex. skolan, är det ett institutionaliserat beteende att eleverna ska lära sig av lärare (Hasenfeld, 2010). En annan central tanke i denna teoribildning, är att organisationer strävar efter en strukturell överensstämmelse med omgivningens institutionella krav. Paul DiMaggio och Walter Powell (1983) lanserade begreppet *isomorfism* (likriktning eller likformighet), i en artikel som blivit en hörnpelare inom institutionell teori. De presenterade tre strategier som en organisation medvetet eller omedvetet väljer för att nå legitimitet från sin omgivning och som förklarar varför de tenderar att utvecklas i samma riktning; *Tvingande* isomorfism innebär att organisationer likriktas till följd av lagar och regler. *Mimetisk* isomorfism betyder att organisationer härmar och tar efter andra framgångsrika organisationer med liknande inriktning. *Normativ* isomorfism slutligen, att organisationer följer vissa värderingar som t.ex. präglar viktiga professioner inom organisationen. Scott och Meyer (1983) lanserade begreppet *organisatoriskt fält*, som syftar till att rama in aktörer som arbetar med samma produkt, tjänst, leverantörer, kunder, eller lagstiftning. Eftersom relationerna inom människobehandlande organisationer, som alltså tillsammans kan sägas utgöra ett organisatoriskt fält, i huvudsak regleras genom lagstiftning, snarare än en marknad, tenderar de att bli institutionaliserade. Begreppet *institutionell logik*, har också utvecklats och uppstått genom institutionell teori, det åsyftar principer som är styrande för organiseringen (Friedland och Alford, 1991).

Ett exempel på en svensk studie som använder *nyinstitutionell teori*, är *Organisation och omvärld* (Grape, Blom och Johansson, 2006). Studien handlar om hur en daglig verksamhet (enligt LSS) i en svensk kommun utformas som en teaterverksamhet och vill förklara varför så många andra kommuner kommit att inspireras av detta

initiativ. Författarna menar att detta kan förstås som en s.k. mime-tisk isomorfism (Dimaggio och Powell, 1983), vilket innebär att aktörer inom organisatoriska fält, härmar varandra för att komma i åtnjutande av egenskaper som ger legitimitet. Denna slutsats kan sägas ha ett teoretiskt förklaringsvärde, men i vardagens praktik, menar jag att slutsatsen mer kommer att uppfattas som en slags *common knowledge*; ett uttryck för en allmänmänsklig strävan att få omgivningens gillande. Empiriskt finns det heller inget stöd för att principen skulle uppvisa någon slags lagbundenhet, antalet dagliga verksamheter med teaterinriktning är trots allt mycket begränsat.

En utvecklingstendens för studier av organisationer, från de rationella klassikerna och hela vägen till den nyinstitutionella teorin, är den fokusförskjutning som skett från *organisation* till *organisering*, från *stabilitet* till *förändring* och från *strukturer* till *aktörskap* (Scott, 2008). Ett annat begrepp som kommit att användas allt mer för att förstå förändringsprocesser, är *översättning*. Nyinstitutionella teoretiker har lånat det från kunskapssociologerna Bruno Latour och Michel Callon, i syfte att bättre beskriva hur lokala aktörer förhåller sig till idéer som får spridning (Grape, Blom och Johansson, 2006). Genom begreppet *översättning* möter den skandinaviska grenen av nyinstitutionell teori, med forskare som Barbara Czarniawska och Kerstin Sahlin Andersson, också den socialantropologiska inriktning som intresserar sig för policyflöden. I mina analyser kan jag se hur dessa perspektiv och begrepp från den institutionella teoribildningen, på olika sätt bidrar till att förklara eller förstå sådant som händer i en välfärdsorganisation. Jag kan också se att teoriutvecklingen rör sig i en riktning bort från mer strukturella teorier och mot aktör-nätverksteorins mer dynamiska synsätt. Med min strävan att komma närmare och djupare in i LSS-organisationen, är det också i den riktningen jag har valt att gå.

Andra teoribildningar

Vid sidan om de tre dominerande inriktningarna (ovan) har forskare under de senaste decennierna utvecklat en mängd teorier för att bättre förstå hur organisationer och organisering fungerar. *Contingency theory*, översätts ibland kontextperspektivet (Eriksson-

Zetterquist, Kalling och Styhre, 2012), men ordagrant betyder *contingency* ovisshet. Teorin handlar om eventualiteter, sådant som kan uppstå utan direkta orsak-verkan samband, den betraktar organisationen som ett öppet system. *Negotiated order* studerar organisationer som ett *dynamiskt* system, inom vilket arbetets natur utvecklas och förändras som ett resultat av tillfälliga strukturer som *förhandlas* fram av aktörer (Hasenfeld, 2010). *Kritisk teori* betraktar organisationer som exploaterande maktinstrument. Motstridiga samhälleliga intressen hanteras och klaras ut med hjälp av dessa kraftfulla maktinstanser. Målet med kritisk teori, när den används, är att den ska bidra till att jämna ut eller eliminera ojämlikheter i en organisation, eller ett samhälle (ibid). *Postmodern organisations-teori* menar, liksom institutionell teori, att kulturella faktorer i hög grad påverkar organisationer och deras praktik. Men postmodern teori ifrågasätter alla sanningsanspråk och argumenterar för att "fakta" alltid är beroende av situation, sammanhang och av historien. Teorin flyttar fokus från mer kausalt inriktade förklaringsmodeller, till hur den dominerande (hegemoniska) förståelsen av organisationen ser ut. Makten är alltid invävd i en organisationens uppbyggnad och därför menar Hasenfeld (2010) att det postmoderna perspektivet erbjuder en kraftfull lins för att studera människobehandlande organisationer.

Även dessa teorier bedömer jag på olika sätt ha potential att förklara och begripliggöra hur komplexa organisationer fungerar. Begreppsligt tangerar de olika delar av den förståelse som jag utvecklar genom min analys. Men den forskare som tydligast utvecklar en teoretisk bas om välfärdsorganisationer, är enligt min bedömning, den amerikanske sociologen Yeheskel Hasenfeld.

Människobehandlande organisationer

De människobehandlande organisationerna¹ är ett uttryck för det medkännande samhället och de förväntas förkroppsliga omtanke och tröst (Hasenfeld, 2010). De ska möta en uppsättning konkreta behov som barnomsorg, sjukvård, utbildning, arbete, psykiatrisk

¹ Human Service Organizations.

vård och hemtjänst. Dessa organisationer kan samtidigt upplevas som byråkratiska, stela och oförstående (ibid). De egenskaper som teoribildningen tillskriver människobehandlande organisationer, kan tydligt appliceras på LSS-området och den utgör därför ett teoretiskt grundfundament för min förståelse av fältet. Nedan redogör jag för åtta kriterier som enl. Hasenfeld kännetecknar och karaktäriserar dessa organisationer (ibid). Som underlag har jag använt mig av Hasenfeld (2010) och Johansson, Dellgran och Höjer (2015).

En människobehandlande organisation har (1) till uppgift att *skydda, bibehålla* eller *förbättra* det personliga välbefinnandet hos individer, genom att *definiera, förändra* eller *bibehålla* deras egenskaper. (2) I centrum står relationen och interaktionen mellan de professionella och samhällsmedborgaren. Exempel på sådana relationer är lärare-elev, vårdare-patient och socialarbetare-klient. Dessa relationer kräver ett handlingsutrymme (diskretion) för de medarbetare som bedriver klient- och brukarnära arbete. (3) Arbetsmetoderna behöver vara i samklang med rådande kulturella värderingar och (4) dessa organisationer är ställda under politisk styrning och ska hantera mänskliga behov utifrån fördelningspolitiska hänsyn. De måste svara på frågan om vem som ska få ta del av samhällets resurser och därför behöver ansvar kunna utkrävas. (5) Verksamheterna innehåller stora osäkerheter och risker. Detta kräver professionella med betydande handlingsutrymme, adekvat utbildning och god yrkesetik. Ju mer legitimitet en professionell har, desto större tilltro från allmänheten och desto mer autonomi åtnjuter de som verksamma. (6) Dessa organisationer har en administrativ, byråkratisk och juridisk styrning och kan därför delas in i tre domäner, eller delområden; den politiska, administrativa och den professionella (Kouzes, Posner och Svensson, 1997). Enligt Henry Mintzberg (1993) finns det ett ömsesidigt beroende mellan de tre domänerna, men också ständiga konflikter om hur tid och resurser ska användas. Den moderna välfärdsstaten har vuxit fram utifrån en funktionalistisk logik. En tilltagande kunskapsutveckling och mer komplexa problem, har drivit fram en ökad organisatorisk specialisering. Detta kräver (7) samordning mellan organisationer, professioner och olika sektorer. Oavsett vilken maktteoretisk analys som

görs, så är relationen och interaktionen mellan medborgaren och dessa organisationer, sällan jämlik. Detta gör att (8) maktförhållanden ständigt är närvarande.

De människobehandlande organisationernas utveckling är djupt sammanvävd med samhällsutvecklingen i stort och deras kapacitet att utvecklas, förändras och förnyas beror enligt Hasenfeld (2010) bl.a. på risktagande, viljan att experimentera och förekomsten av visionärt ledarskap.

Implementering av funktionshinderpolitiken

Min studie fokuserar på sådant som händer "inne i" välfärdsorganisationens nätverk och som avhandlingens titel låter förstå, utgör LSS-policyn en startpunkt. Varje policy har sin egen karaktär, det finns de som kräver absolut följsamhet och andra som betonar lojaliteten mot policyns intentioner. Enligt Richard Matland (1995) är det svårare att implementera en policy som är vagt formulerad. Matland identifierar fyra olika typer av implementering; *administrativ*, som passar när det vare sig finns konflikt eller otydlighet, ett exempel är införandet av barnbidrag. *Politisk* implementering, som avser en tydlig, men konfliktfylld policy, t.ex. lagstiftning om sjukförsäkringar och A-kassa. *Symbolisk* implementering, innebär en otydlig policy med hög konflikt, kan t.ex. relateras till frågor om regler för migration. Slutligen *experimentell*, som passar vid låg konflikt, men innebär en otydlig policy. Utifrån Matlands typifiering, betraktar jag LSS-lagstiftningen som ett exempel på en experimentell implementering. Lagen införs genom bred politisk konsensus, men målformuleringarna bygger på vaga begrepp som *delaktighet* och *goda levnadsvillkor*.

Resultatet av en implementering beskrivs vanligtvis med termer som *utfall* eller *effekter*. Utvärderingar av sådana effekter har varit ett centralt tema i människobehandlande organisationer sedan flera decennier tillbaka (Johansson, Dellgran och Höjer, 2015). Denna utveckling beskrivs ofta som ett resultat av att den offentliga sektorn inspirerats av kommersiella företags sätt att styra mot mål, genom t.ex. observation, övervakning och återkommande mätningar. En

sådan styrningslogik kallas, som jag tidigare nämnt, New Public Management (Hood, 1995). Många forskare menar dock att NPM's principer inte lett till en effektivare styrning av den offentliga sektorn (Newman och Chaharbaghi, 2003; Alvesson och Spicer, 2012). Kritiken handlar bl.a. om att NPM istället undergrävt moralen och motivationen hos de anställda och att utvecklingen har haft negativ inverkan på prestationerna, i synnerhet gäller detta innovationsförmågan. Den tillitsbaserade styrningen som blir allt vanligare inom offentlig sektor (Bringselius, 2017) kan enligt min förståelse, bl.a. ses som en reaktion mot en längre tids fokus på antingen policyfrågor eller dess effekter.

Ett annat perspektiv på implementering inom socialtjänsten, representeras av en studie som intresserar sig för hur en specifik, evidensbaserad metod får spridning. Lina Ponnert och Kerstin Svensson (2011) vill fördjupa förståelsen av hur och varför en specifik metod sprids, vilka faktorer som är viktiga och vilka aktörerna är. De ser två modeller för hur detta sker; antingen genom upplysta praktiker, som kombinerar och kritiskt värderar (bottom-up), eller som en top-down strategi, där riktlinjer skapas "centralt" för att sedan spridas vidare. I den senare modellen förpackas metoden i ett *program* som kopplas till en *manual*. Analysen sker främst med hjälp av nyinstitutionella begrepp som *fält*, *idéspredning* och *urbäddning*, men i analysen förekommer även begrepp som *översättning* och *svarta lådor*. Det förra som ett begrepp för hur en idé hanteras av människor i en process där idéer förflyttas och *svarta lådor* som något som rymmer en uppsättning förgivettagna idéer och föreställningar. En slutsats av analysen är att luften går ur implementeringen eftersom medarbetarna inte förmår upprätthålla tillräcklig energi och engagemang för programmet. Den viktigaste slutsatsen är att en spridning av evidens- och manualbaserade arbetsmetoder, bygger på att metodens bärande idéföreställningar, förblir intakta i både ur- och inbäddningsprocessen. Ponnert och Svensson menar att detta är oförenligt med idén om aktörer som tänker själva, agerar och löpande påverkar det ursprungliga konceptet. Deras analys använder begrepp från både nyinstitutionell teori och ANT (som jag beskriver i nästa kapitel). Jag tolkar detta som ett exempel på hur

organisationsforskning utvecklas i en riktning från nyinstitutionell teori, mot just aktörnätverksteorins mer dynamiska perspektiv.

Ytterligare ett perspektiv på implementering, representeras av de studier som fokuserar mot gränssnittet mellan den människobehandlade organisationen och individen (brukare). Inom funktionshinderforskningen är detta gränssnitt ett centralt tema och dessa studier, som identifierar spänningsfält mellan ideal och praktik, fokuserar antingen på relationen (mellan organisation och individ) eller individens perspektiv (Giertz, 2012). Ineland, Molin och Sauer (2013) problematiserar mötet mellan personer med intellektuell funktionssättning och samhälleliga insatser. De fokuserar på spänningsförhållandet mellan funktionshinderpolitikens institutionella logik och de sociala och mentala processer genom vilka individer formar identitet och handlingsmönster. Den teoretiska bakgrunden är främst hämtat från Anthony Giddens (1991) och hans arbeten om hur traditionella livsmönster upplöses till förmån för individualiserade reflexiva självidentitetsprojekt. En viktig poäng i dessa resonemang är att samhällets insatser organiseras på ett sätt som inte är anpassat efter de moderna individernas dynamiska livsprocesser. Enligt författarna (Ineland, Molin och Sauer, 2013a) riskerar enskilda, i behov av stöd, ställas inför en valsituation där det ena alternativet utesluter det andra (ibid). I avhandlingen *Erkännande, makt och möten*, undersöker Lottie Giertz villkor och förhållanden som har betydelse för inflytande och självbestämmande (2012). Ett liv med en svårare funktionsnedsättning kräver att individen gör ständiga omvärderingar av sina begränsningar och sin självuppfattning, menar Giertz. Hon beskriver en kamp mellan rivaliserande tolkningar och att det kan leda till ett "vilje-vakuum" när brukarens förmåga att artikulera sin vilja är svag. Hennes studie är således också ett exempel på forskning som fokuserar mot gränssnittet mellan individen och välfärdsorganisationen.

Ledarskap inom offentlig sektor

Ledarskapsforskning är ett omfattande område som studerar en uppsjö av olika organisationsformer. Oavsett verksamhetens inriktning, betraktas ledarskapet alltså som en avgörande faktor för or-

ganisationers framgång (Alvesson et al. 2017). När det gäller socialtjänsten har forskningen dominerats av frågor om praktikernas arbete, medan ledarskapet däremot är tämligen outforskat (Wolmesjö, 2005). Beskrivningarna av ledarskap och dess innebörd varierar, men i offentliga förvaltningar, finns enligt Wolmesjö (2005), en föreställning om att politiker förväntar sig att chefer "styr", medan medarbetare i högre grad förväntar sig att de "leder". Inom välfärdsorganisationer som bl.a. LSS, har fokus på senare år kommit att riktas mot det "nära" ledarskapet. Denna diskussion handlar om vad som händer när cheferna i dessa organisationerna blir allt högre utbildade och får en bredare roll, med ansvar för ekonomi, personal, kvalitet och produktion. De riskerar då att få lämna över den operativa taktpinnen till medarbetare som är både fysiskt och kunskapsmässigt "närmare" produktionen (Wolmesjö, 2005). Även internationell forskning om organisering av funktionshinderområdet har på senare år riktat fokus mot chefsrollen. Bl.a. med idéer om en uppdelning av rollen för första linjens chefer i en mer formell, styrande dimension och en som är mer socialt interaktiv (Deveau och McGill, 2016). Andra modeller som *Practice leadership* (Mansell och Beadle-Brown, 2004) förordar en strukturerad, nätverksmodell där ledarskapet distribuerad inom ett team, med tydliga roller och funktioner. I resultatkapitlet om *Handlingsdimensionen* återkommer jag till denna modell och kopplar den till min analys av bl.a. funktionen för första linjens chefer.

Den brittiske forskaren Kazem Chaharbaghi (2016), har i sin forskning om människobehandlande organisationer, lyft fram betydelsen av visioner. En vision kan vara en inspirerande beskrivning av vad en organisation vill uppnå och fungera som en vägkarta för den färdriktning som stakas ut, men en vision utan innehåll, är ingen vision utan en illusion, enligt Chaharbaghi. Han menar att det finns en uppenbar risk för att visionerna blir till luddiga illusioner som inte förmår motivera organisationens medarbetare. En bakgrund till detta är att de människobehandlande organisationerna traditionellt är strukturerade på ett hierarkiskt sätt. Syftet med detta är att man ska kunna utkräva ansvar. Organisationerna kännetecknas också av en tvetydighet och osäkerhet kring vad som ska uträttas och vad

som ska mätas (ibid). Chaharbaghi menar att en lösning på dessa utmaningar, är att skapa en modell som inbegriper tre dimensioner; *de professionella*, för vilka grundläggande värderingar och principer ska styra handlingar och innebörd. *Det byråkratiska*, som innebär att man gör det som är logiskt, lämpligt och förnuftigt i situationen. Slutligen *ledning och styrning* som betonar en klok allokering av kortsiktiga resurser, men där syftet är en långsiktig hållbarhet och effektivitet ses som en dygd, inte en begränsning. En välfärdsorganisation måste erkänna att de tre dimensionerna står i konflikt med varandra, men att offentliga tjänster kräver alla tre. Kampen kommer att präglas av en evig divergens, skillnader som är permanenta och samexisterande (ibid).

Frågor om styrning och ledarskap har en framträdande roll även i min studie av LSS-området. I flera av resultatkapitlen hänvisar jag därför till tidigare forskning om såväl implementering som ledarskap.

Professionalisering inom välfärdsorganisationer

I kapitel 2 om *LSS-området*, har jag beskrivit hur arbetsuppgifterna inom området har olika karaktär och varierar beroende på brukares behov och insatsernas utformning. Jag har också beskrivit att professionaliseringen inom LSS-området, i jämförelse med andra liknande yrkesområden, befinner sig i ett tidigt skede (Dunér och Olin, 2011). Andelen av personalen domineras, liksom inom äldreomsorgen, av baspersonal som saknar högskoleutbildning, men under senare år har en lång rad kommuner infört allt fler befattningar med krav på högskolepoäng eller högskoleexamen. I min studie har frågor om kompetens och professionalisering en framträdande roll. Jag analyserar detta främst med hjälp av begrepp från ANT, men de resonemang som jag för, kan tydligt kopplas till tidigare och pågående arbetslivs- och professionsforskning.

Teorier kring *professioner* och *professionalisering* växte fram under 1900-talet och handlade bl.a. om hur olika yrkesgrupper, genom specialiserade utbildningar, utvecklar en legitimitet från omgivningen. Det *essentialistiska* synsättet, innebär att den som innehar

en profession inte får styras av känslor, ska behandla alla klienter likvärdigt, ska verka med en avgränsad specialisering och arbeta för samhällets bästa (Brante, 2015). Det *processuella* synsättet fokuserar på domän- och monopolstrategier, d.v.s. hur aktörer och grupper agerar för att skapa ett eget revir för sin profession (ibid). Ett annat perspektiv på professionalisering fokuserar på professioner och styrning. Begreppen *yrkes- och organisationsprofessionalism* är hämtade från den brittiska forskaren Julia Evetts forskning (2006) och speglar två idealtypiska sätt att se på hur professionellt arbete kan styras. Yrkesprofessionalism innebär att en kollegial kvalitetskontroll är viktig i arbetet. Att så kallad tyst kunskap, som man tillägnats genom högre utbildning och socialisation i yrket, dominerar. Med den här logiken finns ett förtroende för de professionellas eget omdöme och deras professionella legitimitet har företräde. Organisationsprofessionalism å andra sidan, bygger på en strikt byråkratisk kontroll. Den betonar användningen av formaliserad kunskap och att de professionella kan ansvariggöras för sitt agerande och för sina beslut. Varje medarbetare har tilldelats ett ansvarsområde, men den byråkratiska legitimiteten har företräde (ibid).

Handlingsutrymme, eller diskretion, är ett annat centralt tema som förknippas med professionellt arbete inom människobehandlande organisationer. Michael Lipsky (1980) introducerade begreppet *gattubyråkrat* och lyfte då fram två centrala teser; Att handlingsutrymmet är en kritisk och central aspekt av allt professionellt arbete, samt att utövandet och beslutsfattandet inte kan hålla högsta kvalitet, eftersom dessa anställda ställs inför ständiga utmaningar vad gäller tidsbrist, tillgång till information och tillgången till nödvändiga resurser.

Sammanfattning och konklusioner av tidigare forskning

I detta kapitel har jag redogjort för litteratur och forskning som på olika sätt kan kopplas till mina frågeställningar och till min förståelse av det empiriska material jag samlat in. Utbudet av forskning är omfattande och de teoretiska perspektiven fokuserar en mängd olika aspekter av den sociala verkligheten. Eftersom min instudering har skett parallellt med insamlingen av empiriskt material, har

jag kontinuerligt jämfört det som synliggjorts, med vad tidigare forskning inom området kommit fram till. Detta har främjat arbetet med att identifiera *kunskapsluckor*. Jag ser att den tidigare forskning som relaterar till min studie, i huvudsak har fokuserat på fem olika områden; policyfrågor, utvärderingar av effekter, relationen mellan människobehandlande organisationer och personer med funktionsnedsättning, samt ledarskap och professionalisering.

Efter en genomgång av svensk forskning om organisering inom socialtjänsten, konstaterar Staffan Johansson (2005) att den i första hand ägnat sig åt vad som stoppas in (policy) och vad som kommer ut (utvärderingar av effekter). Johansson efterfrågar forskning om det som händer däremellan, inom och med organisationen. Han beskriver dessa förhållanden genom begreppet *svart låda*, vilket skulle innebära att de organisatoriska och generativa mekanismer (Blom, Morén och Nygren, 2013) som är verksamma inom organisationerna, i allt väsentligt tas för givna. För funktionshinderområdets vidkommande, drar Lars Lindberg (2016) en liknande slutsats. Han är efter en genomgång av svensk funktionshinderforskning, kritisk till hur den utvecklats och pekar på att den i huvudsak fokuserat mot två områden; medicinsk, individorienterad, vårdvetenskaplig forskning samt utvärderingar av policyns effekter. Ur ett internationellt perspektiv backas dessa slutsatser upp av funktionshinderforskare från bl.a. Australien och England. Flera forskare betonar liksom Lindberg, vikten av bredare perspektiv i forskningen om funktionshinder och lyfter särskilt fram betydelsen av forskning om organisering (Bigby och Beadle-Brown, 2018). Dessa forskare talar bland annat om begrepp som professionalisering, strukturerat, nätverksbaserat stöd och evidensbaserade metoder.

Min genomgång av tidigare forskning visar att det finns kunskapsluckor kring vad som händer "inne i" en organisation, som ska producera stöd till personer med funktionsnedsättning. I nästa kapitel beskriver jag och motiverar mitt val av det teoretiska perspektiv jag använt för att studera sådana frågor.

4. TEORI OCH BEGREPP

Som utgångspunkt för studiens analys har jag valt att använda Ak-tör-nätverksteori (ANT). Av den anledningen presenterar jag i detta kapitel detta perspektiv mer utförligt, motiverar mitt val och argumenterar för hur ANT kan bidra till att öka förståelsen av vad som händer när LSS-policyn omsätts till praktik.

Ett teoretiskt perspektiv speglar en uppfattning om världen och vilken kunskap den vilar på (Justesen och Mik-Meyer, 2012). Tre teoretiska perspektiv dominerar inom vetenskapen; *realism* utgår ifrån en essentialistisk och objektivistisk ontologi. Sanningen finns *där ute* och vetenskapen kan få kunskap om den. Detta perspektiv används ofta för att identifiera och förklara ett orsakssamband. Samhällsvetenskapliga forskare med detta perspektiv försöker upptäcka mekanismer och sociala strukturer som styr händelser och handlingar (ibid). *Fenomenologin* fokuserar på tolkning och förståelse av subjektivt upplevda livsvärldar och meningsstrukturer. Den förutsätter en mångfald av verkligheter och försöker utröna erfarenhetens grundläggande egenskaper och komponenter. Slutligen, *konstruktivismen*, som siktar in sig på att hantera den komplexitet som följer av sociala fenomen och förhållanden, samt att redogöra för variation och ambiguitet. Konstruktivisterna betraktar världen som instabil och i ständig förändring. Forskaren intresserar sig för processer och hur människor interagerar och konstituerar en gemensam verklighet (ibid). Eftersom jag genom min studie söker fördjupad kunskap och bättre förståelse för händelser och handlingar inom ett avgränsat fält, en välfärdsorganisation som organiserar

LSS-verksamheter, så har jag valt att ta avstamp i en konstruktivistisk grundhållning, men som jag ska visa har analysen inslag från samtliga dessa tre perspektiv.

Val av teoretiskt perspektiv

Den här studien syftar till att besvara frågor om vad som händer när en politiskt formulerad idé skall omsättas till konkreta insatser för en specifik målgrupp. Min grundförståelse är att detta utspelas genom ett kontinuerligt flöde av föränderliga händelseförlopp, men att dessa inbegriper tillräckligt många stabila element för att de kan studeras och registreras empiriskt (Latour, 2015). Ett exempel på sådana element är de dokument och föreställningskomplex som utgör den styrande policyn. Policydokument kan kastas, skrivas om och digitaliseras. Oberoende av sådana materiella processer, kan idéer och värderingar vara motståndskraftiga och överleva på så olika platser som i minnet på en enskild medarbetare eller på en poster på anslagstavlan i ett LSS-boende. Andra idéer och föreställningar materialiseras över tid, exempelvis genom den fysiska utformningen av LSS-bostäder eller i den kategorisering som ligger till grund för myndigheters beslut. Ytterligare exempel är de befattningar som en kommun inrättar för att genomföra olika stödinsatser. Medarbetare kan börja och sluta på dessa tjänster, men befattningarna och uppdragen består över tid.

Studiens empiriska material inbegriper en mängd aktörer, relationer och begrepp, det skildrar förändringar och en mångfald av kopplingar mellan såväl människor som mellan människor och artefakter. Under analysarbetet studerade jag och prövade mitt material mot bl.a. de teorier som jag redogjort för i kapitlet om tidigare forskning. Efter hand avfärdade jag de teorier som jag ansåg för begränsade eller som jag bedömde sakna kraft att bidra till fördjupad förståelse. För att komma vidare i analysen av mitt material, sökte jag efter ett teoretiskt perspektiv som kunde bidra till att koppla ihop strukturella abstraktioner med den vardagliga praktiken, men jag ville att utgångspunkten skulle vara i den senare. Detta synsätt harmonierar väl med såväl Bruno Latours (2015), Pierre Bourdieus (1999) och Michel Foucaults (2003) ovilja att härleda konkreta fe-

nomen till abstrakta, övergripande krafter. De har istället föreslagit att samhällsvetenskapliga analyser ska påbörjas i en konkret, relationell praktik. Jag sökte en teori som gör det möjligt att sätta in lokala processer i ett större perspektiv och tvärtom; att till exempel kunna se ett möte mellan en verksamhetspedagog och en brukare som en typifierad interaktion som återspeglas och reproduceras i likartade mönster på andra platser i liknande verksamheter. Kort sagt en teori med potential för analytisk generaliserbarhet (Justesen och Mik-Meyer, 2012). ANT förespråkar ett tillvägagångssätt som innebär att forskaren söker och identifierar spår som är relevanta utifrån de effekter som uppstår och överförs i aktörernas vardag. Jag menar att perspektivet möjliggör en översiktligt, men samtidigt fördjupad och klargörande kartbild av LSS-området. Min ambition har hela tiden varit att skriva en avhandling som kan bidra till teoriutveckling men också fungera som ett arbetsverktyg för praktisk organisering av verksamheter och insatser. Jag har kommit fram till att ANT är det perspektiv som fungerar bäst för dessa ändamål.

I det första avsnittet nedan, redogör jag för ANT's bakgrund och de viktigaste principerna inom ANT. Därefter följer en beskrivning av några centrala begrepp och hur de kan kopplas till min studie. Det följs av en redogörelse av hur ANT-inspirerade studier kan bedrivas och här introducerar jag två metaforer som är centrala för min resultatredovisning, *kartbild* och *spänningsfält*. Sist i detta kapitel har jag sammanställt nyckelbegrepp som jag använder i analysen.

Bakgrund till ANT

Actor-network theory (ANT) har sitt ursprung i teknik- och vetenskapsteoretiska studier. ANT är inte en förklarande teori utan snarare ett vetenskapsteoretiskt, ontologiskt och epistemologiskt perspektiv, som syftar till att vägleda undersökningar om hur den sociala världen är sammansatt (Belliger och Krieger, 2016). Det är framförallt tre forskare som förs fram som grundare av ANT; Bruno Latour, Michel Callon och John Law. Under de senaste decennierna har teorin spridits och kommit att användas för många olika typer av vetenskapliga studier, huvudsakligen av forskare baserade i Europa (Czarniawska, 2017). Trots att ANT har sin bas inom teknologi- och

naturvetenskaplig forskning och är känt för sin skarpa kritik mot traditionell sociologi, så har perspektivet alltså blivit allt mer använt i samhällsvetenskapliga studier. Ett sådant område är organisationsteori. Denna utveckling kan ses som ett inslag i en rörelse mot mer tvärvetenskaplig forskning. Ett tydligt sådant exempel, som jag identifierar, är studier som bedrivs inom miljöforskning. De tar inte sällan sin utgångspunkt i biologiska organismer och ekologiska förhållanden, men kopplar sedan dessa till betydelser och påverkan för människor och samhällen.

Den samhällsvetenskapliga forskningen har i många fall fjärmat sig ifrån allt för kausala och positivistiska teorier och argumenterat för att det typiskt mänskliga är just avsaknaden av lagbundenheter. Även om Latour (2015) värjer sig mot idén om att ANT skulle utgöra en slags kompromiss mellan natur och samhälle, vilket jag ska återkomma till, så är det svårt att bortse ifrån att ANT haft en slags medlande roll och att den i praktiken bidragit till fler interdisciplinära studier som förenat naturvetare och t.ex. sociologer. Detta förhållande är också ett av mina argument för att använda ANT, eftersom villkoren för personer med funktionsnedsättning över tid kunnat förbättrats, genom ett dynamiskt samspel mellan medicinska landvinningar och sociala teorier som intresserat sig för rättighetsfrågor (Goodley, 2011).

Det faktum att ANT utvecklats och spridits och att en mängd forskare vidareutvecklat teorin, har bidragit till att det teoretiska och begreppsliga stoffet blivit allt mer omfattande och diversifierat. Det kan t.ex. vara svårt att i litteraturen hitta samstämmiga beskrivningar av vissa ANT-begrepp och i vissa akademiska redogörelser är det inte ovanligt med en uppsjö av disparata källhänvisningar. Så för att undvika en alltför fragmentarisk bild av ANT, har jag för min framställning valt att använda Latours synsätt som den huvudsakliga källan för ANT's grunder. Barbara Czarniawska (2016) skriver att Latours *Reassembling the social*, utgiven av Oxford University Press 2007, visserligen har underrubriken "*an introduction to actor-network theory*", men att den mer bör betraktas som en sammanfattning av detta perspektiv. Jag använder den svenska utgåvan

Tinget återställt – en introduktion till actor-network theory (2015) som huvudkälla för min redogörelse. För vissa begrepp använder jag dock även texter av Michel Callon och John Law och i de fall jag valt en specifik tolkning av ett begrepp, anger jag detta tydligt i texten.

Centrala idéer och principer inom ANT

Ett centralt inslag inom ANT är den *alternativa uppfattningen om dualistiska saklägen*. Dualismer som natur vs människa och global vs lokal är starkt rotade i den västerländska kulturen, såväl vetenskapligt som i vardagliga, mänskliga tankemönster (Latour, 2015). Enligt ANT's perspektiv leder dessa uppdelningar till en förenklad och felaktig bild av hur den sociala världen är sammansatt. Världen konstitueras istället genom förenande *aktörsnätverk*, vilket är en annan helt central princip (ibid). Sådana nätverk består av en uppsättning heterogena element och när de rör sig och kopplas ihop, ger de upphov till aktörsnätverk. Det primära målet med ANT är att undersöka hur aktörsnätverk uppstår och sätts samman för att åstadkomma ett specifikt mål. Det viktigaste analytiska begreppet inom ANT är *översättning* (translation). En översättningsprocess kan inte förstås utan de två begreppen *medlare* och *mellanhand*, vilket utvecklas nedan. Den idé, eller princip som kanske allra tydligast skiljer ANT ifrån traditionell natur- och samhällsvetenskap, är premisen att även *icke-mänskliga ting kan vara aktörer*. Med ANT's synsätt är det alltså inte bara människor som kan få saker att hända och vara aktörer i ordets traditionella betydelse. Enligt Bingham och Thrift (2000) kan ANT förstås som ett språk, som inbegriper den grundläggande grammatiken för att förstå och kommunicera hur den sociala världen är konstituerad.

Dualismen och kritiken mot "de sociala sociologerna"

ANT är ett försök att undvika en uppdelning i två nivåer, den är antistrukturalistisk. Enligt Latour (2015) är det strukturella bara abstraktioner och forskaren måste därför, förr eller senare, återvända till det "verkliga", det "bebodda" landskapet. Nyckeln till detta är en "omlokalisering" till specifika aktörsnätverk av pågående praktik. För att markera mot strukturella teorier kallar Latour sin teori för

sammansättningssteori, men menar att den också skulle kunna kallas *associationssociologi* eller *översättningssociologi*. Den vedertagna benämningen är alltså actor-network theory eller ANT. Aktör/systemdilemmat eller mikro/makrodebatten måste avgöras av om aktören ingår i ett system eller om systemet i själva verket består av interagerande aktörer. Latour menar att man inte bör söka en kompromiss, utan istället söka sina svar på andra sätt.

Inom ANT är kritiken mot samhällsvetenskapens användning av begreppet "social" central. Latour klumpar ihop strukturalism, socialkonstruktivism och kritisk sociologi och kallar dessa för "*det sociala sociologi*". Han menar att sociologerna misslyckats med att utveckla starka teorier eftersom de allt för lättvindigt hänfallit åt generaliserande begrepp som samhället, samhällsordning, social praktik, social dimension, social struktur, med mera. Att alltför många sociologer, på ett paradigmiskt sätt, har gjort "det sociala" till ett klistre som i slutanalysen limmar ihop ofullständiga tankegångar. Enligt Latour är *naturen* och *samhället* två monster som skapats under samma tid. Naturen samlar det icke-mänskliga, oberoende av människorna och samhället församlar människorna oberoende av icke-människorna. Denna uppdelning kväver enligt Latour möjligheten till en legitim sammansättning av kollektivet. Om socialkonstruktivismen varit ett sätt att göra oss av med naturen så måste vi nu göra oss av med samhället, menar Latour. Den första lösningen på detta problem är en uppvärdering av *artefakters* (tingens) betydelse. En annan lösning är att vid inledningen av en studie, förutsättningslöst "platta till" världen och på så sätt synliggöra bildandet av varje ny länk. Detta innebär inte att sökandet efter ordning, stringens och mönster har övergivits, men "tillplattandet" förskjuter medvetet fokus mot det abstrakta och ger aktörer och aktanter, till vilka jag återkommer, mer utrymme att utveckla "ett kaos" som avviker från den sociala sociologins på förhand frammanade tankestrukturer. Latour uppmanar forskaren att inte tjuvaka på de sociala strukturer som lurar bakom varje gathörn och att aktivt ignorera tankestrukturer som över tid vävts in i olika synsätt. Alla kan se att *samhället* är "orättvist" och "ojämlikt", men sådana påståenden bör

vara resultat av noggranna undersökningar, snarare än förgivet-tagna ingångsvärden, menar Latour.

ANT är en materiell-semiotisk metod som kartlägger förbindelser som samtidigt är både materiella (mellan saker) och semiotiska (mellan koncept). Den utgår ifrån att många förbindelser är *både* materiella och semiotiska och ett exempel som belyser detta är en specifik ANT-studie av yrkesfiskare (Callon, 1984). De sociala sociologerna skulle a priori avvisa mikrober, musslor, rev, GPS och satelliter som potentiella aktörer och i inledningen av studien vet inte heller ANT-forskaren om eller hur dessa element är sammankopplade. Men ANT-forskarens standardinställning och grundperspektiv innebär att alla element ska beaktas och att det sociala uppstår genom associationer och sammankopplingar. Omsatt i en LSS-miljö, skulle detta kunna motsvaras av att a priori bortse ifrån betydelsen av mediciner, lokaler och internetuppkopplingar, för att enbart fokusera på relationer och möten mellan "mänskliga" aktörer.

I LSS-lagstiftningen är individens relation till samhället ett centralt tema. Policyn ska främja målgruppens delaktighet i samhällslivet och dess möjlighet att leva som andra. Den organisering som sker, har ofta pyramidformade, hierarkiska organisationsscheman som mall. Dessa modeller är en viktig del i kartläggningen av ett fält, men de får inte stå i vägen för att makten potentiellt och faktiskt kan fördelas på andra sätt. Det tillplattade perspektivet öppnar för möjligheter att studera interaktioner, handlingar och sammansättningar på ett nytt sätt.

Aktörsnätverk

Det är ingen slump att begreppet *aktörsnätverk* har fått ge namn åt teoribildningen Aktör-nätverksteori. Ett aktörsnätverk består av ett obegränsat antal heterogena komponenter som kommer samman för att gemensamt åstadkomma något (Latour, 2015). Förståelsen av aktörsnätverkets teoretiska innebörd är central för förståelsen av ANT som vetenskapsteoretiskt perspektiv. Ordet *nätverk* kan enligt Latour (2015) betyda allt och ingenting. Just därför menar han att det fungerar bra i namnet på en vetenskaplig teori. Ett "öppet"

begrepp ger möjlighet att på ett fritt och dynamiskt sätt laborera och pröva sig fram till vilka konstellationer som skulle kunna vara givande att studera och beskriva. Inom ANT används begreppet för att analysera och bättre förstå hur den sociala världen är sammansatt (ibid). Begreppet aktörsnätverk är en del av ett abstraherande infraspråk, där i sig meningslösa termer som nätverk och grupp, möjliggör en förskjutning ifrån en ofta på förhand given referensram, till ett annat sätt att betrakta det som händer. Forskaren bör kunna registrera nätverken så noggrant att man inte behöver dela upp dem i en lokal och global nivå. Det är rörelser och kontroverser som gör det möjligt för forskaren att få syn på de sociala kopplingarna. Genom att tillämpa och tänka i termer av aktörsnätverk, blir det klassiska begreppet "grupp" överflödigt och Latour menar helt resolut, att det inte existerar några grupper. Forskaren bör istället följa "grupper" som en pågående process. Dessa består av osäkra, sköra och ständigt skiftande förbindelser. De kan inte förstås som isolerade ifrån sina sammankopplingar med allt annat som cirkulerar i nätverket, som t.ex. dokument, berättelser, redogörelser, varor och passioner. Latour (2015) menar att forskare måste göra ett viktigt vägval; antingen följer man de modeller som i förväg är uppgjorda av formalister, aktörer som kategoriserar och standardiserar olika fenomen. Eller följer man aktörerna och de vägar som de gör upp. Det är inte sociologens uppgift att på förhand bestämma vad den sociala världen består av. Detta är upp till medlemmarna och sociologen ska studera och spåra medlemmarnas aktiviteter (ibid).

LSS-området, liksom andra välfärdsområden, inbegriper en mängd "färdiga grupper"; brukare, medarbetare, anhöriga, personkretsar, ledningsgrupper och så vidare. I vissa fall är sammansättningen mer konkret, i andra är den abstrakt. Ibland pekar de i en lokal riktning, som t.ex. ett specifikt LSS-boende. I andra fall leder de i riktning mot en mer generell och universell plats, som handikapprörelsen. Den teoretiska analysen bör, i motsats till detta synsätt, göra det möjligt att se nya konstellationer som inte är på förhand uppgjorda av politiska beslut eller sociologiska klassificeringar.

Aktanter

ANT är kanske mest känt för sin syn på icke-mänskliga komponenters kapacitet att delta i system och nätverk. Den perspektivförskjutning som det innebär att lyfta fram betydelsen av ting och anknytningar, i relation till betydelsen av människor och medlemmar av en på förhand definierad grupp, är helt central i en studie med ANT som utgångspunkt. Konkret innebär det att dessa komponenters betydelse ska uppvärderas, eller som boktiteln *Tinget återställt* (Latour, 2015) ger en vink om; de bortplockade "tingen" (sakerna) ska ställas tillbaka. Samhällsvetaren måste alltså, enligt Latour, noggrant undersöka och vara beredd på att redogöra för alla komponenters betydelse i en process eller ett händelseförlopp. Ordet *aktant* är lånat från litteraturens fält. Fictionförfattare och litteraturteoretiker har varit friare i sina värv eftersom de skrivit och studerat fiktion. I en fiktiv berättelse är det inget konstigt om ett trollspö har mer makt än kungen i ett kungarike (Latour, 2015). Poängen med att låna och använda detta begrepp, är att få tillgång till en intellektuell och analytisk rörelsefrihet och säkerställa att icke-mänskliga objekt tas med i beräkningen även vid analyser av sociala förhållanden (ibid).

Inte så överraskande är det i frågan om icke-mänskliga objekts förmåga att vara aktörer, som ANT mött mest kritik. En kritik som förts fram av bl.a. Langdon Winner (1993), handlar just om att icke-människor betraktas som aktörer. Langdon menar att det är egenskaper som *intentionalitet*, som på ett fundamentalt sätt skiljer människor ifrån djur och andra "ting" (ibid). ANT's svar på denna kritik är att man *inte* tillskriver icke-människor förmågor till avsikter och motiv. Aktörskap kan inte separeras till vare sig människor eller icke-människor, istället är det i de heterogena sammansättningarna av dessa komponenter som förutsättningarna för aktörskap uppstår (Latour, 2015). LSS-chefens möjlighet att förmedla sina visioner och direktiv, alltså utöva ett aktörskap, är t.ex. i hög grad beroende av att skrivare, internetuppkopplingar och telefoner fungerar som de ska.

Terminologin inom ANT är snårig och inte alltid konsekvent. Inte sällan leder det tankarna till cirkelresonemang; En aktör är en typ av aktant och en aktant är också en aktör och ett aktörsnätverk kan ibland reduceras till en aktör och så vidare. Men även om ANT primärt ska fungera som en abstrakt projektionsprincip, så menar jag att en viss typ av stringens, trots allt underlättar läsbarheten. Aktörer kan således vara annat än människor, men det kan ändå vara en fördel att skilja mellan aktörer som saknar förmåga till intentionalitet (Latour, 2015). I min tolkning av ANT har jag anammat detta synsätt och avser med aktör *en människa* och med aktant allt det som inte är människor. Hur samspelet mellan människor och ting ser ut, är en central aspekt för min förståelse av det som händer inom LSS-området. Människorna är politiker, professionella, brukare och deras anhöriga. De ting som är betydelsefulla kan utgöras av såväl idéer och dokument som pengar, mediciner och lokaler. ANT's tydliga fokus på aktanter kan bidra till att en ny förståelse av hur välfärdsorganisationer som LSS-verksamhet är sammansatta och fungerar.

Översättning

Enligt ANT ska *det sociala* förklaras, istället för att erbjuda en förklaring. En *översättning* är ett samband eller en koppling som inte transporterar kausalitet, utan som förmår två medlare att samexistera (Latour, 2015). Callon (1984) beskriver översättning som en mekanism där sociala och naturliga världar progressivt tar form. En mekanism vari vissa entiteter kan anses vara mer centrala än andra och därför ta makten över andra. En *mellanhand* transporterar betydelse eller kraft utan att omvandla den, medan en *medlare* har en egenskap som varje gång måste tas med i beräkningen, den översätter och modifierar betydelsen eller de element som den ska bära. Det finns en konstant osäkerhet kring hur elementens inre natur kommer att bete sig och detta är en orsak till alla de andra osäkerheter som forskaren försöker spåra och följa. Vid en *mellanhand* kommer ingenting att finnas i verkan som inte fanns i orsaken, men vid *medlare*, låter inte orsaken oss härleda verkan, eftersom verkan bara ger anledningar, omständigheter och prejudikat. En medlare

kan alltså betraktas som en *transformator*¹, som i en översättningsyta eller i ett gränssnitt triggar andra medlare. Detta resulterar i en mängd nya och oförutsägbara situationer. Genom ANT kan aktörer och aktanter som studeras, associeras på sådana sätt att de får andra aktörer och aktanter som studeras att göra något, "en kedja av medlare spårar inte samma kopplingar och kräver inte samma typ av förklaringar som ett följe med mellanhänder som transporterar en orsak..." (Latour 2015:132). Medlare får alltså saker att göra annat än det förväntade. Latour menar att dessa begrepp utgör den avgörande nyckeln till varför ANT lämpar sig bättre för att vetenskapligt beskriva den sociala världen, än t.ex. strukturella teorier. De sociala sociologernas kartbild är nämligen *för* enkel enligt Latour, den innehåller ett fåtal verkande krafter som följs av konsekvenser och effekter.

En översättning kan äga rum mellan två aktörsnätverk, som i sin tur kan bestå av andra mindre nätverk som ingår i ett större nätverk och så vidare. Min tolkning av begreppet översättning är att översättningsprocesser inte ska analyseras för instrumentellt. Michel Callon (1984) har vidareutvecklat begreppet och definierat fyra olika steg i en översättning. Jag betraktar begreppet mer i linje med Latours tankar, som ett dynamiskt, analytiskt verktyg i arbetet med att spåra viktiga rörelser i det fält som studeras. Jag kommer att använda begreppet i de fall jag spårar viktiga gränssnitt mellan element, som kan vara allt ifrån idéer och datorer, till människor och konstellationer av människor. Inom ANT utgör alla dessa koncept ändå aktörsnätverk som tillkommit för att åstadkomma någonting. För en studie av organisationer bidrar översättningsbegreppet till att sätta fokus på de gränssnitt där det uppstår kontroverser och översättningsproblem. Det sätter också ljuset på olika aktanters roll och betydelse i sådana situationer. Sammanfattningsvis är översättningsbegreppet så centralt att det ingår i Latours definition av vad associationssociologin innebär; "Det finns inget samhälle, ingen social sfär och inga sociala förbindelser; men det finns översättningar, alltså en viss typ av samband, mellan medlare som kan gene-

¹ Detta är mitt eget begrepp för en aktör eller aktant som modifierar det som behandlas och transformeras i en översättningsprocess.

rera spårbara associationer.” (Latour, 2015:133). Att lära sig ANT innebär följaktligen att man gör sig uppmärksam på skillnaden mellan detta synsätt och traditionell social teori.

Andra viktiga begrepp

Obligatorisk passagepunkt

Begreppet *obligatory passage point* (OPP) utarbetades ursprungligen av sociologen Michel Callon (1984). Han menar att det i aktörsnätverk är vissa delar eller aktörer som prioriteras och blir centrala. Detta sker i brytpunkter som utgör en funktion eller egenskap i ett aktörsnätverk och de är vanligtvis mer framträdande i översättningsprocessens problematiska inledningsfas. Den obligatoriska passagepunkten kan beskrivas som den smalaste öppningen på en tunnel och den tvingar aktörer att stråla samman kring ett specifikt ämne, syfte eller fråga. Brytpunkten blir därför ett nödvändigt inslag vid tillkomsten och utformningen av aktörsnätverk och deras handlingsprogram. Genom denna brytpunkt medlas eller förmedlas alla interaktioner mellan aktörer och dessa processer definierar och bestämmer händelseförloppet (ibid).

Punktualisering och svarta lådor

En förutsättning för att idéer kan spridas, är att de förpackas, begripliggörs och uppfattas som meningsfulla (Latour, 2015). Transporten förutsätter att de förenklas och ”packas ned i en låda” (Law, 1992). En svart låda rymmer funktioner och föreställningar som är omfattande, men som transporteras och reproduceras utan ifrågasättande. Innehållet är osynligt så länge det inte ifrågasätts eller frågas efter (ibid). När det gäller tekniska produkter är datorer och bilar vanliga exempel på svarta lådor, men invanda föreställningskomplex kan också betraktas med detta synsätt. Föreställningar som blivit norm och stabiliserats, som inte ifrågasätts eller problematiseras och som fungerar som oreflekterade bakgrundsfaktorer i olika handlingsprogram. De svarta lådorna skapas enligt ANT i en process som kallas *punktualisering* (Bijker och Law, 1992). Ett komplext nätverk kan genom sådana processer ”reduceras” till en punkt eller ett naturligt inslag i ett annat komplext nätverk. Den här typen

av fenomen hjälper oss att göra världen begriplig och mildrar upplevelser av tillvaron som oöverstigligt komplex. Vi bryr oss inte om hur en bil eller tv-sändning produceras, så länge de fungerar (Latour, 2015). På ett liknande sätt skulle man kunna säga att vissa metoder och idéer inom de människobehandlande organisationerna har blivit svartlådade och utgör oreflekterade och närmast självklara inslag i det vardagliga arbetet.

Plasma

Med hjälp av ANT tecknar forskaren en bild av hur det sociala transporteras och cirkulerar genom ett oändligt antal aktörsnätverk. Om ANT-forskaren med hjälp av ett panorama, ett analytiskt verktyg för att zooma ut över ett studerat fält (Latour, 2015), vill visa en bild av "hela samhället", uppstår fenomenet med maskorna i nätet. Mellan maskorna finns det som inte berörs, som inte är anslutet till cirkulationerna, som på något sätt finns "utanför" allt det som synliggjorts. Latour menar att proportionerna mellan det som formaterats och det som inte kommit med, alltid är astronomiska. John Law (2007) skriver att det som finns därute eller utanför är överväldigande och obestämbart. Latour kallar det som är "utanför" för *plasma*. Hit hör allt som inte formaterats, mätts, socialiserats, mobiliserats eller subjektifierats. Om det vi undersökt motsvarar tunnelbanan i Stockholm, så är allt annat på en karta över staden lika med denna plasma (Latour, 2015). Ordet plasma indikerar en mjuk, opåtaglig, flytande karaktär, det ger en bild av hur förändringar i samhället eller en organisation sker och varför de är svåra att upptäcka och förutsäga. Det kanske startar med en omorganisering som ledningen uppfattar har brett stöd hos de anställda, men långt senare blir det uppenbart att en konstellation av medarbetare formerat sig för att motarbeta dessa förändringar. Resultaten kan därför framstå som helt oväntade och leda till en lång rad oförutsedda effekter. I genomgången av ANT har Latour fokuserat på spårbara enheter och en slags kontinuitet, men detta måste vägas mot en vidsträckt bakgrund av diskontinuitet. Det betyder inte nödvändigtvis att detta område är dolt, men det är i alla fall okänt. Latour skriver att världen "...är ett vidsträckt hav av osäkerheter med några få öar av kalibrerade och stabiliserade former" (2015, sid 287). I moderna väl-

färdsorganisationer är företeelser som måldokument, beslut och utvärderingar centrala. Det finns en strävan att överblicka, styra, utvärdera och kontrollera. ANT-begreppet *plasma* indikerar att forskningen behöver ge dessa strävanden proportioner. Detta synsätt öppnar för att det mesta som händer i en organisation, trots allt är okänt för de allra flesta. En faktor att hantera vid planering och verksamhetsutveckling av välfärden som jag kommer att återkomma till i bl.a. kapitlet *Handlingsdimensionen*.

Standardisering

En "form" är något som gör att något kan transporteras från en plats till en annan. Det "formgivna" blir till ett av de viktigaste inslagen i en översättningsprocess. När vi ska följa och förstå hur översättningsprocesser går till, behöver vi därför det centrala begreppet *standardisering* (Latour, 2015). För en ANT-forskare är det viktigt att följa dessa standardiseringar och hur de används. Enskilda dokument som t.ex. innehåller sådana standardiseringar, blir till ett slags nav som binder ihop handlingar och platser och de blir styrande för vad och vilka bilder som återrapporteras i t.ex. social dokumentation eller forskningsrapporter. Eftersom ANT vill upplösa skillnader mellan det lokala och det globala, blir det särskilt viktigt att intressera sig för dessa standardiseringar och de som skapar och kommunicerar dess former. Det kan vara allt ifrån jurister som tillämpar rättsprinciper till läkare som diagnostiserar, eller det kanske tydligaste exemplet, ekonomer som beräknar (ibid).

Latour menar att den traditionella sociologin i detta avseende är en del av både lösningen och problemet. Sociologerna har å ena sidan producerat en mängd kollektiva sanningar, ofta med begränsat empiriskt stöd, men samtidigt har de synliggjort och format gemensamma referenspunkter, sådant som människor använder för att förstå världen och som gör att den sitter ihop. Denna universalitet är ofta stark, men också väldigt ömtålig. Teorier om vad ett samhälle är eller bör vara, har haft en enorm betydelse för att definiera aktörer och för dessa att definiera sig själva (ibid). Utvecklingen av naturvetenskaperna har förändrat världen genom ångmaskiner, penicillin och internet. Betydelsen av samhällvetenskapernas standardi-

seringar har också varit omvälvande, marxismen, liberalismen, utilitarismen är några exempel (Latour, 2015). Trots deras inneboende krafter, kan inga framgångsrika, expanderade standardiseringar överleva utan de kedjor och nätverk som upprätthåller dem (ibid). LSS-området som nätverk skulle t.ex. inte kunna upprätthållas utan en lång rad standardiseringar. De ekonomiska resurserna tillförs genom *budgetar*, målgruppen definieras genom *diagnoser* och beslut om insatser fattas utifrån *personkretstillhörighet*. Den sistnämnda är en typ av standardisering genom vilken såväl juridiska som medicinska och sociala standarder konvergerar.

Om handlingar

Enligt strukturalisterna reproduceras handlingar och enligt konstruktivisterna konstrueras de genom samspel mellan människor. Enligt ANT stämmer inte något av detta. Orsaker och verkningar är bara efterkonstruerade tolkningar av händelser (Latour, 2015). En aktör kan vara mellanhand eller medlare, men framför allt; en handling utförs aldrig av en enskild aktör, den möjliggörs alltid av andra aktörer och aktanter. En aktör ska alltså inte betraktas som källan till en handling, utan som en rörlig beståndsdel i ett brett spektrum av enheter som svärmar mot och från aktören (ibid). "När vi agerar, vilka andra gör det också? Hur många andra agenter är också närvarande? Hur kommer det sig att jag aldrig gör som jag vill?" (Latour 2015:59). Begreppet *aktör* är lånat från teatern; och det är ingen slump, eftersom det inte handlar om en ren och oproblematisk orsakskälla till handling. Om man expanderar teatermetaforen drar ordet "aktör" uppmärksamheten mot en avlokalisering av handlingen, d.v.s. agerandet. En aktör är aldrig ensam på en scen, så vem är det som agerar? Räknas publiken in, vad händer bakom kulisserna, förmedlar man bara en karaktär? Det framträder en bild av att en handling inte är en kontrollerad och tydligt avgränsad sak. "Handlingen lånas, fördelas, antyds, influeras, domineras, avslöjas och översätts" (Latour 2015:63).

När en första linjens chef (i en välfärdsorganisation) reflekterar kring ett dilemma i vardagen, blir det snabbt tydligt att de åtgärder och handlingar som chefen utfört eller överväger, kan studsa till-

baka, försvinna bort eller växa till oanade proportioner. Oavsett vilka effekter en handling får, framträder en bild av en aktör, som är invävd i ett nät av annat och andra. ANT's sätt att betrakta handlingar sätter ljuset på aktörskapets komplexitet.

Verkande krafter

Begreppet *verkande krafter* används för att beskriva det som "gör någonting" och "gör skillnad" i ett visst tillstånd (Latour, 2015). Med andra ord sådant som påverkar det som händer inom det studerade området. Utan förändringar av något slag, finns det ingen poäng med en verkande kraft. De förändringar som vi kan observera är ett resultat av verkande krafter och dessa verkande krafter behöver inte nödvändigtvis ta sig uttryck genom kausala samband, de kan istället verka på andra sätt (ibid). Av den anledningen kan begreppet *gestaltning* vara mer passande för att t.ex. beskriva kontroverser och maktdispositioner. Det är ett begrepp som möjliggör bilden av en mer dynamisk och komplex sammansättning (ibid). Latour (2015) menar vidare att de verkande krafterna alltid är motställda andra krafter, en verkande kraft implicerar följaktligen motkrafter. Sociologin har präglats av att handlingarna förklarats mot bakgrund av strukturella krafter, snarare än mänskliga och därför har sociologerna utvecklat en lång rad övergripande och strukturella krafter (ibid). Denna utveckling har förstärkts av ideologiska och empiriska upptäckter av orättvisor och hierarkier. Latour (2015) menar att det är lika dumt att ignorera social asymmetri som att avfärda Newtons tyngdlag, men det är just för att ANT vill förklara det asymmetriska, som forskaren inte ska upprepa eller transportera asymmetrin i oförändrade tillstånd. Framför allt bör forskare inte riskera att blanda ihop orsak med verkan. Makt är det slutgiltiga resultatet av en process, inte en källa eller ett kapital som förser oss med en förklaring (ibid). Latour menar att de sociala sociologerna ofta accepterar makten som en mystisk behållare och att de blivit förblindade av sin egen maktsträvan, den som handlar om att vara ägare till de sociala förklaringarna.

I en välfärdsorganisation med tusentals anställda som förväntas agera utifrån ideologiska och rationella principer, kan det vara svårt att identifiera alla krafter som verkar i olika riktningar. Eller som mina informanter uttrycker det; "förvaltningen vill att vi rapporterar alla tillbud i ett IT-system", "chefen har sagt åt mig att rapportera in detta", "enligt LSS ska vi verka för ett jämlikt samhälle, men mina brukare vill själva bestämma över sina liv". Krafter tar sig olika uttryck, en kraft uppmanar individen att göra en sak, men en annan kraft manar till något annat. Detta är skälet till att även verkande krafter behöver abstrakta och ibland olika typer av gestaltningar. I mina analyser av maktdispositioner i resultatkapitlen, utgår jag ifrån Latours synsätt på makt och handlingar.

Att göra en kartläggning med stöd av ANT

I detta avsnitt redogör jag för hur Latour anser att ANT-studier bör bedrivas och skrivas fram. Som en följd av dessa resonemang introducerar jag två metaforer som är centrala för min fortsatta framställning; *kartbilden* och *spänningsfältet*.

I en ANT-studie är det viktigt att leta efter artefakter, redogörelser och olika typer av kontroverser. Man bör följa aktörerna när de kryssar mellan saker de gör, säger och använder (Latour, 2015). För de sociala sociologerna existerar den sociala världen a priori, men för ANT måste samhället rekonstrueras med hjälp av en kartläggning av små förändringar i sammankopplingar mellan olika komponenter (ibid). Forskaren behöver undersöka vilka verkande krafter de åberopar och hur dessa gestaltas. Metodologiskt innebär ANT att undersökningen spårar, kartlägger och beskriver hur nätverk bildas, upprätthålls och förändras. I den vetenskapliga praktiken används språket för att återge det som observerats. Dessa redogörelser är samhällsvetarens laboratorium, vilket också innebär att de på samma sätt som ett naturvetenskapligt experiment, kan misslyckas (Latour, 2015). De sociala sociologerna försöker fixera en värld på ett papper och verkar tro att man inte kan misslyckas, men då ignorerar man skrivandets medlande restriktioner (ibid). En bra ANT-redogörelse är en berättelse, en beskrivning eller ett förslag, där alla aktörerna "gör någonting" och inte bara "är där". En ANT-

redogörelse bör vara specifik och synliggöra principerna för nätverkens rörelser och expansion (ibid). Sammanfattningsvis kan alltså en ANT-studie sägas utgöra en "provisorisk iscensättning av kopplingar" och texten betraktas som ett "laboratorium" som utgör en "artificiell plats" för en särskild publik (Latour, 2015:166). I metodkapitlet diskuterar jag hur dessa idéer harmonierar med och kan införlivas i en metodologisk design baserad på *grundad teori*.

Spänningsfält som metafor och sorterande kategori

Aktörsnätverk bildas för att åstadkomma gemensamma mål. För att lyckas och för att överleva måste dessa nätverk hantera interaktioner med andra, såväl interna som externa aktörsnätverk (Callon, 1984; Latour, 2015). När två eller flera entiteter (aktörer och/eller aktanter) sammanstrålar och kontrasteras i ett gränssnitt, genereras krafter. När en aktör måste prioritera, fatta svåra beslut, välja eller välja bort, uppstår *inre* spänningar. Dessa krafter skapar spänningsfält med styrkor som varierar från obetydliga till omfattande. Det är den empiriska undersökningen, tolkningen och analysen av materialet som bestämmer graden av styrka. Mot denna bakgrund har jag valt att genomgående använda begreppet *spänningsfält* för att illustrera och problematisera sådana förhållanden. Spänningsfält är ett begrepp som i vardagligt tal används för att beskriva tillstånd med krafter som drar i motsatt riktning. Jag argumenterar för att begreppet kan användas som ett analytiskt verktyg för att bättre förstå och synliggöra, inte bara vad som händer inom ett område, utan också vilka följder som handlingar och händelseförlopp kan få. Motpolerna i spänningsfälten ska alltså inte betraktas som dikotomier och inte heller som normativa kategorier där en av dem utgör en moralisk preferens. Inom naturvetenskapen är föreställningar om lagbundenhet centrala, men vid studier av den sociala världen utgör hänsynen till osäkra och oavsiktliga, s.k. kontingenta effekter, ett viktigt grundantagande (Hacking, 1999; Latour, 2015). I resultatkapitlet om *Handlingsdimensionen*, utvecklar jag dessa resonemang och presenterar en modell för hur handlingar och dess effekter mångfaldigas.

Kartbilden som metafor

Med hänsyn till det svårgenomträngliga tankegods som ANT trots allt rymmer, samt att det än så länge är ovanligt med organisations-teoretiska studier av svenska välfärdsorganisationer influerade av ANT, vill jag vara öppen för riskerna med mitt projekt. Som lösning på denna utmaning har jag försökt att luta mig mot den kvalitativa samhällsforskningens devis om att fokusera det som framstår som intressant, relevant och angeläget (Justesen och Mik-Meyer, 2012; Rennstam och Wästerfors, 2015). När det gäller vad som är intressant och relevant utgår jag primärt ifrån mina dubbla perspektiv som forskningsstuderande och som verksam praktiker. Med angeläget avser jag i första hand värdet för områdets aktörer, politiker, professionella samt brukare och deras anhöriga. Nyttواسpekter är i allt väsentligt värderingsgrundade, nytta för vem och till vad? Jag argumenterar dock för att ANT tillhandahåller ett perspektiv och en begreppsapparat som kan generera en kartbild av det studerade området. En kartbild som kan göra det studerade fältet mer begripligt, såväl på avstånd, genom ett *panorama*, som vid inzoomning av specifika områden; *oligoptikon* (Latour, 2015).

En karta är vanligtvis en avbildning av ett geografiskt område. Den representerar på ett schematiskt sätt ett utsnitt av en terräng och med hjälp av symboler visar den på viktiga objekt eller egenskaper i det avbildade området. Vad som finns med på en karta, beror på vad den ska användas till; om man till exempel vill orientera sig mer i *detalj* eller om man vill få en mer distanserad *överblick*. De flesta kartor är tvådimensionella men avbildar en flerdimensionell värld. Med fantasins hjälp kan en karta tillåtas representera de skalor, strukturer eller sammanhang som vi själva väljer att projicera. Etymologiskt är ordet karta släkt med latinets *charta*, som betyder papper¹. I engelskan finns både orden *map* och *chart*, där det första kommer ifrån latinets *mappa mundi*, (map of the world)². Men på engelska är *map* också ett verb, *to map* betyder att kartlägga eller systematiskt beskriva. Min ansats innebär att jag söker ny kunskap i ett tillplattat landskap. Jag betraktar det som en utforskande pro-

¹ Wiktionary. <https://sv.wiktionary.org/wiki/karta> [2018-04-01]

² Wiktionary. <https://en.wiktionary.org/wiki/map#Etymology> [2018-04-01]

cess utan någon given slutpunkt. En slags *kartbildning* som spårar och analyserar vitala komponenter inom ett område, i syfte att identifiera *nya* sammansättningar. Till skillnad från *kartläggning*, som implicerar ett fokus mot existerande strukturer. Den kartbild som växer fram, är provisorisk och ofullständig, skapad i ett spänningsfält mellan tanke och text.

Nyckelbegrepp

Mina uttolkningar av viktiga ANT-begrepp, hämtade från texter av Bruno Latour, Michel Callon och John Law.

Aktant – en sak eller en idé som åstadkommer något, eller genomgår en akt. Den är föremål för handlingar och händelser, sådant som andra har att förhålla sig till.

Aktör – människor som gör något och som har betydelse för det som studeras.

Aktörsnätverk – en sammansättning av ett obegränsat antal heterogena komponenter (aktörer och aktanter) som kommer samman för att gemensamt åstadkomma något.

Medlare – har egenskaper som modifierar betydelsen eller de element som den ska bära genom en översättningsprocess.

Mellanhand – transporterar betydelse eller kraft utan att omvandla den.

Verkande krafter – mekanismer som uppstår till följd av rörelser inom eller mellan aktörsnätverk och som påverkar handlingar och händelseförlopp.

Obligatorisk passagepunkt – en brytpunkt som utgör en central funktion eller egenskap i ett aktörsnätverk. Kan också beskrivas som den smalaste öppningen på en tunnel eftersom den tvingar aktörer att stråla samman kring ett specifikt ämne, syfte eller fråga.

Plasma – det som finns "utanför" allt det som synliggjorts, som inte formaterats, mätts, socialiserats, mobiliserats eller subjektifierats.

Punktualisering – historiska, biologiska, teknologiska och mellanmänskliga processer, som vid en given tidpunkt konvergerar i en specifik sammansättning.

Standardisering – sådant som ”formgivits” av aktörer och blivit ett viktigt inslag i en översättningsprocess.

Svart låda – rymmer funktioner och föreställningar som är omfattande, men transporteras och reproduceras utan ifrågasättande.

Översättning – en mekanism genom vilken sociala och naturliga världar progressivt tar form. Ett samband eller en koppling som inte transporterar kausalitet, utan som förmår två medlare att samexistera.

5. METOD OCH MATERIAL

I detta kapitel redogör jag för de metodologiska perspektiv som varit vägledande för hur studien genomförts. Studien fokuserar på den organisering som sker till följd av LSS och mina frågeställningar har handlat om att komma *nära* de aktörer som arbetar med att göra praktik av LSS-policyn. Jag har velat förstå vad de gör och varför, men har generellt inriktat mig mer mot förståelse, än att förklara orsaker och samband. De teoretiska och metodologiska vägvalen har vuxit fram i olika steg genom en växelverkan mellan teori och empiri och har alltså haft en abduktiv karaktär (Charmaz, 2014). Mitt huvudsakliga fält, som jag beskriver närmare i ett senare avsnitt, har varit en välfärdsorganisation i en större svensk kommun. Studien har genomförts under en period om cirka fyra år och jag har använt mig av en uppsättning av kvalitativa metoder. Min ansats har ett etnografiskt förhållningssätt, i den meningen att jag söker fördjupad förståelse för att begripliggöra vad en grupp människor gör (Holstein och Gubrium, 1997).

Metodologisk design

En metodologisk design är en strategi för att samla in empirisk material utifrån de kriterier och frågeställningar som ett forskningsprojektet tar avstamp i (Bryman, 2011). Min forskningsdesign har ett kvalitativt angreppssätt och jag har valt att använda *grundad teori* som metod. Grundad teori, på engelska *grounded theory*, är en av de mest använda metoderna för att samla in och analysera kvalitativt material inom samhällsvetenskaplig forskning (Silverman, 2011; Bryman, 2011). Metoden utvecklades av Bernhard Glaser och

Anselm Strauss på 1960-talet, men i mitt arbete har jag huvudsakligen använd den inriktning som förts fram av den amerikanska sociologen Kathy Charmaz (2014). En viktig skillnad mellan den ursprungliga grundad teori-skolan och den det synsätt som Charmaz representerar, är att det senare är mer öppet för initiala litteraturstudier och allmän förförståelse. Genom att använda grundad teori söker forskaren efter mönster och processer för att försöka förstå och begripliggöra hur människor konstruerar sin värld genom interaktioner (Cutcliffe, 2000). Den "grundade" teorin är det inducerade resultatet av det material som samlats in (Charmaz, 2014), vilket skiljer sig från studier där teorin styr vilket material som samlas in. Detta synsätt harmonierar också väl med ANT's idéer om att spåra idéer, aktörer och deras sammankopplingar. Grundad teori har alltså varit vägledande för såväl metodval som för den analytiska processen. Av den anledningen vill jag under de följande rubrikerna, lyfta fram fyra metodologiska aspekter (Cutcliffe, 2000), som varit centrala i genomförandet av min studie.

Insamling av material genom grundad teori

Grundad teori har sina rötter i sociologiska teorier som pragmatism och symbolisk interaktionism (Charmaz, 2014). Perspektiv som vill synliggöra processer och sammanhang som är intressanta, relevanta och väsentliga. Detta är målsättningar som också ligger till grund för min analys och de lägger i sin tur grunden för hur informanter och material sorteras fram och väljs ut. För en studie som använder grundad teori, finns inga begränsningar för hur många informanter, intervjuer eller källor som används (Cutcliffe, 2000). Vid en kvantitativ insamling av data, bestäms antalet intervjuer och informanter oftast i förväg. I grundad teori och i min process, motiverades insamlingen istället av teoretiska överväganden (Charmaz, 2014). De första informanterna kan vara noggrant utvalda, men efter den inledande fasen, är forskaren fri att utveckla en specifik aspekt eller riktning. Undersökningen följer olika ledtrådar för att lära mer om informanterna, deras interaktioner och deras verklighet. En "bra informant" är någon eller något som har information, kunskap eller erfarenheter som forskaren letar efter och det är en fördel om den som deltar har god förmåga att verbalisera och re-

flektera över sina ståndpunkter (Cutcliffe, 2000). Dessa principer har varit styrande för mitt arbete med insamling av material och för mitt val av informanter.

Forskarens interaktion med materialet

I kvalitativ forskning är det vanligt med en nära och kontinuerlig kontakt mellan den som forskar och det forskaren studerar. Därför är det viktigt att belysa och diskutera detta förhållande (Cutcliffe, 2000). Det innebär att forskaren måste reflektera över sin egen roll och sina egna erfarenheter, i relation till studieobjekten och de miljöer som de rör sig i. Positivistiska teoretiker anser att de kvalitativa forskarnas egna värderingar smittar ner och förgiftar de vetenskapliga resultaten (ibid). Cutcliffe menar att detta i någon mening är sant och att man därför måste diskutera *hur* och *på vilket sätt* forskaren påverkar teorin. Forskarens närhet till, eller egna erfarenheter av liknande processer, kan ses som en styrka, men det kan också förebåda risker för hemmablindhet och presumtiva lojaliteter (ibid). I avsnittet om *Min relation till fältet* diskuterar jag hur min egen kombinerade roll som praktiker och forskare påverkat och utvecklats under studien.

Litteratur

Betydelsen av tidigare forskning, är ett omdiskuterat ämne bland forskare som använder grundad teori (Charmaz, 2014). Vissa forskare föredrar att vänta med sina litteraturstudier för att öka sannolikheten för att resultaten är grundade i det empiriska materialet (Cutcliffe, 2000). Med ett *för* starkt fokus på litteratur, menar de att en grundad teori, riskerar att bli deduktiv istället för induktiv. Thomas Johansson skriver;

Teorin får inte kväva, dölja eller förstöra våra möjligheter att säga något intressant och nytt om den sociala verkligheten; helst ska det empiriska materialet också bidra till att stimulera vår fantasi och leda till begreppsutveckling. Man förordar alltså ett intimt, kreativt och dynamiskt möte mellan teori och empiri (Johansson, 2009, sid 9)..

För min studie gjorde jag inledningsvis tre forskningsöversikter, som jag redogjort för i kapitlet *Tidigare forskning*. Syftet med dessa litteraturstudier, var att få en både bred och djup bakgrund till fältet samt uppslag om eventuella kunskapsluckor (Cutcliffe, 2000).

Precision och kvalitet

Kriterierna för vad som bedöms ha vetenskaplig kvalitet när det gäller kvalitativa studier varierar, men ny kunskap blir generellt prövad i sitt sammanhang och den bedöms ha god kvalitet om den är relevant, intressant och attraktiv för aktörer i det studerade fältet (Justesen och Mik-Meyer, 2012). Värdet av validitet, i traditionell mening, är ofta begränsad, eftersom en kvalitativ studie inte utformas för att mäta eller definiera ett förutbestämt fenomen. Men innebörden av validitet är enligt Justesen och Meyer lika viktig i kvalitativa studier och därför kan det t.ex. vara relevant att reflektera över om en ny, liknande undersökning skulle ge samma eller liknande resultat. Tankar om generaliserbarhet i kvalitativ forskning, refereras ofta till som en *analytisk generaliserbarhet*. Det kan t.ex. innebära att man jämför sina resultat med liknande studier i samma fält (Justesen och Mik-Meyer, 2012). Användningen av flera metoder, s.k. triangulering, tillsammans med jämförelser med andra liknande studier, kan bidra till att göra kvalitativa undersökningar mer robusta och relevanta. I min studie har jag använt flera olika kvalitativa metoder och i slutskedet jämförde jag mina resultat genom att intervjua personer med erfarenheter från organisationer som liknar den jag huvudsakligen studerat.

Fältet och dess aktörer

Den välfärdsorganisation som utgjort mitt huvudsakliga forskningsfält, är en kommunal förvaltning som beslutar om och genomför insatser enligt LSS. Under den tid som studien pågått har flera omorganiseringar genomförts, men merparten av verksamheten har hela tiden haft LSS-verksamhet som huvudområde. Organisationen bedriver verksamhet på fler än 200 platser inom kommunens gränser. Utöver det förekommer viss verksamhet som är förlagd till andra kommuner. Det är tre olika typer av platser som dominerar; kontor för i huvudsak administrativt arbete, LSS-boenden, samt dagliga

verksamheter enligt LSS. I fokus för studien, står de som är anställda och som i olika roller och befattningar arbetar med att om-sätta LSS-policyn till konkreta insatser. Merparten av de anställda arbetar i direkt närhet till de brukare som har insatser, men min studie är avgränsad och fokuserar främst på frågor om policy och det arbete och den organisering som sker fram till de direkta mö-tena med brukare. Det innebär att mina informanter i huvudsak ut-görs av högre chefer, första linjens chefer, samt verksamhetspeda-goger.

Min relation till fältet

Medan vissa teoretiker föreslår att forskare ska lägga förkunskaper och vardagskunskaper åt sidan, menar andra att dessa utgör en sär-skild kunskap som kan vara av värde för en studie. Oavsett vilket synsätt en forskare väljer, måste den som genomför en studie stän-digt fundera över om en uppfattning härstammar från tidigare erfarenheter, eller om den är hämtad ifrån det empiriska materialet. Jag är medveten om att det i mitt fall är särskilt problematiskt eftersom jag sedan ett antal år tillbaka själv arbetar i den organisation som utgör det huvudsakliga fältet. Sedan två år tillbaka som utvecklings-sekreterare och dessförinnan som första linjens chef. En stor del av de reflektioner som informanterna gör, är sådana som jag själv har praktisk erfarenhet av och inte sällan själv reflekterat över. Mitt sätt att hantera detta har varit att ständigt återkomma till det empiriska materialet; vem säger vad och exakt vad är det som sägs? Någon-stans i övergången från analys till slutsatser, har jag särskilt nog-grant reflekterat kring förhållandet mellan min förförståelse och det empiriska materialet.

Närheten till det praktiska fältet har också inneburit fördelar. Jag har haft god kännedom om vilka processer som pågår och vilka dis-kussioner som förs. Genom att etablera förtroendefulla relationer till kollegor i olika positioner, har jag kunnat föra dialoger om *när* och *hur* olika materialinsamlingar skulle kunna genomföras. Som ett resultat av detta, betraktar jag delar av mitt empiriska material som i hög grad samproducerat med praktiker inom det studerade områ-det. Min relation till fältet utgår avslutningsvis ifrån en optimistisk

och normativ grundsyn, som innebär att det inte bara är möjligt, utan också en moralisk skyldighet att försöka påverka och förbättra livsvillkoren för människor som av olika anledningar är beroende av stöd från andra. Detta betraktar jag också som en förutsättning för allt professionellt, socialt arbete.

Det empiriska materialet

Den kvalitativa ansatsen har inneburit ett successivt närmande till området och att insamlingen av material inte varit systematisk och uppgjord på förhand. Studiens övergripande frågeställningar har fungerat som en utgångspunkt, men ibland har tillfälligheter, intuitiva infall och händelser i materialet påverkat och fått betydelse för inriktningen av studiens materialinsamling. Med andra ord har jag försökt undvika att styras av både tidigare studier och av *för* specifika frågeställningar. Jag har istället velat vara öppen för oväntade händelser, kontroverser eller fenomen som synliggörs och som potentiellt skulle kunna leda studien i andra riktningar. Jag har under studiens gång också fört en kontinuerlig dialog med professionella i den studerade organisationen, om vad som varit möjligt att studera och jag har värderat vad som ur etisk synpunkt är lämpligt. För att underlätta läsningen har jag valt att nedan presentera det insamlade materialet enligt en tänkt linje från policy till insats och inte i den kronologiska ordning som de genomförts. I de fall då jag bedömer att tidpunkten för studien har betydelse, anger jag det i redovisningen.

Det empiriska materialet är insamlat i tre svenska kommuner under perioden 2015 till 2018 och består av 1) dokumentstudier; utvalda och insamlade dokument med fokus på policyns principer om delaktighet och goda levnadsvillkor, 2) intervjuer med högre chefer, 3) intervjuer med mellanchefer i två mindre kommuner, 4) en deltagande observation i förvaltningsadministrativ miljö, 5) en fallstudie av ett kommunalt resursfördelningsprojekt, som innefattade intervjuer och instudering av dokument kopplade till projektet, 6) en fokusgrupp med första linjens chefer, 7) deltagande observationer vid reflekterande team med första linjens chefer, samt 7) deltagande observationer vid reflekterande team med verksamhetspedagoger.

Dokumentstudier

Dokument har ofta en central betydelse för organiseringen av offentlig service och därför är dokumentstudier särskilt intressanta vid studier av sådana organisationer (Justesen och Mik-Meyer, 2012). De dokument som ingår i studien är insamlade enligt två olika huvudprinciper. Den första principen följer ANT's idé om att dokument kan betraktas som aktanter och att en ANT-studie bör spåra sådant som har betydelse för det som händer inom fältet. Det innebär att en del dokument är direkt kopplade till t.ex. det projekt om resursfördelning som jag studerade. Den andra principen representeras av en mer traditionell dokumentstudie, där urvalet gjordes enligt på förhand uppgjorda urvalskriterier. Denna dokumentstudie omfattar totalt 18 olika dokument och i urvalet utgick jag ifrån tre inklusionskriterier. För det första skulle dokumentet ha en tydlig koppling till *LSS-området*, för det andra skulle någonting i innehållet relatera till centrala policyprinciper som *delaktighet* och *goda levnadsvillkor* och för det tredje skulle de representera olika geografiska och funktionella aspekter. Den geografiska dimensionen delade jag upp i *internationell*, *nationell* och *lokal* nivå och den funktionella aspekten inbegrep områdena *policy*, *forskning* och *praktik*. I flera fall överlappar två eller flera av dessa områden varandra, men de valda dokumenten ska inte uppfattas som representativa, utan snarare betraktas som *exemplary*, d.v.s. utgöra exempel på något (Foucault, 1969/2011). *Exemplary* är texter som illustrerar en specifik aspekt på ett tydligt och intressant sätt.

Intervjuer med högre chefer

Det empiriska materialet från denna del av studien samlades in våren 2014¹. Materialet består av transkriberingar från sju semistrukturerade intervjuer som genomfördes med chefer på kommunal ledningsnivå. Informanterna valdes ut för att de hade strategiska positioner inom socialtjänsten. Fyra av informanterna hade högre chefsbefattningar i en kommunal organisation som ansvarar för LSS-verksamheten. De övriga tre hade högre chefsbefattningar inom Individ och familjeomsorg eller äldreomsorg. I ett "tematiskt inslag"

¹ Intervjuerna tjänade även som underlag för en kommunal utredning och för min magisteruppsats i socialt arbete; *Kunskap och ledning inom socialtjänsten*.

(Aspers, 2011), bad jag informanterna reflektera kring styrning och fyra olika källor till kunskap; den övergripande politiska sfären (policy), 2) vetenskap och forskning (forskning), 3) den egna organisationen, inklusive de brukare som beviljats stöd (offentlig service), samt 4) omvärlden, primärt representerad av media och olika intresseorganisationer (omvärld).

Intervjuer med mellanchefer i mindre kommuner

Denna del av studien genomfördes sist och syftade till att jämföra mina resultat från studier av LSS-verksamhet i en stor kommun, med motsvarande verksamhet i mindre kommuner. Intervjuerna var utformade som semistrukturerade dialoger. Jag beskrev mina resultat enligt en temabaserad struktur och informanterna reflekterade sedan kring dessa teman utifrån sina erfarenheter från en mindre kommun.

Deltagande observation i förvaltningsadministrativ miljö

En deltagande observationen genomfördes i syfte att få material som skulle representera den förvaltningsadministrativa miljön, alltså den del av en kommunal organisation som förenklat består av staber, ledning och övergripande administration. Under en arbetsdag följde jag en medarbetare som arbetade med att administrera och fördela LSS-boende till brukare som beviljats den insatsen. Jag deltog i ett längre möte och dokumenterade intryck ifrån miljön, noterade de samtal som fördes samt skrev ned mina reflektioner. Valet av metod var kopplat till intresset av att få kunskap om hur professionella i dessa miljöer resonerar och uppträder inför varandra.

Fallstudie om ett kommunalt resursfördelningsprojekt

En fallstudie är en noggrann undersökning av ett enskilt exempel på ett specifikt fenomen (Flybjerg, 2011). Fallstudien som jag genomförde, handlade om ett kommunalt projekt som syftade till att, i första skedet utveckla en metod för att fördela förvaltningens resurser och för att i ett andra skede, facilitera den praktiska fördelningen av resurser¹. Jag fick tillgång till de dokument som inte innehöll

¹ Fördelningen avsåg resurser i form av personal/bemannning och kompetens.

sekretessuppgifter och genomförde sju "öppna" intervjuer med medarbetare som antingen representerade olika funktioner i projektarbetet, eller hade en tydlig och viktig koppling till det. Genom denna fallstudie ville jag få en fördjupad bild (Flybjerg, 2011) av hur en styrprocess i den studerade förvaltningen kunde se ut. Den valdes alltså inte för att representera något specifikt, utan som i fallet med dokumenten, för att illustrera en typ av handlingsprogram som är vanliga i offentliga förvaltningar. I resultatdelen har jag valt att presentera det empiriska materialet från denna fallstudie som en berättelse.

Fokusgrupp med första linjens chefer

Denna fokusgrupp genomfördes under två eftermiddagar, med en ledningsgrupp som bestod av åtta första linjens chefer och deras chef. Gruppen ansvarade tillsammans för ett tjugotal olika LSS-verksamheter, cirka 400 brukare hade sin dagliga verksamhet (enligt LSS) i någon av dessa. Fokusgruppen var utformad som en workshop och syftet var att utvinna kunskap om hur deltagarna uppfattar och reflekterar kring LSS-policyn i allmänhet och begreppet *delaktighet* i synnerhet. Deltagarna arbetade med frågor om delaktighet genom att reflektera, diskutera samt besvara och skriva ner svar på frågor om fyra olika aspekter av *delaktighet*; 1) Vad anser du att begreppet delaktighet innebär? 2) Vad innebär dessa uppfattningar om delaktighet för den verksamhet som du ansvarar för? 3) Beskriv goda och dåliga exempel som visar hur detta återspeglas och uttrycks i verksamheterna? Slutligen arbetade deltagarna gruppvis med att 4) identifiera och skriva ner hinder och lösningar för att i praktiken omsätta det som de själva uppfattade som uppdraget/målet (delaktighet). Det empiriska materialet, består av deltagarnas skriftliga redovisningar samt mina egna nedtecknade reflektioner.

Deltagande observationer - verksamhetsstöd till första linjens chefer

Denna materialinsamling genomfördes i samarbete med en legitimerad psykolog, som arbetar med *verksamhetsstöd* i den aktuella förvaltningen. Denna kvalitativa metod har likheter med en fokusgrupp, men upplägget för de elva träffar som genomfördes, följde en

etablerad metod som samtalsledaren använt för verksamhetsstöd under flera års tid. De elva träffarna var fördelade mellan två grupper med vardera sex deltagare. Verksamhetsstödet utgick ifrån en metod som kallas *reflekterande team*. Den syftar till att ge deltagarna möjligheter att reflektera kring vardagliga dilemman. Deltagarna fick information om att träffarna skulle utgå ifrån *dilemman i vardagen*, sådant som, utifrån deras subjektiva upplevelser och värderingar, var angeläget och relevant för det vardagliga arbetet. I ett reflekterande team blir en utvald deltagare intervjuad, men är fri att röra sig och ta berättelsen i en valfri riktning. Det innebär att den som leder och de som deltar, måste vara öppna för att följa huvudpersonen i alla riktningar. Detta borgar i sin tur för att berättelserna är angelägna för deltagarna (informanterna), snarare än för forskaren. Formuleringen *dilemman i vardagen* överensstämmer också väl med ANT's strävan att söka och synliggöra kontroverser i form av oklarheter och konflikter som kan utlösa instabilitet (Latour, 2015). I ett arbetsdokument som legat till grund för verksamhetsstödet står; "Det primära syftet med verksamhetsstödet är att stärka medarbetares förmåga att genom reflektion och kunskapsbaserat arbete, ge brukare stöd så att de utvecklar egen kraft att förändra och förbättra sin livssituation". Syftet med mina deltagande observationer, var att söka kunskap om de professionellas upplevelser och erfarenheter av LSS-arbete. Att identifiera centrala teman och problemområden, snarare än att i detalj synliggöra enskilda deltagares erfarenheter. Mitt metodupplägg var av en tentativ, experimenterande karaktär och jag valde därför att inte spela in de samtal som fördes. Jag var placerad i en bakre del av rummet och dokumenterade på en laptop. Anteckningarna från de elva tillfällena består uteslutande av nedtecknade uttalanden från samtalsledare och deltagare. De innehåller alltså inga kommentarer eller reflektioner kring miljöer eller andra faktorer.

Deltagande observationer – verksamhetsstöd verksamhetspedagoger

På samma sätt som beskrivits ovan, deltog jag vid fyra tillfällen då reflekterande team genomfördes med *verksamhetspedagoger*. Verksamhetspedagogernas roll och funktion beskrivs närmare i kapitel

2. Även dessa samtal dokumenterades genom att jag löpande antecknade vad som sades i de samtal som fördes.

Etiska aspekter

All vetenskaplig praktik kräver djupgående etiska analyser av forskarens relation till informanter och de miljöer som studeras (Wacquant, 2002). De som deltagit i studien har informerats om att deltagandet är frivilligt och att de har rätt att avbryta sin medverkan. De har fått information om studiens syfte och försäkrats om största möjliga anonymitet. I resultatredovisningen har jag därför valt att tona ned betydelsen av enskilda informanters identitet och istället refererat till dem utifrån den roll eller funktion de företräder i organisationen. Jag har också medvetet tonat ned betydelsen av var studien utspelar sig geografiskt. Studien är etikprövad och godkänd av Etikprövningsnämnden i Lund, dnr 2016/212.

Analysprocessen

En bra ANT-redogörelse spårar nätverk i vilka aktörer eller aktanter *gör* någonting. Aktörerna finns inte bara där, utan de ska behandlas som medlare och forskaren ska söka och synliggöra principerna för expansion eller rörelse (Latour, 2015). Som jag tidigare nämnt analyserade jag det insamlade materialet löpande under arbetets gång. Den initiala kodningsprocessen, inspirerad av grundad teori, innebär att materialet bearbetas med frågan; "vad händer här?" (Charmaz, 2014). Den kodningsprocess som jag följt, omfattar tre steg (ibid). Det första steget var en analytisk tolkning i syfte att synliggöra de fenomen som studeras och vilka teoretiska kategorier eller begrepp de indikerar mot. Detta steg innebär en snabb, intuitiv kodning, rad för rad (initial coding). I den andra fasen är kodningen mer fokuserad och genererar de kategorier som stegvis sedan behäftas med olika egenskaper (focused coding). Det tredje och avslutande steget syftar till att generera ett teoretiskt resultat. Det underbyggs i så fall av memos som författats löpande under analysarbetets gång (Charmaz, 2014). Kodningen och de memos som skrivits, utgör alltså den centrala länken mellan det empiriska materi-

alet och det resultat som växer fram. Som stöd för den analytiska processen använde jag programvaran Nvivo¹.

Ett exempel på hur den fokuserade kodningen genererade teoretiska kategorier illustreras genom analysen av fallstudien om ett kommunalt resursfördelningsprojekt. När jag analyserade vad som hänt under projektets gång, var det tre aspekter av arbetet som jag fann särskilt intressanta att arbeta vidare med (kategoriserade som fokuserade koder). För det första skulle projektmedlemmarna inledningsvis tillämpa och tolka en rad vägledande begrepp och principer. De var väl medvetna om att projektets legitimitet vilade på att de "lyckades" förhålla sig till koncept som delaktighet, självständighet, rättvis fördelning av resurser och effektiv resursanvändning. Dessa aspekter kodade jag som relaterade till en *tolkningsdimension*. I nästa steg anordnade de möten, utvecklade arbetsinstrument, samlade in data, sammanställde filer och författade dokument. Ak-törernas *görande* kodade jag som inslag i en *handlingsdimension*. När mätresultaten var klara påbörjades arbetet med att kommunicera resultaten och förbereda de berörda verksamheterna på förändringar. I detta skede mobiliserades ett motstånd. Medarbetare och chefer på olika nivåer började argumentera och förhandla om hur detta skulle gå till. De använde maktmedel i olika former och av olika styrka, för att premiera vissa intressen i relation till andra. Jag kodade dessa fenomen som relaterade till en *maktdimension*. Dessa tre kategorier, som på ett så tydligt sätt vuxit fram med stöd av empirin, hade enligt min fortsatta analys, relevans och förståelsepotential för merparten av mitt insamlade material. Därför valde jag att låta dessa tre dimensioner bli tongivande för dispositionen av tre av mina resultatkapitel.

Ett annat exempel hämtar jag ifrån analysen av deltagande observationer vid verksamhetsstöd till första linjens chefer. Utgångspunkten för varje session, var att en chef valde ett aktuellt dilemma ifrån det dagliga arbetet som chef. Därefter blev denna chef intervjuad om sina tankar och känslor kring detta specifika, självvalda

¹ För mer information om Nvivo, se: <https://www.qsrinternational.com/nvivo/what-is-nvivo>

dilemma. Vid kodningen av materialet blev det tydligt att chefernas svar präglades av ett dialektiskt reflekterande; å ena sidan å andra sidan. De dilemman som de beskrev, var ofta komplexa, flerdimensionella händelseförlopp, som sällan eller aldrig utmynnade i enkla lösningar. Ur den här analysen uppstod idén om att använda dilemmats princip som analytisk kategori, omforma den till spänningsfält och därefter koppla olika dilemman (eller spänningsfält) till var och en av de dimensioner jag identifierat (se ovan!). Ju svårare dilemma, desto tydligare blev det att de inbegrep krafter och motkrafter ifrån flera spänningsfält och dimensioner. Detta stärkte mig i min övertygelse om att stora delar av materialet skulle kunna sorteras och kategoriseras med hjälp av *dimensioner* och *spänningsfält*. Efter denna redogörelse av metodval, material och analysprocess, övergår jag nu till att presentera avhandlingens resultat.

6. OMRÅDET OCH DESS AKTÖRER

Den här avhandlingen fokuserar på hur organiseringen av offentlig service går till, vad som händer när LSS-policyn ska omsättas till praktik. Med detta syfte undersöker jag hur det svenska LSS-området är sammansatt (Belliger och Krieger, 2016). Det innebär att jag studerar hur människor, saker och idéer kopplas ihop för att uppnå politiskt formulerade mål och visioner. Med stöd av empiriska undersökningar, analys och argumentation växer det fram en teoretisk kartbild av området. För att teckna denna sammansatta kartbild, tar jag utgångspunkt i de ANT-begrepp som presenterats i teorikapitlet.

De aktörsnätverk som konstitueras inom LSS-området, har till uppgift att *organisera* och *producera* kompensatoriskt stöd för personer med omfattande funktionsnedsättningar. I detta första resultatkapitel introducerar jag centrala aktörer, aktanter och aktörsnätverk som framträder i det empiriska materialet. Redogörelsen är ett resultat av studien, men utgör också en bakgrund till de tre resultatkapitel som följer. I dessa presenterar jag mina resultat i tre dimensioner; *Tolkningsdimensionen*, *handlingsdimensionen* och *maktdimensionen*.

En första bild av kartan

Med utgångspunkt ifrån mitt teoretiska resonemang om kartbilder visar bilden nedan, fem komponenter som jag menar kan betraktas som grundläggande och centrala inslag vid organisering av stöd till målgruppen. Vad respektive komponent innehåller och hur de för-

håller sig till varandra, är empiriska frågor som kan belysas genom olika typer av studier. *Forskning* och *omvärld* har stor betydelse för vad som händer inom LSS-området, men de är enligt mitt synsätt, inte primära studieobjekt och faller därför utanför bilden.

Bild 1. Centrala aktanter, aktörer och aktörsnätverk inom LSS-området.

Med *policy*, till vänster i bilden, är det i denna studie primärt LSS-lagstiftningen som avses. För organiseringen (fältet i mitten) finns tre huvudaktörer; 1) *Den offentliga servicen*, som har två delkomponenter; en för *styrning och administration* och en som består av *professionella* som producerar stöd i närhet till, eller i direkt kontakt med målgruppen. 2) *Tjänsteleverantörer* är ideella organisationer och privata företag, eller kombinerade former av sådana, som under olika förutsättningar genomför stödinsatser. Dessa aktörer finns alltså inom området, min studie behandlar som framgått, endast verksamheter som bedrivs i kommunal regi. Ideella organisationer har i den svenska välfärdsstaten inte tilldelats något direkt, lagstiftat ansvar för att producera stöd, men FUB¹, Autism- och aspergerförbundet, Svenska kyrkan och Röda korset är exempel på aktörer

¹ För barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning.

som på olika sätt bedriver verksamhet inom området. 3) Med *familjer/anhöriga* avses kärn- och utökade familjemedlemmar, släktingar och vänner. I ett globalt perspektiv är *familjer, anhöriga* och *ideella organisationer* dominerande aktörer när det handlar om att organisera och producera stöd (Mansell, 2006). I svensk sociallagstiftning har de en mer undanskymd roll. 2009 kompletterades Socialtjänstlagen med en bestämmelse om att socialnämnden "ska erbjuda stöd för att underlätta för de personer som vårdar en närstående som är långvarigt sjuk eller äldre eller som stödjer en närstående som har funktionshinder" (SoL 2001:453). Konstellationer av anhöriga, betraktas ur ett organisationsteoretiskt perspektiv vanligtvis inte som organisationer, men i detta sammanhang är det otvivelaktigt så att de organiserar och producerar stöd. *Målgruppen*, slutligen, är personer med en eller flera beslutade insatser enligt LSS. Bild 1 ovan fungerar som en utgångspunkt för min analys och förståelse av hur LSS-området är sammansatt.

Aktörer

I det här avsnittet identifierar och beskriver jag de viktigaste aktörerna inom LSS-området. Med aktörer avses uteslutande *människor* som har betydelse för det som händer. Beskrivningen av aktörer hämtas från LSS-lagstiftningen, som är det centrala policydokumentet och tillsammans med framförallt Socialtjänstlagen, utgör grunden för hur LSS-området organiseras. I den första paragrafen av LSS, beskrivs målgruppen;

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer; 1. med utvecklingsstörning, autism eller autismsliknande 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. (LSS, 1993:387)

I den andra paragrafen anger lagstiftaren vilka som ska organisera och producera stödet;

2 § Varje landsting skall, om inte något annat avtalats enligt 17 §, svara för insatser enligt 9 § 1. Varje kommun skall, om inte något annat avtalats enligt 17 §, svara för insatser enligt 9 § 2--10. (LSS, 1993:387).

Personer med funktionsnedsättning är följaktligen områdets huvudaktörer. Dessa står dock inte i fokus för den empiriska undersökningen i denna studie. *De professionella* är de som svarar för insatserna och i min studie är det personer som är anställda av en kommun. Jag använder begreppet professionell i en betydelse som är synonym med anställd. Det krävs alltså inte att en anställd bedöms tillhöra en vedertagen profession för att kategoriseras som professionell. De professionella kan ha en mängd olika uppgifter, roller och funktioner i det arbete som bedrivs. De kan vara chefer på olika nivåer; *högre chefer*, *mellanchefer* eller *första linjens chefer*. De kan vara *experter*, *specialister* eller *administratörer*. Men merparten av de anställda i en LSS-organisation utgörs av någon typ av *baspersonal*. Baspersonalen ska uppfylla de minimikrav på kompetens, erfarenheter och egenskaper "som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad" (LSS, § 6). De kan också ha en högre utbildning med relevans för området. Ett exempel på en sådan befattning är *verksamhetspedagog*¹. Andra aktörer som är viktiga och som kan kopplas till området, är läkare och psykologer som t.ex. diagnostiserar, *handläggare* som utreder och beslutar om insatser, samt de *politiker* på såväl nationell som lokal nivå, som stiftar lagar, beslutar om resurser och ytterst ansvarar för att lagens intentioner omsätts till praktik. En tredje typ av aktörer är de som är *anhöriga* till personer i målgruppen. Det kan vara en förälder, ett syskon, ett barn, en vän eller granne. Dessa är aktörer som har betydelse för en brukares livsföring, men inte representerar en formaliserad organisation. I likhet med brukare faller de utanför fokus i denna studie.

¹ Verksamhetspedagog är ett exempel på en s.k. paraplytitel för professionella med högskoleutbildning med beteendevetenskaplig inriktning.

I detta första skede lyfter jag primärt fram *vilka* det är som utför handlingar. De viktigaste aktörerna inom området är således *politiker, professionella* samt *personer i målgruppen och deras anhöriga*. I ett senare avsnitt ska jag återkomma till frågor om aktörer och deras motiv.

Aktanter

En aktant är en sak eller en idé som åstadkommer något, eller genomgår en akt. Den är föremål för handlingar och händelser (Latour 2015 m.fl.). Med aktanter avses alltså sådant som inte är människor, men som ändå påverkar och har betydelse för det som händer. Det som skiljer aktanter från aktörerna i det föregående stycket, är att de saknar intentionalitet, alltså förmågan att göra något med avsikt. I detta avsnitt identifierar jag och ger exempel på aktanter som är relevanta för LSS-området. De återfinns i samtliga delar av det empiriska materialet, från policydokument till deltagande observationer. Det finns inga begränsningar för vilken skepnad de kan uppträda i. Vilken kraft och betydelse enskilda aktanter har, är en empirisk fråga som jag kommer att behandla i min analys.

I den femte paragrafen av LSS finns en formulering som sammanfattar LSS-lagstiftningens motiv, här beskrivs verksamheternas mål och inriktning;

5 § Verksamhet enligt denna lag skall främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som anges i 1 §. Målet skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra. (LSS, 5 §)

Lagstiftningens målsättning är ett exempel på en *immateriell* aktant. Den går inte att "gripa tag i" och den saknar helt betydelse om den inte kopplas ihop med aktörer, handlingar och händelser (Latour, 2015). En *policy* inbegriper generellt en uttalad viljeinriktning, den är alltid nedtecknad och offentlig. Policyn innehåller formuleringar om vad som ska åstadkommas och vanligtvis omfattar den också riktlinjer för hur målen ska uppnås och hur resurser för ändamålet ska allokteras (Speldewinde, 2013). *Idéer och föreställningar* är för

många sinnebilden av det immateriella. De är svårfångade och abstrakta, men idéers förmåga att mobilisera aktörer och aktanter är omfattande (Latour, 2015). De religiösa och politiska rörelser som format den sociala världen genom årtusenden är talande exempel på detta (Harari, 2014). Den teknologiska utvecklingen uppvisar liknande exempel; atombomber, elektricitet och internet, har med olika idéer som ursprung, förändrat världen (ibid). *Berättelser* är en annan immateriell aktant som bidrar till att forma våra liv. De kan handla om människors erfarenheter av demonisering och förnedring eller vara kärleksfulla anekdoter som rör till eftertanke och tårar. Vidare är aktanter som *kunskaper och metoder*, helt centrala för de professionella inom området.

När idéer, föreställningar och beslut dokumenteras, skapas *dokument*. Ett dokument är tillsammans med lokaler, internet, hjälpmedel och läkemedel, exempel på fysiska, *materiella aktanter*. Entiteter som kan observeras och hanteras i den fysiska världen. *Lokaler och faciliteter* spelar en central roll och utgör en väsentlig del av LSS-området. Merparten av dessa utgörs av så kallade LSS-boenden, men även dagliga verksamheter i särskilda lokaler, hissar mellan våningsplan, kontor för medarbetare och administratörer kan räknas hit. *Platser, gemensamma ytor och rum* är andra viktiga aktanter som också är nära förbundna med frågor om tillgänglighet och delaktighet, liksom *IT-system, rullstolar, glasögon, mediciner, tekniska hjälpmedel, datorer och mobiltelefoner*. Listan av materiella och immateriella aktanter är i det närmaste oändlig och även om dessa komponenter saknar förmåga till intentionalitet, visar analysen att de trots detta och som Latour betonar, många gånger har avgörande betydelse för handlingar och händelseförlopp. Mer om detta i de kapitel som följer.

Aktörsnätverk

Ett aktörsnätverk består av ett obegränsat antal heterogena komponenter som kommer samman för att gemensamt åstadkomma något (Latour, 2015). Inom ANT används begreppet för att analysera och bättre förstå hur den sociala världen är sammansatt (ibid). I detta avsnitt vill jag visa hur både enskilda aktörer och aktanter kan

vara förbundna och sammankopplade i aktörsnätverk. Från löst sammankopplade globala nätverk som "handikapprörelsen" till mindre lokala nätverk där aktörerna är samlade i en specifik lokal. Jag ger exempel på olika aktörsnätverk som är aktiva inom området och föreslår en teoretisk indelning i *typer* av aktörsnätverk. Som jag tidigare nämnt är LSS-lagstiftningen central för hur LSS-området konstitueras, vad som görs och vad som händer. I den nionde paragrafen av LSS, anges tio olika insatser¹ för "särskilt stöd och särskild service". De två vanligaste² insatserna är *bostad med särskild service för vuxna* och *daglig verksamhet* (LSS, § 9).

Särskilda boenden och *dagliga verksamheter* är exempel på hur policyn ger upphov till att en typ av mindre lokala aktörsnätverk bildas. De centrala komponenterna i denna typ av nätverk är brukarna, den anställda personalen samt de lokaler och inventarier som används för att bedriva verksamheten. I vardagstal omtalas de ofta som en slags självständiga entiteter, men i praktiken har de förbindelser med en oräknelig mängd andra aktörer och aktanter; chefer, administratörer, specialister, anhöriga, grannar, internet, dokument, hjälpmedel och så vidare. Ett *team av personliga assistenter* är ett annat exempel på aktörsnätverk inom LSS-området, men i det här fallet följer nätverkets assistenter brukarens rörelser och är på så sätt inte lika tydligt kopplade till en specifik plats. *Nationalstaten Sverige* är en typ av formaliserat aktörsnätverk med relevans för LSS-området. *Lagområdet LSS* är en annan, mer abstrakt nätverksform, med starka juridiska implikationer. En *kommun* är ett geografiskt avgränsat område och en administrativ enhet för lokalt självstyre. Huvuddelen av den svenska socialtjänsten finansieras, administreras och produceras på kommunal nivå³. Men nätverksbegreppet kan alltså också användas för att beskriva lösare sammankopplade eller mer abstrakta sammansättningar. Ett begrepp som ofta används för att rama in frågor om funktionshinder, är *funktionshinderområdet*, (eller på engelska - the disability field). Detta begrepp

¹ Jag redogör för samtliga insatser enl. LSS i kapitel 2 – LSS-området.

² Enligt socialstyrelsens årliga sammanställning av LSS-insatser från 2017.

³ När det gäller LSS, är ansvaret för insatsen personlig assistans uppdelad mellan kommun och stat, övriga insatser hanteras generellt av kommunerna.

saknar helt geografiska konturer och betonar istället gemensamma egenskaper eller problemdefinitioner. Det kan sägas sammanfoga en ofantlig mängd aktörer och aktanter; personer med olika variationer av funktionsnedsättningar, intresseorganisationer, myndigheter, forskningslitteratur med mera. Slutligen är *familjen* ett exempel på aktörsnätverk med framträdande biologiska, historiska, juridiska och sociala implikationer.

Olika typer av aktörsnätverk

Det är uppenbart att de aktörsnätverk som jag beskrivit ovan, skiljer sig ifrån varandra på en mängd olika sätt. För att komma vidare i förståelsen, menar jag att det finns skäl att göra en klassificering av aktörsnätverk. Poängen med en sådan klassificering är att fördjupa förståelsen av hur de interagerar med varandra, t.ex. utifrån olika egenskaper och funktioner. Den klassificeringen som jag föreslår, är baserad på aktörsnätverkets *funktion* och *egenskaper* samt karaktären på de *interna relationerna* mellan de aktörer och aktanter som ingår. Jag identifierar primärt tre sådana delklasser. Den första typen av aktörsnätverk enligt denna klassificering, är de *formaliserade* aktörsnätverken. De regleras av ett formaliserat beslut fattat av t.ex. riksdagen, en kommunal förvaltning eller en intresseförening. En kommuns LSS-verksamheter är ett exempel på ett sådant aktörsnätverk. En personalgrupp i ett LSS-boende är ett annat exempel, eftersom den är ett resultat av en uppsättning formaliserade beslut. Existensen av dessa nätverk är kopplade till en föreställning om deras funktion och de inbördes relationerna är i hög grad beroende av idéer och regler som formaliserats. Den andra typen av aktörsnätverk är de *informella*. Det är nätverk som uppstår som ett resultat av långvariga sammankopplingar mellan olika aktörer (och aktanter). Dessa nätverk är inte formaliserade genom bestämda regler som har ett ursprung i formaliserade nätverk. Nätverkens målsättningar och de inbördes relationerna, är i högre grad föremål för förhandling. Det kan vara en mindre grupp medarbetare som svetsats samman för att de är missnöjda med sin chef. Eller några familjer som träffas och verkar för att få mer inflytande över hur verksamheten i ett LSS-boende bedrivs, eftersom deras barn råkar bo i samma LSS-boende. Den tredje typen som jag vill lyfta fram, är de *standardise-*

rade aktörsnätverken. De löper utanför både de formaliserade och informella nätverkens gränser, eftersom det enligt min tolkning är något annat som håller dem samman. För dessa nätverk är det primärt någon eller några egenskaper som förenar. Här kan Latours (2015) begrepp *standardisering* hjälpa oss att förstå hur den sociala världen är sammansatt, men kanske framförallt hur den kommuniceras (ibid). Kvinnor och män utgör tillsammans eller var för sig, vare sig ett formaliserat eller informellt aktörsnätverk. Trots detta är i stort sett all officiell statistik indelad i dessa kategorier. De förutsätts ha något gemensamt och detta tillskrivs betydelser. Anhöriga till personer med funktionsnedsättning, utgör tillsammans vare sig ett formaliserat eller informellt sammankopplat nätverk. Likväl kan vi tala om anhöriga som en enhet eller grupp av något slag. Begreppet anhöriga hjälper oss att göra sammansättningen av komponenter i ett aktörsnätverk mer begriplig. Sådana standardiseringar kommer och går och över tid upplöses successivt de standardiseringar som förlorar i betydelse, ett sådant historiskt exempel är "adel, präster, borgare och bönder". Som jag tidigare nämnt, rymmer alla typer av organisationer oändliga mängder aktörsnätverk. För att överleva behöver aktörsnätverk kontinuerligt interagera med andra nätverk (Latour, 2015). Min klassificering i *formaliserade, informella och standardiserade* aktörsnätverk, syftar till att möjliggöra en fördjupning av den analys som sker med hjälp av det teoretiska begreppet aktörsnätverk.

Distinktion mellan teoretiska och konkreta nätverk

Enligt Latour är det viktigt att teoretiska begrepp får behålla sin abstrakta och analytiska karaktär (2015). Begreppet aktörsnätverk används t.ex. för en lång rad olika fenomen, men syftar i grunden till att synliggöra sammansättningar som vi kanske annars inte skulle ha upptäckt. I en analys ska forskare klara av att handskas med såväl teoretiska abstraktioner, som konkreta element som förekommer i det empiriska materialet. Forskaren förflyttar och rör sig alltså mellan två olika nivåer (Aspers, 2011). Av denna anledning ser jag ett behov av att göra en distinktion mellan det teoretiska, abstrakta aktörsnätverket och det som i en empirisk mening är ett konkret, existerande fysiskt och biologiskt aktörsnätverk. Jag kallar

de senare för *nätverkskonstellationer*. Ett LSS-boende på Bygatan i Storstad är följaktligen ett exempel på en nätverkskonstellation, men i ett renodlat teoretiskt resonemang, analyseras och förstås det som ett aktörsnätverk. Genom att växla mellan *aktörsnätverk* och *nätverkskonstellationer* tydliggörs förflyttningar från en abstrakt, teoretisk nivå, till en empirisk verklighet, där ett konkret fysiskt eller socialt fenomen åsyftas. Med begreppet nätverkskonstellation rör vi oss alltså tillfälligt bort ifrån analys för att "hämta upp" eller "hämta in" ett socialt fenomen. Sammanfattningsvis avser jag med *nätverkskonstellation*, en empiriskt belagd sammansättning av aktörer och aktanter som medvetet eller omedvetet interagerar med avsiktliga eller oavsiktliga effekter med betydelse för det som händer inom det studerade området.

Sammanfattning - Området och dess aktörer

Syftet med detta inledande resultatkapitel har varit att ge en översiktlig bild av vad LSS-området består av. Kartläggningen har fokuserat på frågeställningar om vilka aktörer och aktanter som är aktiva inom området, vilka nätverk de kan kopplas till, samt vad som i övrigt kännetecknar olika aktörsnätverk.

7. TOLKNINGSDIMENSIONEN

En förutsättning för att lagar och idéer ska kunna omsättas till praktisk handling, är att de tolkas och översätts. Detta kapitel behandlar fem olika spänningsfält som uppkommer vid sådana processer och försöker därigenom fånga vad denna första dimension inbegriper. De spänningsfält jag identifierat och valt att beskriva, utgör olika exempel på företeelser som utmanar och påverkar organiseringen. I de avsnitt som följer avgränsar och fokuserar jag på ett spänningsfält i taget, men längre fram i mina resultatkapitel laborerar jag och ger exempel på vad som händer när de kombineras och vävs samman.

Mobilisering vs översättning

Detta första avsnitt fokuserar på betydelsen av dokument; vem/vilka som producerar, vad som kännetecknar dokumenten och hur de används. Genom analysen vill jag utforska vilken *funktion* dokument och deras innehåll har för den organisering som äger rum, alltså för aktörer i praktiken. Jag argumenterar för att funktionen av dokument kan beskrivas med hjälp av ett spänningsfält mellan *mobilisering* (sätta i rörelse) och *översättning* (bringa klarhet). Det empiriska materialet, som jag beskriver i metodkapitlet, representerar tre olika verksamhetsområden; policy, forskning och praktik.

Dokument för mobilisering – sätta någonting i rörelse

LSS-lagstiftningen är det centrala policydokumentet inom LSS-området. Vid sidan om detta finns ett flertal lagar och dokument

(aktanter) med stor betydelse för det som händer; socialtjänstlagen, förvaltningslagen, kommunallagen, hälso- och sjukvårdslagen och FN's konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (ICRPD) är några sådana exempel. En policy beskrivs vanligtvis som ett verktyg för att länka ihop medel och mål, ett legitimt och rationellt sätt att få saker gjort. I detta sammanhang är *policyn* en handlingsinriktning som utmejslas och genomförs av en stat eller någon form av maktinstans, en uppsättning idéer som rymmer värderingar och synpunkter på hur människor ska leva (Wedel *et al.* 2005). Policy och ideal förknippas gärna med fysiska dokument, men de kan likaväl representeras av utsagor från informanter eller mer abstrakta fenomen som beslut och idéer.

Idéer, ideologier och bilder av världen, kan inte sväva omkring fritt i luften och existera utan en empiriskt påvisbar källa. Därför måste de kartläggas och härledas till en fysisk plats (Latour, 2015). Om en sådan kartläggning inte är möjlig, riskerar vetenskapliga projektet att kraschlanda i en dimma av metafysik (ibid). En idé kan t.ex. härledas till en rad i en bok i en bokhylla eller till en enskild individs kognitiva processer (ibid). Detta utesluter inte att många människor kan ha likartade *kognitiva processer* och därför likartade bilder av ett fenomen. Samma idé kan för den delen också förekomma i ett oändligt antal reproducerade versioner i den fysiska världen; böcker, tv-program, molnservrar o.s.v. Ett annat sätt att empiriskt kartlägga idéer, är att spåra hur de materialiserats genom fysiska miljöer (Harari, 2014). Idén om *normalisering* är onekligen abstrakt och immateriell, men de avtryck den har gjort kan spåras genom undersökningar av hur boendeformer för personer med funktionsnedsättning konstruerades före och efter 1980-talet, den period då idéer om normalisering och delaktighet, ledde till att avinstitutionaliseringen påbörjades i Sverige.

LSS - en hypermetamobilisator

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) trädde i kraft den 1 januari 1994. Den ersatte då flera tidigare lagar och förordningar och betraktades politiskt som ett stort steg i utvecklingen mot bättre och mer jämlika förhållanden för målgruppen

(Lindberg och Grönvik, 2011). Lagen syftar till att förstärka rättigheter och insatser för målgruppen och samtidigt ge utförare större utrymme att tillsammans med mottagaren anpassa och utforma insatser efter specifika behov och förutsättningar (ibid). Dokumentet med LSS-lagen skiljer sig på flera sätt ifrån andra dokument som förekommer inom området. Lagstiftningen är en *aktant* som med sin styrka, på ett övergripande plan, sätter oräkneliga aktörsnätverk i rörelse. I någon mening kan hela *LSS-området*, som aktörsnätverk betraktat, definieras som ett direkt resultat av det politiska beslutet och dokumentet med LSS-lagstiftningen. Ur ett ekonomiskt perspektiv, allokerar lagen över 70 miljarder SEK¹. Resurserna fördelas mellan 118 600 beslutade LSS-insatser² och besluten gäller insatser som särskilt boende, personlig assistans, daglig verksamhet med flera. Lagen utgör också grund för ett av de största yrkesområdena i Sverige.

För att illustrera och lyfta fram det specifika och säregna med den här typen av aktant, i jämförelse med merparten av de dokument som jag studerat, föreslår jag begreppet *hypermetamobilisator*. *Hyper-* syftar på styrkan och omfattningen av effekterna, *meta-* på dess övergripande och generella karaktär och slutligen *-mobilisator*³ för dess förmåga att sätta andra aktörer och nätverk i rörelse. Exempel på andra hypermetamobilisatorer med relevans för LSS-området, skulle kunna vara FN's konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (ICRPD), diagnosmanualer som DSM⁴ eller ICF⁵. Dokument som representerar kommunala beslut om individuella LSS-insatser, är andra exempel på aktanter som primärt syftar till att mobilisera handlingar. Ur en enskild brukares perspektiv kan de vara livsavgörande, men i relation till LSS-lagstiftningen är deras effekter och verkan, trots allt mindre. Andra policydokument i min

¹ Källa: Statistiska centralbyrån.

² Socialstyrelsens statistik över LSS-insatser.

³ Mobilisator är mitt eget begrepp, en substantivering av ordet mobilisera, som är en översättning av engelskans mobilize. I engelskan finns substantivet mobilizer, men det förefaller inte finnas någon översättning av detta ord till svenska – sökning i SAOL 2019-07-06.

⁴ DSM-manualen ges ut av American Psychiatric Association (APA) och används över hela världen för att diagnostisera psykiska sjukdomar och utvecklingsrelaterade tillstånd.

⁵ The International Classification of Functioning, Disability and Health ges ut av Världshälsoorganisationen (WHO).

undersökning förefaller betydligt svagare som mobilisatorer, kanske saknar de helt kraft att mobilisera aktörsnätverk och indikerar istället någonting annat? LSS-lagstiftningen är således enligt min analys, det tydligaste exemplet på ett dokument med *mobilisering* som primär funktion (och effekt).

Dokument för översättning – att bringa klarhet

Mötet mellan policy och praktik skapar behov av *översättning*. Aktörer och aktörsnätverk behöver tolka innebörder och betydelser av det som uttrycks i olika policydokument. För att möta dessa behov av översättning, produceras dokument som primärt syftar till att *bringa klarhet*. Jag placerar dessa översättningshandlingar i den andra ändan av spänningsfältets *mobiliserande* dokument. Översättningar överbryggar skillnader, de skapar konvergenser och homogeniserar (Callon, 1984). Det är processer genom vilken aktörers identiteter, egenskaper, manöverutrymme och förutsättningar för interaktion, förhandlas och begränsas (Callon, 1984; Latour, 2006). För att illustrera detta fenomen har jag valt ut tre dokument, som jag menar har översättning som primär funktion.

Det första är ett renodlat forsknings- och utbildningsdokument, det andra behandlar på ett mer handfast sätt översättningar från policy till praktik, medan det tredje representerar ett lokalt försök att bringa klarhet i den nationella policyn. *Delaktighetens språk* är en antologi från 2004 utgiven av Studentlitteratur (Gustavsson (red.), 2004). I inledningen konstaterar författarna att det råder oklarheter kring flera centrala begrepp inom funktionshinderområdet. Författarna menar till exempel att begreppet delaktighet omfattar två dimensioner på en skala från intrapersonellt till interpersonellt och redaktören skriver i förordet att de genom denna bok vill "...diskutera vad delaktighet betyder i olika sammanhang". (Gustavsson, 2004, sid 15). Sammantaget kan man beskriva boken som ett försök av redaktören, att med hjälp av forskare, bringa klarhet i vad som menas med det begrepp som de lyfter fram som centralt för den svenska funktionshinderpolitiken. Här sker således en översättning.

Det andra exemplet, *Delaktighetsmodellen – En väg mot empowerment* (Gullacksen, 2010) har liknande ambitioner, men innehåller också konkreta handlingsverktyg som ska användas för översättning. Boken är producerad av en FoU-verksamhet (FoU Skåne) och är därför ett exempel på ett dokument som produceras i ett gränssnitt mellan forskning och praktik. *Delaktighetsmodellen* representerar forskares arbete för att hjälpa praktiker översätta och omsätta ett funktionshinderpolitiskt ideal till konkret praktik. Som en slags vägledning i översättningshandlingar, lanseras en konkret arbetsmodell för hur man genomför handlingsprogram som gynnar och stödjer översättningar av policyn.

Delaktighetsmodellens syfte är att förändra och förbättra möjligheter till delaktighet för personer och grupper av personer som har behov av att öka graden av inflytande i frågor som berör dem (2010:8).

Dokumentet rymmer således även intentioner att mobilisera, men eftersom dokumentet som aktant, inte är kopplat till en maktinstans med kraft att initiera handlingsprogram, menar jag att dokumentet primärt har översättning som funktion (och effekt). Det tredje exemplet är ett tolv sidor långt, kommunalt policydokument *Plan för LSS-verksamheten i Malmö stad* (2011). Det är producerat på central nivå och författat av tjänstemän från bl.a. kommunens FoU-avdelning.

Syftet med denna plan är att vara ett stöd för Malmö stads verksamheter som erbjuder stöd och service enligt LSS, så att personer med funktionsnedsättningar ges möjlighet att leva meningsfulla liv och att bidra i samhället på ett värdefullt sätt (Plan för LSS-verksamheten i Malmö stad, 2011, sid 3).

Den aktuella kommunen var vid tidpunkten uppdelad i så kallade stadsdelsnämnder och det är mot denna bakgrund som man från den politiska ledningen, med hjälp av ett centralt styrdokument, vill åstadkomma ett mer enhetligt förhållningssätt och en mer likvärdig myndighetsutövning. Texten utgår ifrån LSS-lagstiftningens mål-

formuleringar, men ger inte någon praktisk, operativ vägledning för t.ex. pedagogik eller omvårdnadsarbete. Min tolkning är att beslutsfattare och högre tjänstemän identifierat ett lokalt behov av att komplettera den nationella lagstiftningen med ett fördjupat och förtydligande dokument. En text som erbjuder just en *översättning* av den nationella lagstiftningen. Det kan tolkas som att dessa aktörer upplever att LSS-lagen i sig själv, är för vag och otydlig för att en och samma kommun, uppdelad i stadsdelsnämnder, ska klara av att översätta den utan att hamna i motstridiga och disparata tolkningar.

Dokument för översättning - och - mobilisering

Om forskningslitteratur, som jag påstod ovan, primärt syftar till att bringa klarhet i komplexa fenomen, medan policydokument och biståndsbeslut mest syftar till att initiera handlingsprogram, så finns det i det empiriska materialet också exempel på hur dessa syften och funktioner kan kombineras. *Delaktighet och glädje* är en rapport om brukarinflytande, producerad av en kommunal förvaltning. Dokumentet redogör i huvudsak för en genomförd brukarundersökning.

Avsikten med studien har varit att få fram brukarnas perspektiv och förväntningar gällande glädje och delaktighet i Daglig verksamhet (Rapport om brukarundersökning, 2012, sid 3).

Rapporten är författad av de medarbetare som genomfört undersökningen; två chefer samt ytterligare några medarbetare vars befattningar eller roller i organisationen inte omnämns. Brukarundersökningen är ett resultat av ett kommunalt, politiskt beslut om att vartannat år genomföra brukarundersökningar. I korthet handlar rapporten om hur en grupp brukare svarat och resonerat kring frågeställningar som; "Får du vara med och bestämma i din dagliga verksamhet?" och "får du det stöd du behöver i din dagliga verksamhet?" (ibid sid 3). Med vardagliga formuleringar beskrivs hur medarbetarna uppfattat och tolkat deltagarnas (brukares) svar på deras frågor.

Det vi upplever som viktigt för brukarna är känslan av tydlighet och struktur för att man ska känna arbetsglädje. När dagen och arbetsuppgifterna är otydliga och ostrukturerade känner man sig lätt stressad och osäker (Rapport om brukarundersökning, 2012, sid 3).

Rapporten om brukarinflytande syftar dels till att synliggöra och översätta brukares uppfattningar och erfarenheter, men den är också framtagen för att användas i syfte att förändra och förbättra verksamheterna.

Ett andra exempel är en FoU-uppsats, *AKK¹ stärker självbestämmandet* (2017), som handlar om alternativ kommunikation i syfte att stärka brukares förutsättningar för delaktighet. Författaren beskriver hur de professionella kan hjälpa brukare att själva "översätta" omvärlden och därigenom upprätta en bättre kommunikation. Även detta dokument, producerat nära verksamheternas praktik, förefaller ha dubbla syften. Innehållet ska öka kunskapen om alternativ kommunikation, men det produceras också för att spridas till medarbetare så att de kan förbättra sin kommunikation med brukare och stärkas i en funktion som möjliggörare.

Ett tredje exempel i denna kategori, är dokument inhämtade ifrån gränssnittet mellan den förvaltningsadministrativa, styrande delen av en kommunal förvaltning och de producerande, operativa verksamheterna. Dokumenten, som består av olika typer av arbetsmaterial, är resultat av ett specifikt projekt som har till uppgift att underlätta den kommunala förvaltningens kapacitetsstyrning och fördelning av resurser. De är intressanta som exempel, eftersom de illustrerar ett försök att översätta och omsätta kvalitativt orienterade beskrivningar från praktiken, till kvantitativa underlag för resursallokering;

¹ AKK står för Alternativ och Kompletterande Kommunikation

Modellen för uppskattat praktiskt och pedagogiskt behov av personalresurser, ersätter dagens vårdtyngdsmätning. Förvaltningens arbete med kapacitetsstyrning är ett led i att effektivt nyttja förvaltningens personalresurser och besluta om en intern styrningsmodell för att styra resurser dit behov finns (Projektplan¹).

Syftet med dessa tre dokument, är alltså att fastställa (bringa klarhet i) individuella brukares behov, men också att påverka hur arbetet kommer att utföras i praktiken (sätta i rörelse).

Slutsatser om detta spänningsfält

Dokumentet i min undersökning kännetecknas av olika egenskaper och motiv. Jag identifierar tre huvudkategorier som generellt väver ihop producenternas *intentioner* med dokumentens *funktion* och *effekter*. Policydokument som LSS-lagen och kommunala beslut om LSS-insatser, syftar primärt till att *mobilisera* aktörsnätverk och genomföra handlingsprogram. Dokument som LSS-lagstiftningen, skiljer ut sig när det gäller kraft och styrka. Jag har valt att benämna sådana aktanter för *hypermetamobilisatorer*. Dokumentet ifrån forskningssfären inbegriper intentioner och funktioner för att bringa klarhet. De syftar till att underlätta *översättningar* av policy eller andra komplexa fenomen, d.v.s. kommunicera ökad förståelse för innebörd och betydelser. En tredje kategori *kombinerar dessa motiv och funktioner*. Brukarundersökningen från daglig verksamhet beskriver till exempel hur brukare inom LSS upplever och uppfattar det stöd de får. Dokumentet syftar både till att översätta och synliggöra denna information, men innehållet förväntas också påverka och förändra (mobilisera) det arbete som bedrivs i organisationen.

Delaktighet vs Exkludering

Delaktighet och *goda levnadsvillkor* är exempel på immateriella aktanter som ingår i LSS-policyns målsättningar. Som sådana ska de vara vägledande för handlingsprogram som utformas av aktörsnätverk inom LSS-området (de som bildas för att åstadkomma målen; förvaltningar, arbetsgrupper o.s.v.). I detta avsnitt utforskar och

¹ Projektplan för införande av intern resurstilldelningsmodell för Daglig verksamhet och LSS-boenden på Sociala resursförvaltningen i Malmö stad, 2015.

analyserar jag hur just delaktighetsbegreppet används i dokument och hur det tolkas och förstås av aktörer inom området. Syftet är att belysa och problematisera vilka olika betydelser begreppet får i praktiken.

Delaktighet är ett handikapp-ideologiskt och socialpolitiskt begrepp som sedan 1990-talet fått en allt mer framträdande roll inom funktionshinderpolitiken (Gustavsson, 2004). Strävan efter delaktighet omfattar alla medborgare och lagstiftaren betraktar delaktighet som en viktig förutsättning för att en demokratisk välfärdsstat ska kunna upprätthållas. Att träda in i LSS-området innebär således att en aktör inom området, inte kan välja bort eller ignorera denna idé och målsättning. Men strävan efter delaktighet kan, liksom alla andra verkande krafter, inte förstås utan en föreställning om krafter som verkar i en motsatt riktning (Latour, 2015). Om delaktighet inte uppnås, befinner sig individen någonstans på en skala i en motsatt riktning. Inom samhällsvetenskaplig forskning beskrivs dessa motsatta tillstånd genom begrepp som *exkludering*, *utanförskap* eller *marginalisering*. Mot denna bakgrund har jag valt att analysera *delaktighet* i ett spänningsfält mellan delaktighet och exkludering.

Det empiriska material som jag använder i detta avsnitt, består av insamlade dokument samt dokumentation från en fokusgrupp som genomfördes med första linjens chefer och särskilt fokuserade på betydelsen av begreppet *delaktighet*. Det primära för analysen är inte *vem* som skrivit eller säger vad, utan vilka olika *betydelser* som kan urskiljas och uttolkas. Analysen syftar alltså inte till att klargöra vad delaktighet egentligen betyder. Hur det uttrycks, tolkas och översätts är alltså empiriska frågor. Genom den initiala kodningen identifierade jag fler än trettio olika innebörder och aspekter relaterade till *delaktighet*. Den efterföljande, fokuserade kodningen visade att de flesta av dessa koder och aspekter kunde relateras till antingen en *övergripande, kollektiv nivå*, (aktörsnätverk som *nationalstaten* och *samhället*), eller till en mer *individorienterad och subjektrelaterad sådan* (aktörer). Ett flertal koder pekade också i en riktning mot ett *gränssnitt* mellan dessa nivåer.

Tolkningar relaterade till en övergripande, kollektiv nivå

När det gäller den övergripande och kollektiva nivån, framträder den första och vanligast förekommande betydelsen av begreppet delaktighet i paragrafen om LSS-verksamheternas mål och inriktning; "Verksamhet enligt denna lag skall främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet... målet skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra" (LSS, § 6). Kopplingen mellan delaktighet och *att leva som andra* är den vanligaste, mest förekommande betydelsen i mitt material. Ett flertal policytexter och forskare betonar just kopplingen mellan dessa uttryck och lyfter fram dess centrala betydelse som målsättning för verksamheternas praktik (Gustavsson, 2004; Lindberg och Grönvik, 2011). En annan vanlig betydelse av begreppet delaktighet i den kollektiva dimensionen, handlar om *inflytande* på demokratin och samhället i stort. Innebörden beskrivs av t.ex. flera chefer, som "möjligheter att delta i och påverka demokratiska processer". Det kan handla om allt ifrån mer informella processer, som föreningslivet, till den kanske mest symboliska, att rösta i allmänna val. En tredje tolkning som bl.a. chefer gör, hör samman med möjligheten att "delta och vara en aktör på arbetsmarknaden". Konkret innebär detta att som medborgare upprätthålla en anställning på den öppna arbetsmarknaden.

Gränsdragningar mellan olika policyområden är ofta flytande och det är vanligt att policyområden överlappar varandra. Av denna anledning förekommer i materialet flera exempel där delaktighet ges en vidare ideologisk innebörd. Det finns en rad dokument som berör skolgång för personer med funktionsnedsättning, frågor om jämställdhet eller andra rättvisepprinciper som relaterar till sexuell läggning, etnisk och religiös tillhörighet och ålder. Sådana vidare, mer ideologiska tolkningar, förekommer även i materialet från fokusgruppen med första linjens chefer. De talar om "lika för alla, oavsett egenskaper", "samma rättigheter och skyldigheter som andra" och "att vara del av något större". Dessa informanter problematiserar också och kopplar begreppet till en mer politiserad kontext. Detta kan t.ex. innebära att det används inställsamt och anpassat, som ett uttryck för politisk korrekthet. Några informanter pekar på strukturella hinder för delaktighet, i den meningen att begreppet

ofta definieras av politiker, forskare och professionella, snarare än personer i målgruppen, vidare att begreppet ofta används slentrianmässigt och oreflekterat.

Tolkningar relaterade till subjektsnivå

Den andra framträdande betydelsen som jag identifierat, relaterar till den individuella, mer subjektorienterade nivån. Hit hör utsagor och betydelser som "att vara behövd" och "att kunna påverka". Den senare förekommer på båda nivåerna, men här betonas den subjektiva upplevelsen av inflytande, medan inflytande på den övergripande nivån, betraktas som en mikrobeståndsdel ur ett makroperspektiv. På individnivån betonas också, i såväl dokument som av fokusgruppens informanter, betydelser som *emancipation* och *självständighet*. Dessa uttryck pekar i riktning mot individens frigörelse från andra, individens möjligheter att "göra livsval" och "forma ett eget liv" samt "att vara delaktig i en specifik aktivitet" som pågår här och nu.

Gränssnittet mellan individ och kollektiv

Det tredje nivån handlar om ytan och relationen mellan den kollektiva och den individuella nivån. Det är också tydligt att det är i det här gränssnittet som de professionella och deras uppdrag blir synligt. I materialet framträder de som en slags brobyggare för att överbrygga, kompensera och möjliggöra så att den enskilde brukaren kan välja när hen vill vara självständig och oberoende, respektive delaktig i en gemenskap. Att utforska relationen mellan individ och samhälle är ett av samhällsvetenskapens stora forskningsområden och socialpsykologins klassiska idé (Giddens, 1991). I ett funktionshinderpolitiskt perspektiv och inom LSS-området är relationen problematisk. Politiska målsättningar om självständighet och delaktighet kan uppfattas som motsägelsefulla. Stödet ska utformas så att det stärker självständighet och minskar beroendet av andra, men samtidigt tillgängliggöra och främja deltagande i det kollektiva.

I min analys är *tillgänglighet* och *samhörighet* två komponenter som växer fram i gränssnittet mellan det kollektiva och det individuella. Tillgänglighet har en fysisk konnotation, den gör att det är möjligt

för personer med funktionsnedsättning att använda olika "verktyg" och öppnar för tillgång till fysiska arenor. På så sätt kan man säga att tillgängligheten bygger broar mellan det gemensamma och individen. Ur ett ANT-perspektiv är tillgängliggörande ett exempel på en översättningsprocess och i dessa processer blir det tydligt att även saker kan "göra något". En nedsänkt trottoarkant utgör inget hinder och kräver ingen översättning för den rullstolsburne trafikanten, men om nedsänkningen inte är gjord, uppstår ett översättningsproblem. Situationen skapar en problematik som trafikanten måste medla och lösa. I ett hypotetiskt scenario lyckas inte trafikanten komma upp på trottoaren och måste vända tillbaka. Trottoarkanten har då förändrat ett händelseförlopp och detta illustrerar hur aktanter kan "göra saker", även om de saknar intentioner. Scenariot utgör också ett exempel på hur exkludering kan ta sig uttryck.

Samhörighet representerar en annan aspekt i gränssnittet mellan individ och kollektiv. Individen kan sträva efter självständighet och oberoende, men vill förmodligen inte bli övergiven eller ensam? Delaktighet och samhörighet kan omfatta önskningar om att tillhöra ett självvalt socialt sammanhang, att vara en människa bland andra människor. Att hantera dessa frågor är en central utmaning för de professionella inom LSS-området. Hur ska de bygga broar mellan det gemensamma och enskildas livsvärldar? Att utföra ett kompensatoriskt stöd till personer med funktionsnedsättning, kan därför sägas vara synonymt med att uppväga och utjämna.

Två slutsatser om detta spänningsfält

Fokusgruppen med första linjens chefer, behandlade hur de i sitt dagliga arbete tampas med uttolkning och användning av begreppet delaktighet. Deltagarna diskuterade olika tolkningar av delaktighet, skrev ned och rangordnade sina svar. De tolkningar som enligt dem bäst representerade vad delaktighet betyder, var; "att på individnivå få göra egna val", "att befinna sig i ett sammanhang" och "att ha en gemenskap med andra". Flera deltagare menade dock att själva otydligheten och det tolkningsutrymme som uppstår, också skapar möjligheter för chefer, medarbetare och brukare att tillsammans utforma innehåll och inriktning. Andra deltagare betonade i samma

linje, att policyn skapar möjligheter för brukare att delta i ett sammanhang och "uppleva en gemenskap med andra". Ett svar som inte rankades högst, men som nämndes av flera informanter, handlade om "meningsfullhet"; vikten av att personer med funktionsnedsättning erbjuds aktiviteter och sysselsättning som de själva uppfattar som meningsfulla. I de övriga svaren nämndes betydelsen av att erbjuda individuella lösningar, anpassade efter individers specifika behov. Några svar behandlade olika aspekter av relationen mellan individ och kollektiv.

Svaren från fokusgruppen med första linjens chefer tecknar en bild av ett återkommande fenomen inom LSS-området. En bild som förstärks av andra delar av materialet, t.ex. den lokalt producerade LSS-planen som jag refererade till ovan. Denna bild illustrerar dels de organisatoriska svårigheter som den vagt formulerade policyn bäddar för, men också hur tolkningar av delaktighetsbegreppet ständigt växlar, mellan å ena sidan ett starkt fokus på individualiserade livsvillkor och å andra sidan, förhållanden som informanterna hänför till strukturella och kollektiva dimensioner. I min studie pekade chefernas svar på en viss övervikt för den kollektiva nivån, men jag menar att en studie med en annan sammansättning av chefer, likaväl skulle kunna visa på motsatsen. Dessa motsägelsefulla förhållanden stärker argumenten för att beskriva händelser och handlingar inom LSS-området, som oförutsägbara utfall i ett spektrum mellan olika polariteter, d.v.s. spänningsfält. Den första slutsatsen handlar följaktligen inte om hur delaktighetsbegreppet generellt tolkas, utan att det i hög grad tolkas olika.

Delaktighet som en "svart låda"

Mitt material visar att uttolkningar av policyns bärande principer, som t.ex. delaktighetsbegreppet, utmanar och skapar både svårigheter och möjligheter för de professionella aktörerna inom området. En förutsättning för att dessa immateriella aktanter ska kunna spridas och transporteras inom och mellan ett områdes aktörsnätverk, är att de förenklas och förpackas. Inom ANT används begreppet *svart låda* för att illustrera detta fenomen (Law, 1992). En svart låda kan innehålla en mängd funktioner och föreställningar, men den

transporteras och reproduceras utan ifrågasättande. Detta gäller oberoende av om de syftar till att mobilisera, översätta eller båda delarna. Svarta lådor kan ses som en förklaring till stabilitet och en viss ideologisk svartlådning är i någon mening nödvändig för att så stabila och omfattande nätverk som LSS-området ska kunna växa fram och upprätthållas. De svarta lådorna skapas enligt ANT i en process som kallas *punktualisering* (Law, 1992). Min tolkning är att det funktionshinderpolitiska konceptet *delaktighet*, kan förstås som en punktualisering. Idén har formats genom historiska och samhällseliga processer. Efter hand sammanfogas och kombineras sådana idékomplex med andra förgivettagna föreställningar. När nya svarta lådor sammanfogas i delaktighetskonceptet sker ännu en punktualisering. Ett flertal idékomplex om hur människor bör leva, förenas i ett nytt koncept. Resultatet av min analys av hur aktörer inom området tolkar vägledande principer, pekar mot att delaktighetsbegreppet i många fall reproduceras som ett självklart inslag i såväl policytexter som i lokalt producerade LSS-dokument. I vissa texter motiveras målsättningen om delaktighet, men generellt skrivs det fram som ett tämligen oproblematiskt och okomplicerat motto. Problemen uppstår när kraven på praktisk handling förutsätter att de svarta lådorna "packas upp". Dessa processer skapar problem och ger upphov till kontroverser. Om brukaren ska göras delaktig behöver kanske flera aktanter, aktörer och aktörsnätverk medverka och påverkas. Handlingsprogram måste etableras och iscensättas och kraven på ökat personligt oberoende, kombinerat med stödinsatser för ökad social gemenskap, ger upphov till målkonflikter.

Sammanfattningsvis rymmer och transporterar begrepp som delaktighet latent kontroverser och spänningsfält som i praktiken får stor betydelse för hur aktörsnätverk agerar och formas i olika situationer. Spänningsfälten kan uppstå som en följd av semantisk mångtydighet, en mångfald av gränssnitt för översättning, eller andra mer svårfångade orsaksbakgrunder som t.ex. intressekonflikter. Jag menar att LSS-områdets delaktighetsbegrepp kan betraktas som en *svart låda* som rymmer mer eller mindre stabila, kollektiva föreställningskomplex och viljeinriktningar. Lådan kan utan problem transporteras mellan olika mellanhänder i t.ex. politiska och

administrativa nätverk, men när idéerna ska omsättas till praktik, blir innehållet föremål för förhandling. I de resultatkapitel som följer återkommer jag till hur sådana förhandlingar kan ta sig uttryck.

Naturvetenskapliga vs samhällsvetenskapliga synsätt

Ett klassiskt vetenskapsteoretiskt tema behandlar olikheterna mellan naturvetenskapliga och samhällsvetenskapliga synsätt. Traditionellt förknippas den naturvetenskapliga inriktningen med begrepp som experiment, mätningar, kvantifiering, siffror, lagbundenhet, förklaringar, bevis och sanningar. De samhällsvetenskapliga disciplinerna är mer orienterade mot kvalitativ forskning och även om också här finns starka inslag av kvantitativ karaktär, betonar de ordens betydelse, osäkerhet, förändring, förståelse, argumentation och sannolikheter (Gilje och Grimen, 2007; Justesen och Mik-Meyer, 2012; Bryman, 2013). Polariseringen mellan vetenskapliga synsätt är problematisk (Latour, 2015) och i detta avsnitt argumenterar jag för att uppdelningen ger upphov till spänningar som inte bara är en fråga om uttolkning av verkligheten. Utmaningar som uppstår i detta spänningsfält vävs in i organiseringen och påverkar på olika sätt hur händelser och handlingsprogram inom LSS-området formas.

Flera deltagare i en fokusgrupp med första linjens chefer, menar att det medicinska perspektivet (som utgår ifrån en naturvetenskaplig tradition), har tillmätts ökad betydelse. De ställer detta i ett slags motsatsförhållande till ett socialpedagogiskt synsätt. De beskriver hur denna utveckling tagit sig uttryck genom ett ökat fokus på HSL-lagstiftningen och på frågor om handhygien, lyftteknik, hjälpmedel etcetera. De menar att detta förflyttar verksamhetens fokus bort ifrån de värderingar och sociala aktiviteter som enligt dem borde stå i centrum. Vidare menar de att frågor som rör diagnostisering också bidrar till en förskjutning mot ett mer medicinskt synsätt. Informanterna beskriver också att deras kollegor med sjukvårdsutbildning, t.ex. sjuksköterskor, snarare anser att de medicinska aspekterna försummas. De menar att det starka fokuset på brukares självbestämmande och oberoende, leder till att brukare ibland tillåts utveckla allvarlig ohälsa och att detta sker som ett resultat av en

feltolkning av brukarens egentliga vilja och egenintresse. En högre chef reflekterar kring hur vetenskaplig kunskap värderas i olika typer av organisationer.

Alltså det är ju skillnad mellan olika verksamheter hur viktigt man tycker att vetenskap är. Jag jobbade tidigare på ett lasarett. Som chef var högre akademisk utbildning en dörröppnare, framför allt i relation till läkarkåren. Det gjorde att man betraktades med en större välvilja och respekt. Det var så. (Högre chef)

Denna chef lägger alltså tyngdpunkten på betydelsen av vetenskapliga meriter. En annan chef, med en högre befattning, reflekterar kring hur sociala verksamheter formats och hur han vill verka för att förändra det i en riktning som är mindre beroende av experter och istället lyfter fram brukarnas egna resurser.

Det sociala perspektivet, inte så mycket sjukvård, för det var väldigt mycket sjukvård här när jag kom. Det var väldigt institutionaliserat och patientinriktat. Så det handlar om att mobilisera människors engagemang till att ta egna initiativ. Det är det jag tycker vi ska göra som vård och omsorg, att se att människor klarar sig utan oss i väldigt hög utsträckning. (Högre chef)

Detta är exempel på hur olika informanter inom området betonar helt olika effekter, beroende på synsätt och perspektiv. Min poäng är inte att någon av dem har rätt eller fel, utan att informanternas argumentation och ofta starka ställningstaganden i dessa frågor, har stor betydelse för det som händer. Deras resonemang vilar på ett grundantagande om att naturvetenskapliga och samhällsvetenskapliga synsätt förhåller sig till varandra på ett dialektiskt sätt, ett synsätt som enligt Latour (2015) leder förståelsen av den sociala världen på villovägar. Längre fram i analysen ska jag återkomma till hur detta spänningsfält påverkar organiseringen genom bl.a. de professionaliseringsprocesser som pågår. Men först presenterar jag ytterligare en ett spänningsfält som kan relateras till uppdelningen i vetenskapliga perspektiv.

Kvantitativ vs kvalitativ logik

Ett inslag i kontroverser mellan naturvetenskapliga och samhällsvetenskapliga synsätt, uppstår i gränssnittet mellan en kvantitativ och en kvalitativ logik. När dessa logiker möts och ska överbryggas, uppstår ett behov av översättning. Sådana förhållanden förekommer i flera delar av materialet, men det kanske tydligaste exemplet hämtar jag ifrån ett kommunalt projekt som genomförs i syfte att åstadkomma en mer effektiv fördelning av organisationens resurser.

Projektarbetet inbegriper aspekter från samtliga dimensioner som jag använder i min analys, men jag har valt att presentera resultatet i *Tolkningsdimensionen*, eftersom kärnproblematiken så tydligt pekar mot ett spänningsfält mellan en kvantitativ och en kvalitativ logik. I grunden handlar projektet om att översätta muntlig information om enskilda brukares behov, till statistik som ska ligga till grund för hur verksamhetens resurser fördelas. En viktig målsättning är att de mätningar som genomförs ska kunna kopplas till LSS-policyns principer om delaktighet och självständighet. Arbetet ger upphov till en lång rad förhandlingar, bl.a. om de bedömningar som blir underlag för hur resurserna ska fördelas och användas. Om mätresultaten föranleder förändringar för enskilda verksamheter (aktörsnätverk), riskerar dessa att destabiliseras. Är förändringarna mer omfattande mobiliseras ett lokalt motstånd. Berättelsen nedan är baserad på sju semistrukturerade intervjuer med anställda som deltagit i projektet, samt dokument som de producerat eller använt sig av.

En berättelse om ett projekt

Den här berättelsen börjar en sen eftermiddag på ett kommunalt kontor. Medarbetare ifrån flera LSS-verksamheter har under dagen deltagit i ett utvecklingsarbete som letts av en extern konsult. Den chef som är ansvarig för verksamheterna dröjer kvar tillsammans med en nära medarbetare. De diskuterar ett budskap som båda uppfattat att de deltagande verksamheterna velat förmedla. Chefen frågar retoriskt;

Hur kan det plötsligt vara fullt i alla verksamheter, trots att antalet brukare inte har ökat? Och hur ska vi kunna övertyga våra politiker om att vi behöver mer pengar om vi inte kan beskriva varför? (Mellanchef)

Efter det samtal som följer sammanfattar och konstaterar chefen;

Vi behöver bli bättre på att mäta och styra våra resurser! (Mellanchef)

Det här påståendet blir startpunkten för en flerårig process med målsättningen att effektivisera matchningen av personalresurser mot brukares och verksamheters behov. I den aktuella avdelningen pågick redan ett arbete med verksamhetsutveckling. Det ingick i ett större LEAN-projekt¹ som omfattade hela förvaltningen. Under de senaste åren hade ett stort antal medarbetare utbildats och influerats av LEAN-metodik om hur man genomlyser och effektiviserar arbetsprocesser. Ett starkt fokus i arbetet riktades mot frågor om användning av tid och resurser. Informanterna berättar att det på ledningsnivå fanns en osäkerhet om hur det "egentligen" förhöll sig med bristen på personalresurser, men sådana påståenden och upplevelser framfördes återkommande och ofta med kraft från verksamheterna.

Det växte ju fram i och med den här LEAN-processen. Det konstaterades att det inte finns någonting att mäta. Alla säger att det är fullt och det finns ingenting att ta på, det är bara en känsla, man känner lite, vartåt blåser det, vem skriker mest, vem kan motivera bäst? Och sen ger man resurserna dit och det är ju inte rättssäkert för brukarna heller tänker jag. (Verksamhetspedagog)

Förvaltningsledningen tillsatte en arbetsgrupp med representanter från olika chefsnivåer, från den administrativa avdelningen och ifrån verksamheterna. En av deltagarna föreslog att någon ifrån LSS,

¹ LEAN är en systematisk metod för att effektivisera arbetsprocesser. Termen är hämtad från engelskans uttryck "lean meat" dvs. kött utan fett.

borde sätta sig in i hur äldreomsorgen i kommunen arbetade med dessa frågor. Kanske kunde man låna och använda deras modell. Efter att ha studerat äldreomsorgens modell mer noggrant, framfördes en specifik invändning som talade emot deras modell. Invändningen handlade om att äldreomsorgens resursmodell skulle kunna få kontraproduktiva effekter för LSS-verksamheterna; ju lägre kvalitet LSS-arbetet höll, ju mer resurser skulle krävas. Om t.ex. en person med diagnos inom autismspektrumtillstånd bemöttes på fel sätt, ökade risken och sannolikheten för att denna brukare skulle reagera med ett utmanande beteende, t.ex. hot och fysiskt våld mot medarbetare och andra personer i omgivningen. Det bristfälliga pedagogiska bemötandet skulle då kräva mer resurser för att medarbetarna skulle känna sig trygga och få en rimlig arbetssituation. Med hänsyn till lagens starka betoning på självständighet, skulle en brukare med *mer* personalstöd, då också bli *mindre* självständig, i alla fall i teorin.

Två projektmedlemmar med lång erfarenhet av praktiskt LSS-arbete, presenterade så en idé om att skapa ett helt nytt bedömningsinstrument. Modellen skulle vara skraddarsydd för LSS-policyns specifika målsättningar och utformad på ett sådant sätt att den "hanterade" den provocerande paradoxen om att dåliga arbets sätt genererade större resursbehov och därmed lägre grad av självständighet. Idén om ett eget, anpassat bedömningsinstrument tilltalade alla och kom att bli central för hur den fortsatta processen utvecklades. Ifrån verksamhetsnivå menade man att bättre underlag för resursfördelning också skulle leda till en mer solidarisk arbetsfördelning, sett ur ett medarbetarperspektiv. Det skulle kunna jämna ut arbetsbördan inom både arbetsgrupper och mellan olika verksamheter i förvaltningen. På sikt skulle det gagna samtliga medarbetare och brukare. Ett argument som i detta läge tilltalade även de fackliga företrädarna.

De två medarbetarna fick i uppdrag att utveckla ett effektivt bedömningsinstrument som tog hänsyn till varje brukares individuella behov av stöd. Genom bedömningar skulle de identifiera, uppskatta och dokumentera psykologiska, kognitiva, motoriska, praktiska och

sociala egenskaper hos varje enskild individ. Den data som samlades in skulle sammanställas och möjliggöra en optimering av hur stödet till olika brukare utformades och fördelades. En av projektarbetarna beskriver.

När man jämförde med de andra modellerna [äldreomsorgens modeller, min anm.] så fick de fram en poäng på brukaren och de fick ju vi också. Men sen kopplade vi den till antalet timmar som brukaren var i daglig verksamhet. Så har du hundra poäng och är där två timmar eller om du har hundra poäng och du är där fyrtio timmar så är det ju jättestor skillnad på arbetsbelastningen. Och då blev det så att vi tog fram olika nyckeltal. (Verksamhetspedagog)

När bedömningsinstrumentet var färdigt började projektgruppen använda det. Man gjorde upp ett schema för hur representanter från olika verksamheter skulle intervjuas. Man frågade efter medarbetare med goda kunskaper om de brukare som skulle bedömas. Intervjuerna var strukturerade och utgick ifrån den färdiga modellen, men eftersom metoden var ny, anpassades tillvägagångssättet efter hand. Det fanns alltså tydliga inslag av improvisation. Under det här skedet av projektarbetet besökte metodutvecklarna även andra kommuner och deltog i nationella konferenser som behandlade ämnet. Deras slutsats var att varje kommun hade skapat egna lösningar för detta ändamål. Flera kommuner gjorde påtryckningar mot Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Socialstyrelsen, om en centralt framtagna och rekommenderad metod, eller åtminstone riktlinjer. Men metodutvecklarna fick uppfattningen att det inte fanns några sådana ambitioner, från vare sig SKL eller Socialstyrelsen.

Jag tror att vi nog var inne på att vi skulle vara visionärer, vi skulle komma på den bästa modellen, fast man hade gjort modeller över hela landet, vi trodde mycket på oss. Sen när det hade landat och man hade upptäckt, fan detta är komplext, det är många bitar som man behöver. (Verksamhetspedagog)

Avsaknaden av nationella modeller eller riktlinjer inspirerade och motiverade deltagarna att gå vidare med sitt arbete. Det fanns flera skäl till att projektarbetet i detta skede präglades av entusiasm och kreativitet. På ledningsnivå såg man arbetet som ett sätt att få legitimitet för sina beslut om fördelningen av resurser (Meyer och Rowan, 1977; Scott, 2008). Detta skulle stärka deras position i relation till både medarbetare, brukare och de politiker som bar de slutliga ansvaret för hur skattemedlen användes. De fackliga representanterna ställde sina förhoppningar till att arbetet skulle bidra till en mer rimlig arbetsfördelning mellan deras medlemmar. På central kommunal nivå, var projektet intressant, eftersom det där det planerades för en kommunal köp- och säljmodell¹ för tjänsteleverantörer. När nyheten om projektet spred sig dit, blev metodutvecklarna inbjudna för att presentera modellen för högre kommunala tjänstemän, ekonomer och jurister. Sammanfattningsvis framstod arbetet vid den här tidpunkten som ett tämligen oproblematiskt win-win koncept.

Vändpunkten

Ungefär ett år efter projektstarten började arbetet stöta på problem. Detta blev tydligt när mätresultaten av brukares behov skulle om-sättas genom en faktisk omfördelning av personalresurser. De planerade åtgärderna gjorde så att en rad olika intressekonflikter kom i dagen. De genomförda mätningarna skulle nu på ett konkret sätt påverka hur personalresurserna fördelades och dessa förändringar skulle göra tydliga avtryck i vardagen för både första linjens chefer, verksamhetspersonal och brukare. En av de informanter som varit med och genomfört bedömningar, menar att de som intervjuades, systematiskt överdrivit brukarnas behov av stöd. Motivet för detta skulle ha varit en rädsla för att utmaningarna i just deras verksamhet underskattades och att de själva eller deras kollegor, som en konsekvens av detta skulle bli omplacerade till andra verksamheter. Bortsett ifrån de moraliska aspekterna, är detta en av flera faktorer som gör att mätresultatens tillförlitlighet allt mer börjar ifrågasättas. En informant ger uttryck för ytterligare en aspekt som bidrog

¹ Ett uttryck för en metod som används när offentliga förvaltningar upphandlar tjänster ifrån externa serviceleverantörer.

till att projektresultaten ifrågasattes. Ett värderingsbaserat argument som vänder sig mot att människor blir till siffror.

Vi får inte tappa ideologin och värderingar och människan. Människan får inte bara bli några poäng, utan man måste kunna se att det ena dagen är inte den andra lik. Den brukaren kan ha dom poängen på tisdagen och dom poängen på fredagen. Men det kan också vara att en händelse ... att man byter personal i boendet och så rasar tillvaron på daglig verksamhet. (Mellancheff)

En tredje faktor som kom att påverka hur projektgruppens arbete skulle värderas, handlade om meningsskiljaktigheter mellan olika professioner. Vilka kompetenser och professioner var egentligen bäst lämpande för att hantera dessa frågor? Samhällets insatser inom funktionshinderområdet har sitt ursprung i starka institutioner (Lindberg och Grönvik, 2011). Utvecklingen inom området beror till stor del på frågor som drivits av funktionshinderrörelsen och ansträngningar som gjorts i ett spänningsfält mellan ett medicinskt och ett socialt paradig (Goodley, 2011). Fältets dynamik och komplexitet manifesteras genom resursfördelningsprojektet, när allt fler professioner, utbildningsbakgrunder och vetenskapliga discipliner blir involverade och gör anspråk på inflytande. Vid ett tillfälle, när projektgruppen börjar tappa tron på sin modell, kontaktar de ett privat konsultföretag i hopp om att få stöd för den ekonomisk-tekniska konstruktionen av modellen.

Jag fick i uppdrag att höra med olika konsulter, så under den här processen så ringde jag runt till ett antal stora, etablerade konsultföretag, och det blev helt knäpp tyst. Och då var det ändå från en kommun, det finns ju knappt några säkrare pengar, men dom ville inte ta i det. (Verksamhetspedagog)

Detta citat indikerar mot ytterligare en kritisk dimension av de hinder som projektarbetarna stöter på, en dimension om kunskapens natur. En grundläggande kvalitet och egenskap som bedömningsinstrumentet skulle innehålla, var förmågan att översätta verbal information till kvantitativa data. Några av informanterna, med ut-

bildningsbakgrund inom beteende- och samhällsvetenskap, beskrev översättningsprocessen som en "övernaturlig" eller "mystisk" process. Medan t.ex. en ekonomichef betraktade det uteslutande som en instrumentell process som inte borde påverkas av känslor och tyckande.

På något sätt tycker jag att det inte ska finnas utrymme för känslor kopplat till skattemedel. För mig är det jättekonstigt, men jag förstår kanske att det inte är så i verksamheten. (Ekonomichef)

Upplösning

Alla som jag intervjuade, som deltagit i projektet, delade bilden av att projektet vid ett visst, givet tillfälle kom till en kritisk punkt.

Ja när det gäller bedömningarna av daglig verksamhet, har man bestämt att det ska vänta. Det är i alla fall vad jag har hört. (Verksamhetspedagog)

Flera av de som deltagit hade ingen klar bild av vad som ledde fram till detta beslut. Om det över huvud taget var ett beslut. Vid någon obestämbar tidpunkt är det i alla fall uppenbart att projektet kommer till en punkt där det avbryts, i alla fall tillfälligt.

Reflektioner om projektet

Det händelseförlopp som jag beskrivit utspelar sig under en period om cirka två år. Intervjuerna är genomförda i slutfasen av projektet och informanternas berättelser är alltså huvudsakligen återgivna i ett retrospektiv. Under projektets gång förändras berättelsens innehåll. Från fascination för en metod och för vissa ideal, till att berätta något om motstånd och inre, personliga tvivel. Vid en första analys framträder tydligt de argument som vilar på en rationell och ideologisk grund. Resurserna ska fördelas rättvist och leda till ett effektivt nyttjande av resurser.

Med utgångspunkt ifrån frågor som "vad är detta en studie av och vad händer i materialet?" (Charmaz, 2014, sid 34), är min tolkning att aktörerna rationaliserar och standardiserar, de gör anspråk på

legitimitet, problematiserar och imiterar. Sådana handlingar kan ur ett organisationsteoretiskt perspektiv kopplas till en lång rad etablerade begrepp från teorier och studier av organisationer. Från Max Weber's rationella byråkrati (Weber, 1924) till Taylorismens linjeorganisation med systematiska arbetssätt (Pugh och Hickson, 2007), DiMaggio och Powell's mimetiska isomorfismer (DiMaggio och Powell, 1983), där organisationer imiterar varandra för att komma i åtnjutande av liknande legitimitet. Christopher Hood's beskrivningar av resultatenheter (Hood, 1995) och Meyer & Rowan's teorier om organisatorisk legitimitet (Meyer och Rowan, 1977).

Vid sidan av den påverkan som de klassiska teorierna implicerar, framträdde genom analysen också en annan bild. Samtliga medarbetare som arbetade med projektet var högskoleutbildade, de var starkt motiverade och uttryckligen lojala mot organisationens formaliserade målsättningar. Efter hand upplever de att de blir allt mer intrasslade i ett snårigt nätverk av berättelser, ideal, relationer och förväntningar. Min analysprocess utgick fortfarande ifrån grundad teori, men kompletterades med frågor som fokuserade på informanterna; hur de tänkte, vad de kände och hur de reagerade på det som hände, eller kanske lika viktigt, det som *inte* hände (Charmaz, 2014). I intervjuerna förekom en hel del uppgivna skratt, suckar, pauser och undvikande svar. Vad stod detta för och vad kunde jag dra för slutsatser?

Så jag kan väl säga att egentligen... att först var jag väldigt positiv. Alltså här har vi en modell som mäter lite andra saker än vad vi har mätt innan. Men efter hand som jag hörde olika medarbetare som var inne på dom här resursuppskattningarna, så såg jag ju att allting egentligen handlar om kompetens. (Mellanchef).

Slutsatser om detta spänningsfält

De svårigheter som resursfördelningsprojektet möter kan enligt min tolkning förklaras av att projektet inbegriper kontroverser i flera, för verksamheten centrala spänningsfält. När starka krafter i dessa spänningsfält aktiveras, absorberar det medarbetarnas uppmärksamhet och energi. Min grundhypotes till varför projektet inte

kommer vidare, är att besluten om omfördelning av resurser hotar att destabilisera nätverkskonstellationer i den befintliga organisationen. Arbetsgrupper och grupper av brukare måste förändras och sättas samman på nya sätt. Dessa grupper eller nätverk kommer då att kämpa för sin överlevnad. Dessa aktörer kommer att skapa handlingsmönster som transformerar dem från mellanhänder till medlare som vill förhandla. Översättningarna av de ideal alla var överens om, möter plötsligt ett motståndets praktik. En annan tänkbar orsak till utfallet, är att medlemmarna eftersträvar en alltför hög grad av precision. Ju tydligare bild de eftersträvar, desto mer detaljer måste de kartlägga. En diffus och otydlig bild, är å andra sidan möjligen mer nyanserad, men den behåller då relativistiska egenskaper som "å ena sidan, å andra sidan". Ur styrningssynpunkt är det svårt att bemästra en alltför sammansatt bild av verksamheten, men argumenten för en detaljerad kartläggning, baserad på medarbetares bedömningar, handlade också om medarbetarinflytande. Medarbetarna antogs av organisationsledningen prestera bättre om de gavs inflytande och möjlighet att påverka hur resurserna fördelades.

Ett svart hål

Sammanfattningsvis är min tolkning att denna berättelse beskriver ett antal aktörer som kommer samman i ett *aktörsnätverk* i syfte att åstadkomma en legitim och rationell fördelningsprincip för organisationens resurser. Från början är målen tydliga och aktörerna rör sig fritt i den himlakropp som organisationen utgör. Över tid blir deras arbete och de sammankopplingar som skapats allt mer ansträngda. Fördelningsmodellen som de utvecklat, blir en *aktant* som nu cirkulerar och transporteras, till synes utan kontroll. Den virvlar runt i organisationen och är föremål för otaliga *översättningar*, samtidigt som interna krafter aktiveras och förhandlas. Efter en tid är de *verksamma krafterna* så starka att ingen av de inblandade aktörerna förmår upprätthålla vare sig aktantens riktning eller innehåll. De energier som investerats i projektet är uppslukade av en svåröverblickad sammansättning av krafter. Upplösningen innebär att organisationen är tillbaka på ruta ett. Den sociala processen har i praktiken reproducerat ett behov som organisationen hade, men under

resans gång har stora mängder mänsklig energi blivit uppslukad och försvunnit i, vad jag beskriver som *ett svart hål*.

Närbild vs helhetsbild

I det empiriska materialet uttrycker professionella inom LSS-området flera gånger önskemål om tydligare och mer detaljerade kunskapsunderlag. Inte sällan hörs en annan frustration över brist på helhetsperspektiv. Även i forskningssammanhang är denna fråga svärbemästrad; vilka studier speglar världen bäst; de fördjupade och närgångna eller de som tagit ut distans för att ge "den stora bilden"? I mitt empiriska material är det tydligt att särskilt chefer brottas med den här typen av dilemman och frågeställningar.

Ska jag börja driva en ordentlig förändring. Men om jag inte vet vad problemet är. De har diffusa problem men det går inte riktigt att förstå. Man skulle kunna göra en förändring. Det som hindrar mig är att jag inte är säker på om det är lokalerna eller något annat, jag får inte riktigt kläm på detta, men allting låter bra när vi pratar. (Första linjens chef)

En annan chef ger uttryck för att ett överdrivet problematiserande, står i vägen för konkreta handlingar och dessutom skapar frustration.

Många gånger måste man vara chef, man kan inte hålla på att lyssna hur länge som helst, för bilden blir ändå aldrig helt tydlig. Fokus bör ligga på hur vi löser detta och inte hur vi ska älta runt det! (Första linjens chef)

På en organisatorisk nivå, uttrycks vägvalen mellan olika perspektiv också genom att delar av organisationen tilldelas specialiserade uppgifter. När dessa uppgifter fördelats uppstår i sin tur behovet av samordning. Detta uttrycks t.ex. på följande sätt.

Vi ska leda, driva, utveckla, och även samordna. Sedan har vi den andra delen som är det som jag säger är våra tvärprocesser. Och hur det nu har kommit sig att det har blivit just de här orden, för

där har vi ett uppdrag, att vi ska samordna, vi ska samarbeta, samordna, samverka, utveckla tillsammans med andra. Så vi har ju ett ganska brett uppdrag i den delen och det är inte sådär otroligt tydligt formulerat. (Högre chef)

Slutsatser om detta spänningsfält

Min bedömning att är spänningsfältet mellan *närbild* vs *helhetsbild* har stor betydelse för förståelsen av den organisering äger rum. Som jag nämnt tidigare är det dock svårhanterligt både ur ett vetenskapsteoretiskt (ontologiskt) och praktiskt, operativt perspektiv. Det är komplext eftersom det inbegriper frågor om vilka bilder av verkligheten som är mest användbara för olika situationer och för olika ändamål. Förmågan att zooma in och ut, får betydelse i flera avseenden. Specialisten zoomar in och når på så sätt fram till en kunskap som är detaljerad, specifik och helt nödvändig för att lösa vissa problem, en *oligoptikon* (Latour, 2015). Generalisten zoomar ut för att få en bättre bild av hur de olika delarna hänger ihop, ett *panorama* (ibid). I praktiken uppstår inte sällan ett behov av att prioritera och välja vilken pol i detta spänningsfält som ska ha företräde. Sådana vägval ger upphov till spänningar och kontroverser. Velfärdsorganisationerna behöver specialister som fördjupar sig i specifika problemområden, men chefer tvingas ofta förenkla och generalisera för att inte förlora sig i detaljer som fördunklar och gör det svårt att leda en verksamhet.

Sammanfattning och konklusioner - Tolkningsdimensionen

Av min analys framgår att de studerade dokumenten kan betraktas som *aktanter*, producerade av *aktörer*. Samtliga dokument är producerade inom specifika *aktörsnätverk*. I de flesta fall har de spridits vidare inom ett nätverk eller till andra nätverk. En gemensam egenskap hos dokumenten, är att de inbegriper olika begrepp eller principer som är centrala för hur LSS-området konstitueras. Formaliseringen i dokument, förutsätter att föreställningskomplex, åtminstone tillfälligt, stabiliseras och förpackas. Historiska, biologiska, teknologiska och mellanmännsliga processer kan vid en given tidpunkt konvergera i en specifik sammansättning, en *punktualisering* (Law, 1992). Idéerna kommer på så vis att representeras och upp-

fattas som *svarta lådor* (Callon, 1984). Ett element som rymmer stabiliserade föreställningskomplex, men som inte ifrågasätts så länge det fungerar. När idéer och dokument (som delaktighet och LSS-policyn) får spridning, översätts de i gränssnitten mot läsare och användare. Karaktären på dessa översättningar kan variera, men förenklat kan resultatet av översättningen beskrivas antingen som en *mellanhand* (transportör) eller som en *medlare* (transformator). Transportörerna förändrar inte innehållet, medan transformatorerna gör det möjligt att spåra någon form av kontrovers i översättningen (Latour, 2015). När kontroverser uppstår, påverkas aktanter, aktörer och aktörsnätverk, det skapas krafter som genererar rörlighet och förändringar (ibid). Dessa krafter kan ha olika ursprung, motiv, innehåll, styrka och karaktär. Deras rörelser kan gestaltas och förstås genom att de kategoriseras i *spänningsfält*. I vissa fall, som i exemplet med projektet för resursfördelning, skapas rörelser, men inga direkta förändringar.

8. HANDLINGSDIMENSIONEN

Det föregående kapitlet behandlade frågor om aktörers uttolkning av dokument och immateriella aktanter, som idéer och begrepp. I det här kapitlet undersöker jag hur policyn omsätts till praktisk handling och därför är det de professionella aktörernas handlingar som står i centrum. Mina informanter reflekterar kring frågor om *vad de gör* och *hur* de ska göra.

Handlingsteori implicerar traditionellt en idé om rationalitet, d.v.s. att intentioner och önsknings styr aktörers handlingar och att effekterna kan studeras empiriskt. Handlingar och dess följder reduceras då till ett händelseförlopp som består av orsak och verkan. ANT betraktar aktörers handlande som en osäkerhetskälla (Latour, 2015). En handling fördelas, varieras, mångfaldigas och effekterna framstår därför ofta som en gåta för både aktörerna, organisationen och de forskare som studerar dem. Handlingar sker dessutom alltid i relation till ett nätverk av aktörer och skapar förändringar i varierande grad (ibid). Min framställning och analys ska alltså primärt förstås som en gestaltning av komplexa handlingsrepertoarer och inte som en förklarande teori om handlingar.

På samma sätt som det föregående kapitlet, är detta indelat i kategorier av spänningsfält. Syftet är återigen att synliggöra viktiga gränssnitt där rörelser och verkande krafter uppstår. För att göra framställningen tydligare, presenterar jag spänningsfälten i den ordning som policyn teoretiskt transporteras, från policy till praktik. Det första spänningsfältet jag identifierar, illustrerar följaktligen

rörelser mellan den mer abstrakta tolkningsdimensionen och det praktiska görandet (*policy vs praktik*). Det fokuserar mot aktörer och handlingar som primärt inbegrips i en *övergripande styrning*. De tre efterföljande spänningsfälten fokuserar därefter mot aktörer och handlingar som kan kopplas till styrning av *det praktik- och brukar-nära arbetet*.

Policy vs praktik

De professionella i en människobehandlande organisation förväntas göra något. De förväntas dessutom ha goda grunder för sina handlingar. Dessa grunder beskrivs vanligtvis med ord som motiv och intentioner. De händelser och handlingsprogram som formas, gör det därför i ett spänningsfält mellan praktisk handling och aktanter som lagstiftning, vetenskapliga teorier, värderingar och målbilder. Jag sammanfattar dessa aktanter med begreppet *föreställningskomplex*. Ett föreställningskomplex kan åsyfta något existerande; en policy, en teori eller egna och andras samlade erfarenheter och värderingar. Det kan också vara framåtblickande och ta sikte mot önskade och eftersträlvade resultat och effekter. Ett vanligt ord för detta i politiska sammanhang, är *visioner*. Så om tolkningsdimensionen i första hand representerar existerande referenspunkter (lagstiftning, regler, forskningsresultat med mera), så är handlingsdimensionen per se, mer framåtsträvande och tar sikte mot den okända framtid som aktörer med tankens och handlingens kraft vill tämja och forma. Policyn, i det här fallet primärt LSS-lagstiftningen, är den centrala utgångspunkten för den organiseringen som sker. Men aktörerna förväntas också ha stöd för sina handlingar i forskning, agera i samklang med det omgivande samhällets värderingar (Meyer och Rowan, 1977) samt ha kunskap om och ta hänsyn till vad som händer i den egna organisationen.

De första tjänstepersoner som enligt det byråkratiska idealet (Weber, 1948) nås av de politiska direktiven, är de högre, anställda cheferna. I den "styrande delen" av en organisation är det logiskt att görandet till stor del handlar om just styrning. Därför inleder jag genom att fokusera på hur höga chefer i en kommunal förvaltning reflekterar kring frågor om policy, forskning och andra typer av väg-

ledande föreställningskomplex som påverkar och vägleder deras handlingar. Frågeställningarna i de semistrukturerade intervjuer jag genomförde med högre chefer, handlade om hur de anser att deras verksamhet borde fungera, men också hur de upplever att det faktiskt fungerar, eller inte fungerar. En högre chef i en offentlig förvaltning reflekterar kring policyn och vad uttolkningen resulterar i.

Om vi tar LSS, där tycker jag vi har ett väldigt tydligt politiskt budskap. Vi har en LSS-plan, vi ska göra operativa och mätbara mål som handlar om självbestämmande, delaktighet, så där tycker jag vi har ett väldigt tydligt arbete att göra. Sedan hur vi förverkligar det...? Men jag tycker att vi ändå har försökt prägla allt ifrån uppföljning och internkontrollplan, där vi har fokus på genomförandeplaner, det är ju utifrån delaktigheten. Och att vi, när vi har LEAN-arbete, också har fått in LSS-planens mål som mätbara, konkreta mål i verksamheten. Så där har vi ju möjlighet att styra egentligen, tycker jag. (Högre chef)

För de insatser som genomförs i förvaltningen, finns uppställda mål om brukares självbestämmande och om att alla insatser ska vara anpassade till individen (personcentrerade). Arbetet utförs huvudsakligen av medarbetare som uppfyller minimikraven för utbildning och stödet produceras vanligtvis nära brukaren, i en hemmiljö. En stor del av insatserna ges under långa tidsperioder, inte sällan varar de livet ut. Osäkerheten som chefen ger uttryck för, återkommer i en annan chefs reflektioner, men här betonas också betydelsen av värderingar och en önskan om att forskning ska bidra och hjälpa till med att översätta t.ex. innebörden av lagstiftningen.

Om vi säger LSS, lagstiftningen är bara en del. Det är klart att man behöver begripa lagstiftning för att förstå varför LSS är så speciellt, men det tänker jag kanske är ändå rätt så enkelt om det är en kunskap. Man ska förstå det också, så det är inte bara så, läs texten! Men sedan handlar det oerhört mycket om värderingar och hur man hanterar det i verkligheten. Hur omsätter jag det till detta och det är jag väldigt tveksam till om de kan hjälpa till med. Där kan behövas det här som man säger, som en översät-

tare, det kan behövas någon här inom FoU'n, någon specialist som kan översätta det som de (forskarna) säger till medarbetarna. (Högre chef)

Forskningens möjligheter att understödja processer från ord till handling, är ett annat återkommande tema i de högre chefernas reflektioner. Generellt är de kritiska till den forskning som bedrivs inom deras område och de har svårt att se hur de teorier och forskningsresultat som produceras ska kunna användas så att de bidrar till att utveckla kvaliteten i verksamheterna.

Jag tror att man från högskolans sida skulle kunna intressera sig mer för det vi håller på med. Vi är lite långt ifrån varandra trots allt. För det intressanta tycker jag är, behöver inte högskolan någon näring från verksamheten för att utveckla sitt arbete och höja kvalitén? (Högre chef)

En chef menar att de forskningsrapporter som hon beställt, inte innehåller nya lösningar, utan bara bekräftelse på redan kända problem. En annan informant är mer positiv till forskningsresultat, men efterlyser en funktion som översätter innehållet till praktikernas språk och verklighet. Detta är en uppgift som brukar anges som ett av de viktigaste motiven för att inrätta s.k. FoU-enheter i kommunal regi (Blom, Morén och Nygren, 2013). Praktikers skepticism och ifrågasättande av i synnerhet samhällsvetenskaplig forskning, är ett återkommande tema som också studerats och belagts genom tidigare forskning (ibid).

Högre chefer är angelägna om att det som görs ska "gå rätt till". Jag tolkar detta som en ambition om att insatserna ska göra skillnad, men också att givna regler måste följas och att olika kontroll- och styrinstanser ska "tillfredsställas". Ur deras utsagor framträder ett tankemönster som ger denna del av organisationen en prägel av idealism och plikttrögenhet. I de direkta mötena med målgruppen, ger det dagliga arbetet inte samma utrymme för idealism. De nätverk som producerar stöd i direkt kontakt med brukare är, som jag ska visa längre fram, primärt mer funktionellt och praktiskt oriente-

rade. En högre chef sammanfattar spänningen mellan ideal och praktik genom att associera till ett uttryck som i både forskning (Alvesson och Spicer, 2012) och i vardagstal kommit att representera handlingsprogram med olika fokus.

Om jag nu ska göra en liten personlig reflektion så hade jag önskat att den professionella utvecklingen, utöver att man ska kunna lagstiftningen, handlade om en ökad förståelse för hur man förhåller sig till brukare och medborgare och så. För annars blir vi för myndighetsbundna och inte tillräckligt, kan jag känna, flexibla för att *göra det som är bäst snarare än det som rätt*. (Högre chef, min kursivering)

Informantens resonemang relaterar till uttrycket "att göra saker rätt, eller att göra rätt saker", som jag också tolkar som en samtida variant av Max Webers idé om rationalitetens järnbur (Weber, 1958). Weber menade att den byråkratiska modellens krav på rationella handlingsmönster, fångade in framtidens människor i en regelstyrd och kontrollerad tillvaro, där kraven på effektivitet står i vägen för ett mer kreativt och mänskligt handlande.

Ett återkommande tema i de högre chefernas reflektioner kring handlingar, berör frågor om hur de ska formera sin organisation för att översättningar av policyn ska kunna genomföras som de önskar sig. De upplever att forskarna styrs av sina egna nätverks villkor och de problematiserar och ifrågasätter relevansen av den forskning som produceras. De talar om svårigheterna att praktiskt använda och översätta såväl policybegrepp som ny forskning, någon talar konkret om behovet av översättare. Cheferna beskriver hur en ökad administrativ belastning står i vägen för att de själva ska kunna söka och sätta sig in i ny forskning. De problematiserar ambivalensen mellan akademisk, forskningsbaserad kunskap och den erfarenhetsbaserade, tysta kunskapen som utvecklas i medarbetarnas vardagliga arbete. Cheferna reflekterar kring hur dessa kunskapskällor ska användas och balanseras.

Sedan kan jag ju önska att det blir lite mer nyttoforskning. Att det faktiskt forskas kring saker som kan komma oss till gagn. Att hjälpa oss att göra evidens av en metod till exempel. Att det faktiskt forskas, att ja, det här var en bra metod, den fungerar, det ger faktiskt detta och detta. Vi hittar inte riktigt hur vi ska jobba med det här och då skulle man kunna forska kring det. (Högre chef)

Deras reflektioner problematiserar på olika sätt skillnader mellan kunskaps- och åtgärdspraktik (Svensson, Johnsson och Laanemets, 2008; Johansson, Dellgran och Höjer, 2015). Medan forskarens handlingar syftar till att producera kunskap, ska praktikerns handlingar åtgärda sociala problem. Forskaren kan och förväntas abstrahera, göra jämförelser och betrakta fenomen med distans och i större sammanhang. Resultaten sammanfattas genom föreläsningar och vetenskapliga texter. Praktikern och dennes organisation förväntas lösa sociala problem här och nu. Resultaten eller effekterna uppstår i organisationen och i de delar av samhället som påverkas.

Görandet i den styrande delen av organisationen handlar alltså i stor utsträckning om att aktörerna försöker iscensätta organisatoriska lösningar för att hantera olika översättningsprocesser. För dessa processer är det flera immateriella aktanter som är centrala. De högre cheferna talar om vikten av att "luta sig mot" lagstiftning och formella regler, men säger att de ofta saknar stöd för hur det ska gå till, särskilt från forskningens sida. Sammantaget tolkar jag deras praktik som ett görande i en oformlig plasma, ett tillstånd där en stor del av det som händer, antingen är dolt och otillgänglig eller diffust och svårtolkat. (Latour, 2015). Följderna av de åtgärder som de genomför i sina organisationer, är alltså svåra att överblicka eftersom de bland annat omfattar en mängd olika aktörer, fördelade på en mängd olika platser.

Slutsatser om detta spänningsfält

En grupp som utför samma handlingar, som t.ex. ett fotbollslag, tenderar att göra likartade tolkningar av vad de gör. Enligt den symboliska interaktionismen är människors förhållningssätt och inställ-

ning till ett fenomen, beroende av vilken innebörd och betydelse det har för dem (Blumer, 1969). Betydelsen uppstår i och ur den sociala interaktionen med omgivningen (ibid). I den offentliga förvaltningen skapar aktörerna också gemensamma världsbilder och tankemodeller (Senge, 1991) och eftersom "görandet" i det som präglar vardagen, skiljer sig mellan olika delar av organisationen, är min tolkning att det uppstår ett internt spänningsfält mellan de som i första hand har blicken riktad "uppåt" mot "ideala" föreställningskomplex och de som i vardagen är upptagna av möten med människor med problem och svårigheter (det praktik- och brukarnära arbetet).

Inslagen av *förhandling* har i denna del av organisationen också en annan karaktär än i de mer brukarnära delarna. De förhandlingar som sker förefaller inte vara lika "laddade" som vi kommer att se i andra delar av organisationen. Min tolkning av detta är att de högre chefernas görande, generellt är avskilt från de mer emotionellt och fysiskt laddade gränssnitten. Det är också tydligt att aktörernas handlingar är icke-lokala (Latour, 2015), de stannar inte vid en enskild aktörs beteende, i det här fallet en högre chef i offentlig förvaltning. Varje medlande handling som en högre chef utför, är förbunden med en mängd andra krafter och komponenter; lagstiftningen, politiska nämnder, fackliga intressen, forskningsresultat och inte minst medarbetarnas aktörskap. I slutet av detta kapitel återkommer jag till frågan om hur åtgärder, handlingar och handlingsprogram expanderar i olika riktningar och resulterar i olika utfall.

En utvidgad modell för styrningslogiker

Min tolkning av de handlingar som chefer på den här nivån utför, är att de är medlande och ger upphov till verkande krafter. Cheferna ska översätta, modifiera och fatta beslut som mobiliserar de producerande aktörerna i en riktning som överensstämmer med chefernas eftersträlvade föreställningskomplex. Jag identifierar en balansakt mellan dessa polariteter; det existerande, kända och det som ligger framför dem.

Genom att byta ut ordet policy mot vision, förskjuts fokus mot ett framtida tillstånd som man vill uppnå. Styrning mot visioner menar jag starkare överensstämmer med en framåtriktad, *progressiv* styrning, medan de kontrollerande, övervakande strategierna utgör en styrningslogik som lutar sig mot befintliga regler och vanor, jag kallar detta för bakåtverkande, *regressiv* styrning. Den senare lägger mer tonvikt vid att göra saker rätt, medan den visionära styrningen betonar vad som är rätt att göra. Genom att kombinera det klassiska spänningsfältet mellan top-down och bottom-up styrning, med ett spänningsfält mellan progressiva och regressiva styrningslogiker, expanderas mängden verkande krafter, (bild 2). En sådan utvidgad modell för styrningslogiker främjar, enligt mitt synsätt, den analytiska förståelsen av de handlingsprogram som kan kopplas till den övergripande styrningen av den studerade organisationen.

Bild 2. Utvidgad modell för styrningslogiker i en välfärdsorganisation.

I överkanten av bilden finns den politiska domänen och organisationens övergripande ledningsfunktioner (övergripande styrning). I nederkanten finns baspersonal och brukare, det praktisknära arbetet. De vertikala pilarna illustrerar styrning som teoretiskt verkar uppifrån och ner (top-down) eller nerifrån och upp (bottom-up).

Den horisontella dubbelriktade pilen illustrerar spänningsfältet mellan regressiv och progressiv styrning. Ett starkt fokus i en specifik riktning inbegriper både fördelar och risker. Värdet av ett visst fokus avgörs av vad ett aktörsnätverk vill åstadkomma, beroende på situation och kontext. En progressiv styrning inbegriper mer experimentella inslag och ett högre risktagande. En regressiv styrning tenderar att bli instrumentell och ökar riskerna för stagnation och institutionalisering. En toppstyrd, kontrollbaserad styrning begränsar handlingsutrymmet för det brukarnära arbetet, men stärker åtföljande av regler. En styrning som utgår ifrån den lokala nivån vidgar manöverutrymmet för det brukarnära arbetet, men riskerar att antingen befästa vanor och mönster eller driva fram konflikter och kontroverser i arbetet med att utforma nya lokala lösningar. Beroende på hur en organisation uppfattar nuläge och målinriktning, kan den avgöra vilka förskjutningar som den eftersträvar. Införandet av tillitsbaserad styrning, som jag tidigare berört, kan genom den utvidgade modellen för styrningslogiker förstås som en medveten strategisk förflyttning uppifrån och ner och från vänster till höger i bilden.

De tre avsnitt som följer behandlar spänningsfält som omfattar och påverkar hela organisationen. I fokus står dock aktörer och handlingar som primärt syftar till att leda och styra det praktik- och brukarnära arbetet.

Administrativt vs praktisknära arbete

Att planera en arbetsdag innebär att göra prioriteringar mellan olika arbetsuppgifter. För en första linjens chef inom LSS-området, kan en sådan prioritering handla om att fördela sin tid mellan att lösa administrativa uppgifter på ett kontor och att vara nära de platser där stödinsatserna genomförs. Detta avsnitt handlar om hur medarbetare beskriver att de hanterar dynamiken i ett spänningsfält som uppkommer vid sådana prioriteringar. Spänningsfältet mellan administrativt och praktisknära arbete inom funktionshinderverksamheter, har beskrivits i såväl nationell (Blom, Morén och Nygren, 2013) som internationell forskning (Deveau och McGill, 2016). Det har också identifierats i andra typer av människobe-

handlande organisationer, som skola, socialtjänst, sjukvård med flera (Johansson, Dellgran och Höjer, 2015). Alla organisationer har egna särdrag och mönster. Mitt material är inhämtat från LSS-området och min framställning syftar till att beskriva hur det utspelar sig i just det sammanhanget.

De administrativa uppgifterna är ofta kvantifierade på olika sätt. Det finns instruktioner om hur mycket som ska göras, när det ska vara klart och vad olika utfall bör visa. Det praktisknära arbetet är kvalitativt orienterat. Detta arbete måste chefen själv forma och sätta ord på. Språksättningen är en central och avgörande handling i ett sådant görande. Chefernas praktisknära arbete formas genom möten och samtal med brukare och med medarbetare som utför stödinsatser. Dessa möten är viktiga för cheferna och lägger grunden för deras relation till verksamheterna. En första linjens chef beskriver i detta citat hur händelser i praktiken också implicerar krav kopplade till den övergripande styrningen.

Ledningen vet, men det händer ingenting. Man måste ha ett väldigt nära ledarskap och det kräver en väldigt uthållighet. Så hur ska vi hinna möta människor, när varje händelse blir en administrativ uppgift som ska in i alla system. Dessa händelser tar så mycket energi. (Första linjens chef)

En annan chef relaterar de problem som upplevs till ett vidare perspektiv.

Men detta ser man ju överallt i samhället, det är bara att titta på läkarna som håller på att slå bakut och tycker att nu får det vara nog med tid framför datorn. (Första linjens chef)

På 1980-talet påbörjades omställningen från institutionsbaserade verksamheter, till verksamheter i mindre, utlokaliserade serviceenheter. Denna omställning förändrade chefernas roll och det blev vanligt att chefer tilldelades ansvar för verksamheter som bedrivs på flera olika platser. Mängden aktörsnätverk och aktanter i form av lokaler och inventarier, mångfaldigades och de spreds ut över större

geografiska ytor. De nya organisationsformer som växte fram skapade nya utmaningar. Inte minst kring hur centrala idéer och viktig kunskap skulle transporteras mellan de olika nätverken. Varje kommun och alla chefer hade att förhålla sig till detta och det kunde resultera i vaga riktlinjer som "vi strävar efter det nära ledarskapet" (högre chef), men i praktiken lever sådana riktlinjer alltså sida vid sida med en mängd krav och arbetsuppgifter av administrativ och systemorienterad karaktär.

Hur mycket ska man vara ute, ska jag sitta här en gång i veckan? Nej, för min egen skull skulle jag vilja bli mer involverad och få en bättre bild av hur brukarna har det. Men ofta finns det inte en plats för chefen att sitta i den här typen av boenden. (Första linjens chef)

Avvägningen mellan administrativt arbete har betydelse både för relationen till brukarna och medarbetarna.

Jag har försökt att sitta där, men jag stör dem fysiskt. Och jag ska inte störa arbetet för medarbetarna. Hur motiverar man det för personalgruppen när man "tränger sig på"? (Första linjens chef)

Att vara närvarande kan också synliggöra och göra chefen medveten om nya problem som får stor betydelse för arbetsbördan.

Det kan också finnas konflikter under ytan som kommer upp. Och hur skrapar vi på ytan, jo det gör man genom att sitta där. En verksamhet jag tog över hade haft samma chef i en massa år och det fanns en informell ledare som gjort det lätt för chefen, hon hade fått ett godkännande från både gruppen och förra chefen. Så från äldre medarbetare mötte jag hårt motstånd när jag ville var mer i verksamheten. (Första linjens chef)

Netflixmetaforen

Tyngdpunkten på det administrativa försvagar chefens möjligheter att lära känna och påverka det som görs i verksamheterna. Första linjens chefer ger på olika sätt uttryck för att de har svårt att skapa

sig en bra bild av vad som pågår i verksamhetens praktik. Ofta förli-
tar de sig till gemensamma veckomöten, samtal med enskilda med-
arbetare samt annan kommunikation som e-mail eller information
från "externa" personer, som specialister eller anhöriga. En del av
denna information har en informell karaktär och någon chef kallar
denna information för "rent skvaller" (första linjens chef). En första
linjens chef beskriver hur hon upplever arbetet med att hämta in
och tolka information från sina verksamheter. Hon jämför sitt dag-
liga arbete med att simultant följa flera TV-serier på Netflix. Att
varje dag tvingas välja och zappa mellan olika serier. Varje serie är
unik, den skildrar händelser och berättelser som utspelar sig på
olika platser, med en mängd olika och unika karaktärer. Chefen för-
väntas agera, interagera och ha lösningar. Hon är i någon mening
tänkt att vara manusförfattare och regissör, styra och koreografera
det som sker. Hon säger att hon skulle vilja följa serierna mer fre-
kvent, men vissa är onekligen mer intressanta och dessutom måste
man prioritera. Från medarbetarna har hon fått höra att "det pågår
saker här hela tiden, men du har inte tid att se oss" (första linjens
chef).

Slutsatser från detta spänningsfält

Spänningsfältet mellan administrativt och praktisknära arbete är ett
exempel på hur uppgiften att göra praktik av policy, skapar utma-
ningar för aktörerna. I chefens uppdrag finns en mängd olika åta-
ganden och styrsystem att förhålla sig till. Deltagarna i studien be-
skriver hur kraven på att leverera till administrativa system, utgör
ett hinder för att möta medarbetare och brukare i deras vardag. Den
övergripande styrningen beslutar om handlingsprogram som måste
hanteras; budgetuppföljningar, avvikelserapportering och nya före-
skrifter av olika slag. I verksamheterna uppstår dagligen händelser
som första linjens chef också förväntas förhålla sig till; fallolyckor,
sjukskrivningar och så vidare. Min tolkning av dessa förhållanden är
att första linjens chefer tvingas vidmakthålla både reaktiva och pro-
aktiva strategier, i *en korseld mellan händelser och handlingspro-
gram*.

Eget vs andras ansvar

Att leda och fördela arbete, är ett flitigt använt uttryck, kopplat till chefsuppdrag. Materialet i detta avsnitt handlar om hur chefer på olika nivåer resonerar kring val och prioriteringar i det dagliga arbetet. De beslut som de fattar, får ofta moraliska och ibland arbetsrättsliga konsekvenser. För vem ska bära ansvaret för hur någonting gjordes, eller inte gjordes? Uppdrag och uppgifter värderas och fördelas, enkelt uttryckt handlar det om *vem som ska göra vad?*

Jag har en arbetsgivare, ledningsgruppen, mina enhetschefer, där har vi en och en halv timme varannan vecka. Efter det har vi två timmar i det vi kallar förstärkt ledningsgrupp. Då finns sektionscheferna med, sen har vi en utvecklingssekreterare och när vi har studenter inne är de med. Vi har en planeringssekreterare också, så då diskuterar vi övergripande frågor för avdelningen, sedan varannan vecka har vi en utvecklingsgrupp. Och där är den förstärkta ledningsgruppen plus en representant från varje verksamhet med. (Högre chef)

En högre förvaltningschef beskriver hur strukturen för att fördela uppgifter mellan olika aktörer kan se ut i en kommunal förvaltning. På den här nivån har arbetsfördelningen en formaliserad och närmast instrumentell karaktär, men lite längre ner på linjen uppfattas det förvaltningsledningen producerar som ett problem.

De högre cheferna måste ta ett större ansvar. Nu är det som en ketchupflaska, det forsar ner information och riktlinjer. Någon borde ta ett ansvar för att stoppa flödet. Det kommer från en massa olika håll. När sedan något allvarligt händer, så måste man ändå välja bort något annat. (Första linjens chef)

En annan chef på första linjen beskriver hur ett långdraget och svårt dilemma slutligen lett fram till ett beslut om hur ett s.k. personalärende ska hanteras.

Jag känner att det här var ett beslut som jag stöttar. Men jag känner mig helt ensam i detta. Jag har visserligen en chef men den

behöver inte vara på plats och ta de krissamtalen. Personalavdelningen hittar på saker på vägen, men det är bara en liten del, för sen kommer facket att gå i taket... och jag känner att jag inte kan lita på mina stödfunktioner. (Första linjens chef)

Ett beslut har fattats om en medarbetare. Ett beslut som chefen uppfattar som rätt och riktigt, men som kommer att få stora konsekvenser för den enskilde medarbetaren. Även om beslutet är fattat och flera olika aktörer har ansvar för detta, upplever hon ändå att frågan kommer att leva vidare "på hennes bord" och som hennes eget ansvar. Ett sätt att hantera svåra frågor, är att söka stöd i den egna ledningsgruppen, men att ta upp svåra personalfrågor i en ledningsgrupp av chefer, kan vara komplicerat. Den som anmäler sitt intresse för att hjälpa och avlasta, riskerar att själv få ta över kollegans dilemma. Det kan leda till ett förhandlingsspel som några informanter liknar vid kortspelet Svarte Petter.¹

I vissa situationer är det andra myndigheter och samarbetspartners som är avgörande för frågor om vem som ska ta ansvar för vad. En informant beskriver svårigheter som uppstår när flera myndigheter behöver involveras.

Vi vänder oss till socialen, för någon måste vara brukarens röst. Inte ens vi fixar detta med byråkratin och personalen på Försäkringskassan säger att de är nya. Han gick in i en depression och började vända på dygnet. Han får uppskov med hyran, men det är så många aktörer, han faller mellan stolarna. (Första linjens chef)

På chefernas bord hamnar uppgifter av de mest skiftande karaktär. Det kan vara allt ifrån praktiska frågor om nätverksuppkopplingar och tvättmaskiner till övergripande frågor om hur det pedagogiska och psykosociala stödet till brukarna ska utformas i verksamheterna. Förutom de frågor som uppstår i själva verksamheten måste chefen också förhålla sig till ett kontinuerligt flöde av beslut och

¹ Svarte Petter är ett kortspel för barn som går ut på att utse en förlorare, snarare än en vinnare.

riktlinjer som strömmar in, ofta i samband med ledningsgrupper. Chefen kan bestämma sig för att fördela ansvar och arbete till andra eller "göra det själv". I många fall behöver externa aktörer kontaktas och förmås att agera. En blandning av så kallat hårda och mjuka frågor och mellan korta och långsiktiga problem, är en del av vardagen. Flera chefer i studien ger uttryck för en frustration kopplat till komplexiteten i uppdraget och mångfalden av relationer som behöver "förhandlas".

Slutsatser från detta spänningsfält

Enligt ANT ska enskilda aktörer och deras handlingar förstås som djupt invävd och sammankopplade med de aktörsnätverk (aktörer och aktanter) som omger dem. En handling kan transportera vidare en rörelse, men den kan också bromsa rörelsen och omfördela dess kraft i olika riktningar. Vissa funktioner eller aktörer befinner sig i gränssnitt genom vilka mängder av rörelser konvergerar. Min slutsats är att första linjens chef utgör ett sådant gränssnitt, en typ av obligatorisk passagepunkt (Callon, 1984). Sådana gränssnitt har stor betydelse för aktörsnätverket som helhet, vilket jag återkommer till i slutsatsen av nästa spänningsfält.

Specialist vs generalist

I det här avsnittet lyfter jag fram ett spänningsfält som är relevant både för hur organisationer och specifika yrkesroller utformas. På organisatorisk nivå talar man om integration (sammansmältning) som motsats till specialisering (Blom, Morén och Nygren, 2013) och på individnivå talar man om specialister och generalister. I denna analys fortsätter mitt fokus mot första linjens chefer. Jag vill framförallt visa på hur arbetssituationen för första linjens chefer i en generalistroll kan se ut. I de reflekterande teamen talar många om vad det innebär att ha en chefsroll som bär generalistrollens prägel.

Mer krav, fler krav, varje människa förväntas hela tiden göra mer saker och kunna mer saker. Det är ingenting som vi har återfört till politikerna, men det gäller antagligen dem också kan jag tänka mig, det är någon sorts samhällsförändring. (Första linjens chef)

En första linjens chef i en generalistroll förväntas på daglig basis upprätthålla relationer till sina chefskollegor, sin närmaste chef, medarbetarna i de verksamheter man ansvarar för och de brukare som har insatser i dessa verksamheter. Chefen har i många fall också regelbundna kontakter med anhöriga till dessa brukare och till externa specialister som agerar i relation till brukare eller medarbetare. Första linjens chef hanterar dagligen ett antal administrativa system, oftast IT-baserade. Systemen används för att hantera verksamhetens ekonomi, medarbetares anställningar, löner, frånvaro och sjukdom. Till detta kommer kvalitetsledningssystemen, i vilka brister, avvikelser och statistiska uppgifter behandlas. Chefen har ansvar för personalfrågor och arbetsmiljö. Det innebär kontakter med fackliga representanter i enskilda personalärenden, i samverkansfrågor eller allmänna arbetsmiljöfrågor. I den egna organisationen finns interna administratörer och specialister inom områden som ekonomi, personalfrågor, juridik, teknik, medicin och pedagogik. Första linjens chefer har också att förhålla sig till verksamhetens styrning; nationella policydokument, politiska beslut på nationell och lokal nivå, verksamhetens ledning på förvaltningsnivå, lokala styrdokument om ekonomi, inriktningsmål, arbetsmiljö med mera. Cheferna förväntas dessutom löpande hålla sig uppdaterade genom att ta del av kunskap som förekommer i olika former; rapporter, litteratur, forskning och social dokumentation. Slutligen verkar alla medarbetare inom människobehandlande organisationer i ett gränssnitt mot det omgivande samhället, där media, intresseorganisationer, rättsinstanser, forskare, allmänhet och andra, på olika sätt interagerar i relation till händelser inom LSS-området.

Det växer fram en bild av första linjens chef som en central hubb i arbetet med att omsätta LSS-policyns mål och principer. En sammankopplande funktion med en mångfald av kontaktytor av olika karaktär och en mix av hårda och mjuka frågor. En organisering som också skapar behov av praktiskt stöd;

Jag skulle så gärna vilja ha fler assistenter som gjorde assistentuppgifterna. Sedan tycker jag inte att folk ska bli nischade utan de ska samarbeta. Det är jätte, jätteviktigt. Men jag skulle gärna

se att folk ägnade sig åt det som de var duktiga på istället för massa annat skröfs som alla ägnar sig åt hela tiden för att vi inte har tillräckligt stöd från assistenter. (Första linjens chef)

Citatet uttrycker en frustration över att så många olika arbetsuppgifter ansamlas i en yrkesfunktion. En upplevelse som kan förstås som en önskad effekt av en organisatorisk utformning med första linjens chef som generalist.

Slutsatser från spänningsfälten med fokus på praktisknära styrning

Organisationens mål representeras, enligt min tolkning, av förväntningar på vad chefen ska åstadkomma. "Uppifrån" strömmar svarta lådor och handlingsprogram som ska översättas för mobilisering. I det praktisknära arbetet uppstår kontinuerligt händelser som behöver hanteras. Aktörerna balanserar proaktiva och reaktiva handlingsstrategier för att möta dessa rörelser i *en korseld* mellan påbjudna handlingsprogram och förutsedda, men önskade händelser. Sammantaget placerar de första linjens chef i ett epicentrum av krafter och spänningsfält. Mängden och karaktären på de översättningar och förhandlingar som uppstår, gör att cheferna har svårt att formera sig och hämta styrka genom pakter med andra. Detta kan vara en förklaring till att de återkommande beskriver en känsla av att vara *ensam, mitt i händelsernas centrum*. Min slutsats från analysen av verksamhetens styrning av det praktisknära arbetet, är att första linjens chefer kan beskrivas som en *överbelastad hubb*.

Reflektioner om praktisknära ledarskap

Frågor om styrning och ledarskap inom människobehandlande organisationer har studerats i stor omfattning och ur en mängd olika perspektiv (Wolmesjö, 2005). Inom internationell forskning med inriktning mot funktionshinderområdet, har begreppet *practice leadership* (PL) vuxit fram som ett samlande begrepp för hur ett praktiskt, pedagogiskt och nära ledarskap bör bedrivas (Bigby, 2012). Utformningen av ledarskapet anses vara en central faktor för utfallet av kvaliteten och för möjligheterna att åstadkomma goda levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning (ibid). Det innebär att forskningen om PL utgår ifrån förhållanden som jag också

identifierar i denna studie. Av den anledningen har jag valt att nedan utveckla frågan om PL och det praktikhära ledarskapet, utöver den korta introduktion som gjordes i kapitlet *Tidigare forskning*.

Practice leadership

Konceptet *practice leadership* har utvecklats vid studier av hur organisationer och professionella bemöter personer med s.k. utmanande beteende (Mansell och Beadle-Brown, 2004). En central utgångspunkt för den här forskningen är att det praktikhära ledarskapet måste vara i överensstämmelse med den övergripande styrningen (*general management*) (Bigby och Beadle-Brown, 2018). En andra central förutsättning är att det praktikhära ledarskapet kopplas till arbetsmetoder som är evidensbaserade och har som mål att vara personcentrerade (*active support*¹). Om dessa kriterier uppfylls, borgar de för effekter i form av goda levnadsvillkor (*Quality of Life*²). Dessa idéer kan liknas vid en traditionell implementeringsstrategi som följer rationella principer om orsak och verkan. Modellen nedan (bild 3) illustrerar sambanden mellan de fyra komponenterna; övergripande styrning, praktikhära ledarskap, personcentrerat stöd samt goda levnadsvillkor. Jag har adderat faktorerna *forskning* och *högre utbildning*, eftersom jag betraktar dem som en förutsättning för en långsiktigt hållbar professionalisering inom LSS-området.

¹ *Active support* är en metod som utvecklats för funktionshinderverksamheter i syfte att åstadkomma ett personcentrerat stöd.

² *Quality of Life* är ett begrepp som används inom flera olika verksamhetsområden, bl.a. för att möjliggöra jämförelser av t.ex. levnadsstandard. Jag menar att det i stor utsträckning kan betraktas som en motsvarighet till *goda levnadsvillkor*.

Bild 3. Modell för implementering av praktiknära ledarskap

Medan bilden ovan (bild 3) alltså illustrerar hur PL kan relateras till ett traditionellt, rationellt och processororienterat synsätt, kontrasteras den samtidigt av den mer dynamiska strukturen som inbegrips i hur PL omsätts i praktiken. PL är inte en traditionell, linjebaserad styrningsmodell, utan en strukturerad modell för att främja ett teambaserat arbetssätt. Ur ett ANT-perspektiv är modellen intressant därför att den i högre grad svarar mot ANT's idéer om sammankopplade aktörer och handlingar som kontinuerligt fördelas och distribueras inom ett aktörsnätverk. Min bild nedan (bild 4) syftar till att illustrera en styrningsmodell som starkt kontrasterar traditionella linjemodeller och för den delen den rationella implementeringsmodellen ovan. Styrningen av verksamheter inom LSS-området, är inte reglerad i samma omfattning som inom exempelvis sjukvård och grundskola. Organisationsforskning om LSS-området är inte heller tillnärmelsevis lika omfattande som inom dessa områdena. PL skulle därför kunna vara ett lämpligt föremål för svensk organisationsforskning om LSS-området. Något jag återkommer till i slutkapitlet, *Diskussion*.

Praktiknära ledarskap

Bild 4. Distribuerat ledarskap – med begrepp hämtade från *Practice leadership* enligt Mansell et al. (2004).

Sammanfattning och konklusioner - Handlingsdimensionen

I detta kapitel har jag identifierat olika spänningsfält som aktiveras när aktörer och aktörsnätverk ska göra val och prioriteringar, eller annorlunda uttryckt, när de ska "göra praktik av en policy" (till skillnad från att "göra policy av ett problem" som är ett görande i den politiska domänen). Jag har visat hur olika aktanter aktualiseras, aktiveras och får betydelse för det som görs och för det som händer. Ibland har aktörerna en tydlig bild av vad de vill åstadkomma, men många gånger upplever de att de har otillräckliga bilder och överväger handlingsalternativ med inbyggda målkonflikter och utfall som är osäkra, oförutsägbara och svåra att överblicka.

Hur effekter av handlingar mångfaldigas i en plasma

Med utgångspunkt ifrån min analys i detta kapitel, presenterar jag avslutningsvis en teoretisk modell för att belysa hur effekter av handlingar och handlingsprogram kan falla ut (bild 5). Modellen syftar till att illustrera och gestalta mångfalden av effekter som uppstår i komplicerade aktörsnätverk, som välfärdsorganisationer. Den kan också betraktas som ett komplement till eller som en polemik med rationellt orienterade synsätt på policyimplementering.

Bild 5. Hur effekter av handlingar mångfaldigas i en plasma.

Matrisen (bild 5) består av fyra fält. Ovanför mittlinjen finns de positiva, önskade effekterna och under mittlinjen de som är negativa och därför oönskade. Till vänster om mittlinjen finns de effekter som aktören förutsett ska inträffa och till höger om mitten följaktligen de oförutsedda. I fältet uppe till vänster är de avsiktliga, planerade effekterna samlade, övriga fält rymmer olika kombinationer av de tre polariteterna avsiktlig-oavsiktlig, önskad-oönskad och förutsedd-oförutsedd. Bakom eller bortom den observerade ytan, finns de rörelser och effekter som inte upptäckts eller identifierats, sådant som teoretiskt kan beskrivas med hjälp av begreppet *plasma* (Latour, 2015).

Här följer ett exempel på hur matrisen kan förstås, empiriskt underbyggt av materialet från projektet för resursfördelning, som jag beskrivit och analyserat i kapitel 7 om *Tolkningsdimensionen*. En kommunal LSS-förvaltning genomför en mätning av brukarnas be-

hov av stöd och samlar in uppgifter som sammantaget beskriver dessa behov (a). Som en direkt följd av att mätningarna genomförs, förändrar och effektiviserar vissa verksamheter sina arbetsmetoder (b). Flera verksamheter upplever dessa mätningar som tidskrävande och har svårt att se nyttan (c). Efter en tid uppstår en osäkerhet och frågor om huruvida rapportörer kan ha överdrivit brukares behov, för att undvika att bli av med personalresurser. Detta påverkar mätningens legitimitet och leder till att den ifrågasätts (d).

9. MAKTDIMENSIONEN

Detta kapitel fokuserar på *kontroverser och maktdispositioner* som uppstår inom det studerade området. Sådana förhållanden kan vara resultatet av såväl tolkande, som praktiska handlingar. I kapitlet introducerar jag fem olika spänningsfält som inbegriper fenomen och faktorer som genererar spänningar och behov av medling.

Makt är ett centralt tema inom samhällsvetenskaplig forskning och ett begrepp som i traditionell maktteori förutsätter att någon, antingen *avsiktligt* utövar makt över andra, eller har *potentiell* förmåga att driva genom sin vilja. Ur ett ANT perspektiv studeras makt som verkande krafter som kan uppstå och utlösas på en mängd olika sätt, inom och mellan olika aktörsnätverk (Latour, 2015). LSS-organisationer måste som aktörsnätverk göra någonting för att åstadkomma delaktighet och goda levnadsvillkor. Aktörsnätverkens handlingsprogram och aktörernas uttolkningar av uppdrag och målsättningar sker alltid i relation till något annat. När någonting behöver påverkas och förändras uppstår krafter och motkrafter, vilket innebär att förhållanden av makt alltid är närvarande (Hasenfeld, 1983; Latour, 2006).

Kapitlets disposition följer likt tidigare kapitel en tänkt linje *från policy till brukare*. Jag använder spänningsfältet som en sorterande, analytisk kategori, men adderar två analytiska begrepp som jag menar behövs för att gestalta den organisatoriska komplexiteten; *handlingsprogram* inbegriper avsiktliga handlingar som syftar till att uppnå förutbestämda mål, *händelser* kan vara förutsedda, men är

enligt min distinktion oönskade eller önskade och uppstår utan någons intentioner eller idéer om bestämda effekter.

Tillgång till vs brist på resurser

Tillgången till nödvändiga resurser är grundläggande för att LSS-verksamheter ska nå sina mål. Hur resurser anskaffas, används och fördelas är därför ett centralt inslag i välfärdsorganisationers styrning. Ett konkret exempel på detta är verksamheternas tilldelade och beslutade budget. Brist på resurser skapar kontroverser och i de tre avsnitt som följer behandlar jag maktdispositioner som utspelar sig i spänningsfält som kan kopplas till frågor om resurser.

I mitt material är det tre typer av resurser som särskilt lyfts fram. Den första är resurser i form av *kompetent personal*. Den andra resurs som det talas om, är *lämpliga lokaler* för verksamheter och brukare. Den tredje resursen är mer abstrakt och beskrivs av informanterna som *tid* att göra det man säger att man vill och behöver göra. Framställningen syftar alltså till att visa hur maktdispositioner kopplas till dessa resurser i den studerade organisationen.

Kompetens

Vissa brukare har behov som kräver professionella med särskilda egenskaper och kompetenser. Svårigheten att rekrytera sådana medarbetare utgör enligt flera chefer ett hot mot kvaliteten i insatserna. Tillgången till kompetent personal framträder som den viktigaste resursfrågan för mina informanter. I citatet nedan, reflekterar en högre chef kring frågan om kompetens ur ett mer långsiktigt och strategiskt perspektiv.

Det handlar om kompetensförsörjning också. Om varumärket och om att vara en attraktiv arbetsgivare. Då måste vi ha den här samverkan med högskolan, annars får vi inget folk. Det är nödvändigt att vi har det. Sedan är det då för den personalen som vi har inne i verksamheten, så ska de kompetensutvecklas och vi ska behålla dem. Det är inte bara att rekrytera, vi ska behålla folk också. Om vi behåller dem så behöver de rätt kompetens och då behöver de kompetensutveckling. (Högre chef)

Organisationens strategier för att rekrytera, fördela och behålla kompetenta medarbetare är centrala för kvaliteten. Ett inslag i detta arbete är säkerställa att medarbetarna använder relevant kunskap för de utmaningar de möter i olika situationer. I nästa avsnitt beskriver jag mer utförligt hur spänningar uppstår när organisationen ska styra hur olika kompetenser ska användas och fördelas.

Lokaler – vem tilldelas vad och varför?

Tillgången till lämpliga lokaler är central för att bedriva LSS-verksamheter. Lokaler är en resurs som tillsammans med löner utgör LSS-verksamheternas största utgiftsposter, men tillgången till lämpliga lokaler (bostäder) är inte bara en fråga om pengar. När de ekonomiska resurserna finns på plats återstår uppgiften att anpassa och fördela dem till de brukare som har beslut om insatser. I avsnittet *förhandling vs överenskommelse*, beskriver jag hur sådana processer utformas i den studerade organisationen och hur de leder till maktdispositioner och förhandlingar med särskilda kännetecken.

Tid – "Alla har lite för mycket att göra"

Brist på resurser beskrivs av informanterna ofta som ett praktiskt problem. "Vi kan inte göra det vi skulle vilja göra för våra brukare" (första linjens chef), eller "jag har inte tillräckligt med tid att ägna mig åt det som är väsentligt" (första linjens chef). Aktörerna har olika lösningar på dessa problem. Ibland leder det till kontroverser inom organisationen, i andra fall väljer aktörerna att resignera och hantera problematiken som en inre konflikt.

Jag tror det har jättemycket med tidsbrist att göra, om jag ska vara helt ärlig. Det handlar om att där det fungerar, det är inte där man behöver släcka bränderna. Det är så många bränder man behöver släcka så då ägnar man sig väldigt mycket åt det.
(Första linjens chef)

Upplevelser av brist på tid, kan skapa frustration och känslor av maktlöshet. Det kan motivera till motståndshandlingar, förändrade

beteenden, men också att professionella anpassar sig, blir sjuka eller bestämmer sig för att lämna organisationen.

Slutsatser om detta spänningsfält

I det empiriska materialet är det tre typer av resurser som är särskilt framträdande; medarbetare med "rätt" kompetens, lämpliga lokaler och tid att göra det som är de professionella bedömer är viktigt att göra. I de två avsnitt som följer utvecklar jag hur spänningsfält uppstår kring frågor om kompetens och lämpliga lokaler.

Formaliserad vs tyst kunskap

Synen på olika kunskapsformer har inte bara betydelse för hur aktörer tolkar och översätter policydokument och forskningslitteratur. Vid organiseringen får sådana tolkningar också konkreta konsekvenser för hur arbetet utformas och vad människor gör. I ett idealtillstånd motsvarar och matchar medarbetarnas kompetens, brukarnas behov av stöd, men i praktiken är det ofta annorlunda och i mitt empiriska material blir det tydligt att detta leder till kontroverser och intressekonflikter. Det framträder ett spänningsfält mellan arbetssätt orienterade mot vetenskapligt baserad, formaliserad kunskap och arbetssätt som betonar vikten av praktisk erfarenhet, d.v.s. kunskap som förvärvats genom praktiskt arbete, det som i ibland kallas *tyst kunskap*.¹ I praktiken representeras den vetenskapliga och formaliserade kunskapen av aktörer med högre utbildning och av aktanter som t.ex. evidensbaserade metoder.

Verksamhetspedagogerna

Den studerade organisationen har infört befattningar med krav på högre adekvat utbildning.² Det uttalade syftet har varit att förbättra kvaliteten i insatserna och dessa beslut är i linje med nationella riktlinjer mot en mer evidensbaserad socialtjänst (Jergeby, 2008). Det empiriska material jag använder för denna analys, består av förvaltningsdokument som t.ex. befattningsbeskrivningar, men är i huvud-

¹ Tyst kunskap, eller på engelska *tacit knowledge*, är sådan kunskap som är svår att förmedla till andra verbalt eller genom text och enligt min definition, primärt förvärvad genom praktik- och brukarnära arbete.

² I kapitel 2 och 3 redogör jag mer utförligt för denna utveckling.

sak hämtat ifrån deltagande observationer vid reflekterande team med verksamhetspedagoger. Materialet visar att anställda i dessa befattningar hamnar i en utsatt situation och att det uppstår intressekonflikter med konsekvenser för organisationen som helhet. Genom sin högre utbildning förväntas verksamhetspedagogen bidra till att förbättra kvaliteten i verksamheten. Dessa medarbetare ska dela med sig av sina kunskaper om teorier och metoder, generellt relaterade till ämnen som socialpedagogik och socialpsykiatri. Mottagare är medarbetare med lägre utbildning, s.k. baspersonal, men också brukare och medarbetare med andra specialistkunskaper, t.ex. i medicinska frågor. I en av fokusgrupperna beskriver en informant sina erfarenheter av att arbeta som verksamhetspedagog i ett LSS-boende.

Man är ny i en grupp och många var jättehottade. Jag lärde lite av kollegor, men det utvecklades en slags demokratisk princip. Men hela LSS är väldigt otydligt, det enda som är tydligt är att verksamhetspedagogen har lite mer lön. Det fanns en otydlighet och vankelmod mellan att vara en i gänget eller ta en ledande roll. De borde kunna stiga över det, men man blir aldrig profet i sitt eget hemland. Jag tänker till exempel på sjukvården, för rollerna är så tydliga där. Läkaren bestämmer hur vården ska se ut, skriver ut mediciner och delar ut övriga omvårdnadsuppgifter. (Verksamhetspedagog)

Informanterna pekar på en diskrepans mellan uttalade förväntningar från organisationen och de faktiska befogenheterna i befattningen som verksamhetspedagog. Verksamhetspedagogen förväntas förutom att lära ut nya metoder, också ta sig an specifika problemsituationer, analysera dem och föreslå hur de ska hanteras. Det kan t.ex. handla om att upprätta handlingsplaner, rutiner för bemötande och att avgöra om det finns behov av extern kompetens. En verksamhetspedagog beskriver hur situationen kan upplevas som att vara föremål för ett organisatoriskt experiment.

Rollen som verksamhetspedagog var ny och inte utmejslad av någon. Jag kunde inte ta ut distansen, rollen blev för vag. Och vad

är hönan och vad är ägget? Inom sjukvården är läkarens roll hävdvunnen. Men här var man en försökskanin, det var så otydligt, man ska leda, men man har inget chefsmandat. Rollen är som lagstiftningen, man gör den vag så får dom själva fylla den. (Verksamhetspedagog)

De som anställts i dessa befattningar efterlyser ett starkare stöd ifrån organisationens chefer och ledning. De beskriver sig själva som en slags pionjärer som inkräktar på kollegors territorium. För att lyckas och för att "överleva" i den nya rollen prövar de olika strategier. Trots höga ambitioner och en stark vilja att anpassa sig, visar det sig ändå att många väljer att ge upp och avsluta sin anställning. Andra, som i citatet nedan, utvecklar strategier som verkar fungera.

Vilken nivå ska jag lägga mig på, ska jag lägga mig på samma nivå? Jag var kluven mellan två roller, handledare och kollega. Men jag fick förtroende genom att göra samma saker som dem. Jag valde att vara jämlik och försökte hitta olika lösningar, för man jobbar så nära sina kollegor. Nej jag vann inget på att hävda olika mandat, istället mötte jag motstånd. Så tvärtom, var det tvunget att gå via konsensus. Man måste få kollegornas förtroende. (Verksamhetspedagog)

Införandet av dessa befattningar har ett brett stöd hos första linjens chefer. De berättar att verksamhetspedagogerna bidrar till att förbättra kvaliteten, men att de också avlastar och kompletterar cheferns arbete. Även om de flesta av cheferna har en yrkesbakgrund inom det sociala området, finns det stora variationer vad gäller kunskap om LSS och pedagogik. Chefer med egen erfarenhet ifrån bruknära arbete förefaller mindre beroende av verksamhetspedagoger. Chefer som är rekryterade ifrån andra verksamhetsområden, är mer positiva och lyfter fram deras betydelse för kvaliteten.

Det bästa sättet att stötta en första linjens chef, är en bra verksamhetspedagog. (Första linjens chef)

Detta leder till att synen på behovet av verksamhetspedagoger skiljer sig inom gruppen av chefer. Ur ett bredare organisatoriskt perspektiv, uppfattar många införandet och fördelningen av högre befattningar därför som godtycklig. En annan faktor som kan ha bidragit till att organiseringen uppfattas som otydlig, är att även chefer i högsta ledningen är osäkra på vilken kunskap som är mest användbar. En högre chef reflekterar nedan kring svårigheterna med att sätta ord på vilken kunskap som sociala verksamheter behöver. Dels som en förutsättning för att söka efter eller beställa forskning, men också för arbetet med att styra medarbetarnas arbete.

Vi äger det problemet själva, men vi har kanske lite svårt att definiera vad det är vi skulle vilja ha för kunskap. För det är så lätt att säga att man vill ha ett samarbete med högskolan, men vad är det man då efterfrågar egentligen? Som chef ute på fältet kan man nog se så där generellt hur behovet ser ut. Men man kanske inte kan det i detalj, man kanske inte kan just det här med att sätta ord på vad det egentligen är man behöver. (Högre chef)

En del av de chefer som anställt medarbetare med högskoleutbildning i verksamheterna, uppfattade så småningom ett annat problem. Mycket av det arbete som utförs är enklare routinarbete av traditionell omvårdnadskaraktär. En första linjens chef beskriver hur hon har löst frågan om kunskapsanvändning. Lösningen tar sin utgångspunkt i brukares behov, men speglar också svårigheterna med att förändra och tillgodose olika intressen och behov i personalgrupper.

I mina team har medarbetarna själva inventerat vilka kompetenser man har. Alla måste ha känslan av de behövs, men det finns en risk att yrkesroller blir urvattnade, en verksamhet där "alla gör allt". Vi började med att kartlägga vad brukarna behövde, inte vilka kompetenser som fanns. Ibland försöker vi gynna enskilda professioner för att vi har dem, men uppgifterna för dem kanske inte finns. (Första linjens chef)

En annan chef beskriver tydligt hur en intressekonflikt mellan olika befattningar utvecklats.

Jag hör att det här inte är ett unikt problem för mig. Det här som händer mellan yrkesgrupperna. Det finns en inbyggd skillnad, jag tror baspersonalen upplever sig som förlorarna. Den sociala dokumentationen får mycket tyngd. Arbetsterapeuterna är frustrerade för att de inte får göra det de vill. Man lägger locket på de otydliga yrkesrollerna. Allt de här andra som måste försiggå, då är de bara en i en grupp. (Första linjens chef)

Hur formaliserad och erfarenhetsbaserad kunskap ska balanseras och användas, är inte lika tydligt definierad inom LSS-området, som inom t.ex. sjukvård eller utbildningsväsendet (Dunér och Olin, 2011). I LSS (§ 6) anges att det ska finnas den personal som behövs för att "ett gott stöd och en god service" ska kunna ges. Nedan reflekterar en högre chef kring frågan om kunskapsstyrning och jämför LSS-området med utbildningsväsendet. Reflektionen illustrerar den osäkerhet och ambivalens som jag menar kännetecknar LSS-området i detta avseende.

Kunskapsstyrning, bara använda begreppet, det är anmärkningsvärt. Men samtidigt så, det kan inte vara upp till var och en att använda vilka metoder man tycker verkar käcka, det är inte så. Där tror jag, om vi då går tillbaka, nu inbillar jag mig för detta vet jag inte, men jag skulle tro att man i skolans värld mer faktiskt än det har forskat på vilka pedagogiska metoder leder till resultat, mer än på själva läraryrket. (Högre chef)

Under 2000-talet har staten och kommunerna samverkat i syfte att åstadkomma en kraftfullare styrning och en evidensbaserad praktik (Denvall och Johansson, 2012). Utvecklingen innebär en förskjutning mellan olika logiker. De evidensbaserade arbetssätten kräver en mer systematiserad implementering och utvärdering. Detta påverkar de professionellas handlingsutrymme och tolkningsföreträde (ibid). Min tolkning är att professionella inom LSS-området, såväl chefer som professionella i praktisknära arbete, har haft svårt att

förhålla sig till denna utveckling. En förklaring kan vara de egenskaper som jag menar skiljer LSS-området från andra människobehandlande organisationer och som jag redogör för i kapitel 2 om *LSS-området*.

Slutsatser om detta spänningsfält

Detta spänningsfält illustrerar hur det i organiseringen av LSS-arbete uppstår spänningar som är relaterade till användning och tillämpning av olika typer av kunskap. De exempel jag beskriver visar hur sådana frågor får stor betydelse för vilka kompetenser som premieras och vilka formella befattningar som inrättas. I fallet med verksamhetspedagogerna, handlade kontroverserna inte bara om relationen till kollegorna i "lägre" befattningar, utan också om relationen till den formella chefen i en övergripande, inte så närvarande del av nätverket. Frågan om hur olika kunskapstyper ska användas och kombineras är alltså inte bara en praktisk, operativ fråga om vem som gör vad. Handlingsprogrammen generar också krafter som ställs mot varandra. De ger upphov till intressekonflikter på arbetsplatserna och de skapar kontroverser kring vilka uppgifter och befogenheter som olika yrkesroller ska tilldelas.

Självorganisering

Ur ett ANT-perspektiv framstår verksamhetspedagogernas situation som ett resultat av att de introduceras och införlivas i ett *formaliserat aktörsnätverk*¹, där deras positioner inte reglerats i tillräcklig utsträckning. Detta skapar spänningar i relation till andra aktörer. Osäkerheten kring det pedagogiska innehållet och det pedagogiska ledarskapet påverkar också den övergripande styrningen och dess möjligheter att utöva inflytande över verksamheterna. Det förefaller som om mellanchefer och första linjens chefer driver införandet av verksamhetspedagoger, som en åtgärd för att kompensera för de svårigheter de har med att "räcka till" för att leda det praktisknära arbetet. Ett förhållande som i sin tur är en effekt av hur deras yrkesroll utformats och en utveckling som jag beskrivit i det föregående kapitlet. Jag menar att denna utvecklingen därför kan beskrivas som

¹ Beskrivs i kapitel 4.

en form av *självorganisering*, d.v.s. den är inte ett resultat av ett handlingsprogram som drivs med stöd av policy eller en övergripande styrning (top-down). Den är inte heller en utveckling som drivs av baspersonal, brukare, anhöriga eller deras intresseorganisationer (bottom-up).

Förhandling vs överenskommelse

Det kommer rätt så mycket kritik mot mig... och tyvärr valsar vissa brukare runt som "svartlistade" och många chefer är duk-tiga på att vakta sin egen grind. (Mellancheff)

Med avstamp i det här citatet vill jag visa på betydelsen av *förhandlingar* vid kontroverser och översättningsproblem relaterade till fördelning av resurser. Det exempel jag använder handlar om tilldelning av bostäder till brukare med insatser enligt LSS, § 9. Jag har valt att kalla spänningsfältets två poler för förhandling och överenskommelse. Uttryckt i ANT-termer motsvaras de av begreppen medlare och mellanhand. Med termen förhandling avser jag dock i det här fallet en mer informell, subtil och utdragen form av handlingsprogram, till skillnad ifrån den traditionella betydelsen, som används vid t.ex. löneförhandling. I det senare fallet är samtliga parter vanligtvis överens om syfte och tillvägagångssätt, medan det här handlar om handlingar som äger rum över längre tidsperioder och i multipla gränssnitt. Förhandlingarna är invävda i det dagliga arbetet och består av telefonsamtal, mejlkonversationer, social dokumentation och olika möten. Dessa möten kan vara planerade och strukturerade, men ibland uppstår de slumpartat och spontant i en förvaltningskorridor. Den beskrivning som följer är baserad på insamlade dokument i form av offentliga handlingar om den studerade organisationens processer för tilldelning av LSS-bostäder, samt anteckningar från en deltagande observation vid ett möte med en grupp chefer. I centrum för händelserna står en mellancheff som har förvaltningens uppdrag att ansvara för tilldelning och fördelning av LSS-bostäder. Jag återger det empiriska materialet i form av en berättelse om ett specifikt möte.

Ett möte om att fördela LSS-bostäder

Sju första linjens chefer är inbjudna till ett möte som arrangeras av den bostadsförmedlande mellanchefen och dennes administrativa assistent. De inbjudna representerar olika delar av organisationen. Av samtliga mötesdeltagare är en man, övriga kvinnor. Mötet äger rum i ett medelstort konferensrum i ett av förvaltningens lokala kontor. Möbleringen består av ett konferensbord med plats för cirka femton personer. På ena kortsidan finns en whiteboard och en skärmduk för den projektor som är fäst i taket. Väggarna är vitmålade och saknar utsmyckning. Det finns inga fönster i denna lokal. Gruppen som träffas kallas för referensgrupp och den syftar till att ge de verksamheter som berörs av mellanchefens beslut, insyn och inflytande över hur tilldelningsproceduren av LSS-bostäder går till.

Mötet börjar med en genomgång av de it-system som används i tilldelningsarbetet. Flera av deltagarna är osäkra på hur de ska använda systemen och därför visar assistenten hur de till exempel kan söka fram en förteckning över brukare som är registrerade för en bostad. Hon säger att det "egentligen" är fel att använda ordet "kölista" eftersom det inte fungerar så i praktiken. Den andra punkten på mötet handlar om två barn, som är syskon och som står i kö för ett boende. Mellanchefen säger att de är prioriterade och berättar att hon åker runt till olika boenden för att hitta en lösning för dem. Hon har tittat på fem boenden hittills. Barnens föräldrar säger att de vill ha ett boende nära den skola de går på, de vill inte att barnen placeras externt¹.

Barn och ungdomsboenden har vanligtvis gemensamma toaletter. Enligt mellanchefen beror detta på en "äldre" tanke om att barn alltid lever i familjekonstellationer och i sådana delar man toa. I ett av de boenden som övervägts, är detta problematiskt. Två brukare som bor där "går inte ihop", säger assistenten. Därefter följer en längre diskussion om hur olika boenden är konstruerade, tekniskt, praktiskt och rumsligt. Samtalet leder vidare till en berättelse om en brukare som upprepade gånger förstört lägenheter genom att

¹ Med extern placering menas att brukare med LSS-beslut om boende, efter en kommunal upphandling, tilldelas ett boende som inte drivs av den egna kommunen.

spruta ut vatten på golven. Detta har krävt omfattande, akuta renoveringar, vilket är mycket dyrt. Mellancheften berättar att det kommunala fastighetsbolaget nu är tveksamma till att upplåta mer lägenheter. På senare år har nämligen flera av deras lägenheter utsatts för åverkan av brukare med LSS-insatser. Hon fortsätter med att säga att förvaltningen måste vara mer aktiva och agera på detta. Bland annat ska ekonomichefen förtydliga hur förvaltningen ska arbeta med fastighetstillsyn och vem som ska göra det. Mellancheften säger att antingen lägger man mer ansvar på första linjens chefer, genom checklistor och annat, eller anställer man specialister, men då måste någon betala för dessa nya tjänster. Hon betonar att det är viktigt att undvika ad hoc-reparationer, eftersom det är dyrt att handla upp på det sättet. Mellancheften säger att de efterlyser mer stöd i fastighetsfrågor och att hon ska ha ett möte med ekonomichefen om detta inom kort.

Mötet fortsätter med ett nytt ärende. Under de senaste åren har biståndshandläggarna i kommunen börjat använda en standardiserad utredningsmetod som benämns BIC, (barns behov i centrum). Utredningar enligt detta förfarande är generellt mer systematiska och utförliga. Assistenten visar med hjälp av projektorn ett exempel på en sådan utredning. I en textrad står det; "brukaren uppger att hon behöver mer stöd än vad som ges i satellitboende". En första linjens chef säger att biståndsbesluten ofta inte stämmer överens med verkligheten. Hon menar att brukare ofta gör det som deras föräldrar säger. Hon berättar om ett exempel där en brukare tilldelats en lägenhet, men när brukaren tittat på den tillsammans med sina föräldrar, ville de inte ha den. En annan första linjens chef hänvisar till en utredning som visat att cirka tio procent av de som tilldelas boende i en gruppboende, skulle klara sig med boendestöd i egen lägenhet. Mellancheften säger att det finns en plan för att boendestöd ska erbjudas *före* särskilt boende i framtiden. Någon föreslår att man får bostaden och insatsen under en prövotid för att komma till rätta med "överservice". En första linjens chef säger: "men vi är

maktlösa, det är myndigheten¹ som beslutar om vilken insatsen ska vara”.

Mellanchefen går vidare och informerar om att de finns tre platser lediga på ett boende; ”Vem ska ha dem, någon som har några brukare?” En första linjens chef föreslår någon som hon tror skulle vilja bo i den stadsdelen. En annan chef nämner en brukare som hon har kunskap om, men för tillfället inte något formellt ansvar för. En tredje chef talar om en brukare som har problem med vikten och ställer frågor om hur kompetensen i det aktuella boendet ser ut. Bostadsförmedlarens fråga leder i detta fall inte till något konkret ärende att gå vidare med. Efter cirka två timmar avslutar mellanchefen mötet och säger att vid nästa träff ska denna referensgrupp utvärderas. Mejl om detta kommer att skickas ut och sedan kommer det att bli en dialog om detta på nästa möte.

Slutsatser från detta spänningsfält

Bostadsförmedlarens uppgift är att förmedla bostäder till brukare enligt vissa uppgjorda principer. Bostäder till brukare är en av organisationens viktigaste resurser och denna person blir därför en central aktör när det gäller att medla och översätta behov och önskemål från flera olika aktörer. Brist på resurser i form av bostäder gör positionen utsatt, men frågorna handlar inte bara om *vem* som ska prioriteras utan också om hur *lämpligt* utbudet är i relation till enskildas behov, samt *vilka hänsyn* till enskildas önskemål och självbestämmande som är rimliga och möjliga. En komplicerande faktor är att besluten, ur ett kommunekonomiskt perspektiv, är förknippade med signifikanta kostnader. Merparten av kostnaderna består av löner till boendepersonalen, en annan väsentlig del av kostnaderna är lokalhyror och utgifter för reparation, renoveringar, underhåll och drift. De beslut som fattas har vanligtvis långsiktiga konsekvenser, eftersom lösningarna i många fall blir fleråriga, ibland livslånga. Uppdraget är både specialiserat och strategiskt. Bostadsförmedlaren är ensam i denna funktion, men har en mindre stab till sitt förfogande. Upplägget med en referensgrupp, syftar en-

¹ Uttrycket ”myndigheten” syftar på den del av organisationen som fattar formella beslut om insatser enligt LSS.

ligt styrdokumentet till att öka transparensen för beslutsprocessen om tilldelning. Det är enligt min tolkning ett försök att öka acceptansen för de beslut som fattas och minska "trycket" från telefonsamtal, mejlkonversationer samt undvika tendenser till missnöje, ryktesspridning och sammansvärjningar. Jag tolkar det också som ett sätt att försöka underlätta de översättningsprocesser som är invävda och ofrånkomliga i den formella tilldelningsprocessen.

En utvidgad översättningsprocess

Fenomenet med styrning och fördelning av resurser, anknyter till fallstudien om resursfördelning som jag redogjorde för i kapitel 7 om *Tolkningsdimensionen*. Gemensamt för dessa företeelser är att de behandlar frågor som blir föremål för intressekonflikter då olika intressenter gör anspråk på samma resurser; ekonomiska, personella eller rumsliga. Aktörerna riskerar därför att hamna i utsatta situationer, där påverkan utövas genom olika typer av påtryckningar. De får funktioner likt en central hubb, eller en obligatorisk passagepunkt (Callon, 1984), genom vilken en mängd krafter och rörelser sammanstrålar. Det blir också uppenbart att en stor mängd information är osynlig och förblir dold. Bostadsförmedlaren som aktör, har små möjligheter att se vad som egentligen döljer sig bakom de behov som presenteras. Detta gör att språkliga och beteendemässiga egenskaper, blir viktiga inslag i aktörernas maktdispositioner. Som grund för de sakargument som presenteras, relateras också till ideologiska och moraliska aspekter som delaktighet, självbestämmande och utsatthet. Begrepp och fenomen som var och en måste uttolka och förhålla sig till. Vid förhandlingen spelar alltså en rad subjektivt uttolkade faktorer en viktig roll och detta kan bidra till och försvåra översättningsproblematiken. Medlandet sker inte heller mellan två aktörer eller aktanter, istället är det en mängd aktörer och faktorer som kopplas samman och detta ger upphov till att krafter och maktdispositioner fördelas över både längre tidsrymder och ett flertal lokala platser. Min tolkning är att de handlingsprogram och händelseförlopp som konvergerar i bostadsförmedlarens funktion, kan beskrivas som en form av *utvidgad översättningsprocess*.

Stabilitet vs instabilitet

De spänningsfält jag hittills beskrivit i maktdimensionen, behandlar maktdispositioner som i huvudsak uppstår till följd av organisationens *handlingsprogram*. De avsnitt som följer har en annan utgångspunkt och fokuserar istället på maktdispositioner som resultat av oönskade *händelser*. Förutsedda, men oönskade händelser ingår som ett återkommande inslag verksamheterna. Både handlingsprogram och händelser kan relateras till spänningsfältet stabilitet vs stabilitet, men jag menar att de analytiskt bör skiljas åt och redovisar dem därför i separata avsnitt.

Det första exemplet handlar om hur en brukare drabbas av ohälsa och hur detta påverkar och destabiliserar ett aktörsnätverk med hemvist i ett LSS-boende.

Alla i (LSS-) boendet har ett dilemma, en brukare gör så att alla andra flyttar eller slutar. (Verksamhetspedagog)

En deltagare i ett reflekterande team för verksamhetspedagoger, beskriver hur det LSS-boende som hon arbetar i, påverkats av att en brukares hälsotillstånd försämrats. Hon berättar att en brukare drabbats av svår psykisk ohälsa. Brukarens tillstånd och beteende påverkar på ett genomgripande sätt, såväl de andra brukarnas livskvalitet och vardag, som medarbetarnas psykosociala arbetsmiljö. Brukaren skriker, skrämmer och hotar dagligen de som "kommer i hans väg". Några brukare har redan flyttat, andra har uttryckt önskemål om att flytta. Personal har också slutat och det är svårt att rekrytera ny personal eftersom berättelsen om denna brukaren har spridits, både inom och utanför den egna verksamheten. Verksamhetspedagogen beskriver hur medarbetarna i boendet under en längre tid vidtagit olika åtgärder för att få stöd att förändra och förbättra situationen.

Samarbetet med psykiatrin har ibland funkade bra, men han säger själv "dom vill inte ha mig där". "Det är så här han är", säger psykiatrin, men vi ser ju att han förändrats jättemycket. Men han är inte tillräckligt sjuk enligt psykiatrin. Om de unga flyttar så får vi

bara de tunga kvar som orkar stå emot hans beteende. (Verksamhetspedagog)

Enligt informanten är medarbetarna och deras chef överens med de specialister som konsulterats, om att det i grunden handlar om en psykiatrisk problematik. Men händelseförloppet påverkas i hög grad av hur brukaren bemöts och hur den fysiska miljön är utformad. Psykologen som leder det reflekterande teamet frågar; Hur löser man då så att de andra vill stanna kvar?

En sådan granne i min trappa hade inte fått bo kvar. Är ett LSS-boende som vilket boende som helst? Vad gör man när någon far så illa? Man bor på ett LSS-boende och ändå stöttar inte samhället. Hans psykiska ohälsa omöjliggör just nu, hur gör man, hur lika ska det vara? Polisen är där titt och tätt men dom har ju fullt upp med annat. Jag hade aldrig accepterat detta själv. Det är okej att du är rädd, men hur rädd får man vara i sitt eget hem? Det är en mycket utsatt grupp [de andra i boendet, min anm.]. Och ska man träffa en biståndshandläggare så får man boka in månader i förväg, det är inte lätt att få träffa en sån. Och det lämnas in mycket klagomålsblanketter, men var blir dom av? (Verksamhetspedagog)

Verksamhetspedagogens berättelse präglas av frustration och maktlöshet. Det händelseförlopp som utvecklas sker dels i ett spänningsfält mellan olika synsätt på psykisk ohälsa, men det blottlägger också en ansvarsproblematik om vem som "äger problemet" och ska ta ansvar för det som händer. Verksamhetspedagogen upplever att flera av de viktigaste aktörerna, som högre chefer och medicinska instanser, är avvisande och väljer att ta ut distans till brukarens och verksamhetens problem.

Det är dålig transparens, vad är det för konflikträdsla? Kan det vara chefens chef eller... varför vill man inte göra någonting? Kanske för att det är ett misslyckande, det är prestige? Man känner sig isolerad... som en på en ö. (Verksamhetspedagog)

Slutsatser från detta spänningsfält

Det inledande citatet; "alla i (LSS-) boendet har ett dilemma, en gör så att alla andra flyttar eller slutar", kan analyseras och förstås med hjälp av begrepp hämtade från ANT; Alla som bor (brukarna) och arbetar i boendet (de professionella) är *aktörer*. Boendet i sig, lokalerna, inventarierna och omgivningarna (de fysiska miljöerna) är *materiella aktanter*. Berättelsen om den "problematiske" brukaren är en berättelse som förpackats och transporteras inom och utanför organisationen. Berättelsen är ett exempel på en *immateriell aktant* som får betydelse för hur viktiga aktörer förhåller sig till händelserna. De boende utgör ett formellt reglerat aktörsnätverk som hålls samman av de beslut som fattats enligt LSS. Medarbetarna utgör också ett *formaliserat aktörsnätverk*, men detta hålls samman av anställningskontrakt med den producerande LSS-organisationen. Tillsammans utgör brukare och medarbetare ytterligare ett aktörsnätverk som regelbundet vistas och möts i boendet.

I gränssnitten och översättningarna mellan en av aktörerna (en boende) och de andra, har det uppstått *kontroverser*. Någoting obestämt; ett neurologiskt tillstånd, sociala interaktioner, utlöser krafter som gör så att personal slutar och andra brukare flyttar. Oavsett ursprung mildras eller förstärks krafterna av en lång rad faktorer, som bemötande, fysisk miljö, mediciner med mera. Många ser och känner till problematiken. De svårigheter som uppstått kan betraktas som oönskade och oavsiktliga effekter av att flera brukare med likartade diagnoser och bakgrund samlas i ett kollektivt boende. För den aktör som är informant och därför i centrum för berättelsen, är det centralt att få ett svar på frågan om vem som ska bidra med en lösning.

Management by Fear of association

Det genomgående temat i informantens berättelse är ett uttryck för maktlöshet och frustration kopplat till ett händelseförlopp som ingen styr, kontrollerar eller tar ansvar för. En känsla av att vara övergiven av samhälleliga resurser, ansamlade i två kraftfulla nätverkskonstellationer utanför den lokala platsen (boendet). Den första är den egna organisationens lednings- och stödfunktioner och den

andra är de psykiatriska verksamheter som har samhällets uppdrag att behandla och hjälpa personer med svåra psykiatriska sjukdomstillstånd. Inom statsvetenskap och historiska vetenskaper används begreppet *maktvakuum* för att beskriva tillstånd som uppstår på macro-nivå, i stater eller territorier då t.ex. kungar abdikerar eller överstatliga maktinstanser försvagas. Mitt empiriska material indikerar ett liknande fenomen på organisationsnivå (meso), men min tolkning är att de styrningslogiker som leder till att ingen tar ansvar, i det här fallet är medvetna och avsiktliga handlingar. Förhållandena inbegriper så komplexa och svårbemästrade händelser, att de resulterar i en medveten styrningslogik som har sin grund i en rädsla för att associeras med problematiken. I en engelsk språkdräkt skulle denna styrningslogik, enligt min tolkning, kunna beskrivas genom uttrycket *Management by fear of association*.

Medarbetares vs brukares intressen

Exemplet i detta avsnitt har likheter med det föregående, eftersom det tar sin utgångspunkt i tillstånd av ohälsa, men i det här fallet är det medarbetare som drabbas. Dessa händelser skapar rörelser och utlöser krafter, som utifrån chefens perspektiv, utvecklas till en intressekonflikt mellan medarbetare och brukare. Det empiriska materialet är hämtat ifrån intervjuer med högre chefer samt deltagande observationer från reflekterande team med första linjens chefer.

Det är så uppenbart att det inte finns en facklig brukarorganisation. De hade kunnat haft en massa att göra. De här medarbetarna har fått för stor plats, deras sjukdomstillstånd har fått styra. Och låter man det styra så bekräftar man dem, men sen kan de komma en reaktion att de blir sjukskrivna helt. Man kanske tänker att de är ömtåliga, men samtidigt orkar de ta den fackliga striden. (Första linjens chef)

En vanlig och ofta svår situation som flera chefer beskriver, är när en eller flera medarbetare drabbas av långvarig eller omfattande ohälsa. Sådana situationer kan utvecklas till intressekonflikter där medarbetares välmående ställs mot kvaliteten i insatserna. Om flera

medarbetare inte klarar av att utföra sina arbetsuppgifter fullt ut, och verksamheten inte kompenseras med extra resurser, tvingas de andra medarbetarna ta ett större ansvar. Över tid blir personalgruppen sliten och det påverkar kvaliteten för brukarna negativt. Chefen har ett personligt, formaliserat arbetsmiljöansvar för samtliga medarbetare, både de som är sjukskrivna som de som är i tjänst. Kvaliteten i brukarens insatser är ytterst också chefens ansvar. Enligt informanten i citatet nedan, stöttas också enskilda medarbetare, i tillspetsade situationer av den makt som utövas genom fackliga organisationer.

Det som påverkar där skulle jag nog våga påstå är de fackliga intressena. De har ju en rätt så stor påverkan, dels genom att de finns nära verksamheten, men vi har ju också olika förvaltningsråd, och vi har arbetsplatsträffar, och vi har ditten och datten där facket är med. Och samverkan det är bra, det är inte det, men sedan har de ju också möjligheter via politiken. (Högre chef)

Händelserna som återges i det här avsnittet utgår ifrån chefers erfarenheter. Återgivningen syftar således inte till att ge en heltäckande bild eller spegla flera perspektiv. Poängen är att situationer med ohälsa i personalgrupper ger upphov till svårigheter och kontroverser. Samtliga inblandade upplever dessa tillstånd som oönskade och problematiska och alla tvingas förhålla sig till det som händer i multipla gränssnitt med mängder av handlingsalternativ och sammanlänkade maktdispositioner.

Vi balanserar hela tiden mellan att vara chef och en omhuldande roll. Det väcker någonting i oss att vissa är lite svaga. Att gå emot relationen med medarbetaren i ett rehabiliterande, det är nog det som äter mig. Jag har kanske blivit medberoende? (Första linjens chef)

Ett genomgående tema i många av de situationer som uppstår, är att det uppstår sammankopplingar mellan en mängd olika aktörsnätverk. I den studerade organisationen är det vanligt att man vid sjuksdomsfall blir omplacerad till en annan verksamhet, där arbetsupp-

gifterna bättre kan anpassas till arbetsförmågan. Den enskilde medarbetaren med ohälsa blir i en sådan process föremål för utredningar och förhandlingar.

Jag fick info om att det inte finns pengar till vikarier. Parallellt drabbas en medarbetare av en arbetsskada, hon kommer tillbaka men kan inte utföra arbetet. Hon måste antingen sjukskriva sig eller gå vidare med problematiken, kanske byta till en annan verksamhet. Men när det eskalerar och börjar bli infekterat på arbetsplatsen vill ingen annan verksamhet heller ta emot henne. Ingen vill ha henne. (Första linjens chef)

Två aktörer som enligt cheferna bidrar till obalans i de situationer då brukarnas intresse ställs mot medarbetarnas rättigheter, är de fackliga organisationerna och den egna HR-avdelningen. Båda har till uppgift att tillvarata de anställdas intressen. De bidrar till ett fokus på medarbetare som är helt i linje med deras formaliserade uppdrag, men det leder också till att chefens vardagsarbete förskjuts från brukarnas förhållanden, till en rad olika procedurer som genomförs för att åtgärda oönskade tillstånd bland medarbetare.

Där tänker jag att det sociala arbetet har kommit från att vara väldigt klientorienterat till att bli mer ett arbete, en administration, en profession. Man glömmer varför man är där, man glömmer människornas utsatthet och de som kommer hit. (Högre chef]

Detta citat tolkar jag som ett uttryck för att de organisatoriska villkoren, utvecklats på ett sådant sätt att de motverkar det som informanten betraktar som verksamhetens "egentliga" målsättningar.

Slutsatser om detta spänningsfält

Det spänningsfält som uppstår till följd av ohälsa i arbetsgrupper, skapar obalanser och flera chefer beskriver det som en intressekonflikt mellan brukares behov och medarbetares intressen. Dessa situationer av oönskade tillstånd är svåra och problematiska för såväl enskilda individer som för organisationen som helhet. Lösningar

kräver översättningar, förhandlingar och åtgärder som kan upprätthålla nätverkets förmåga att prestera och producera god kvalitet för brukarna. Men mångfalden av sammankopplingar mellan brukare, medarbetare, chefer, HR-konsulter och fackliga representanter utmanar aktörerna.

Ensam i händelsernas centrum

Första linjens chefer är på olika sätt ansvariga för såväl verksamhetens budget, som för brukares och medarbetares mående, men i dessa situationer måste de också hantera egna känslor av osäkerhet och frustration. Flera chefer beskriver detta som en speciell sorts ensamhet; man känner sig ensam, trots att man på flera sätt befinner sig i händelsernas centrum. Närmaste chef och kollegor är en källa till stöd, men i kritiska lägen finns också en tendens att var och en "ser om sitt eget hus". Man vill stötta men riskerar att få ärva "oönskad personal". Flera chefer uttrycker att stödet ifrån organisationen inte är tillräckligt och att dessa scenarier är de svåraste man har att hantera som chef. Dessa erfarenheter kan enligt min tolkning formuleras som en paradox; *ensam, mitt i händelsernas centrum*.

Sammanfattning och konklusioner - Maktdimensionen

Enligt chefer som deltagit i studien, är tillgången till rätt kompetens central för kvaliteten i verksamheterna, men när organisationen genomför ett handlingsprogram för att tillföra kompetens i form av verksamhetspedagoger, uppstår kontroverser. Nya verksamhetspedagoger upplever att de möter motstånd ifrån den befintliga baspersonalen och första linjens chefer, som är pådrivande för dessa åtgärder, upplever att de inte får stöd ifrån ledningen för att formalisera dessa nya yrkesroller. När resurser i form av LSS-boenden ska fördelas, uppstår också kontroverser. Organisationen har skapat en struktur för hur detta ska gå till, men många beslut leder ändå till motstånd och det uppstår förhandlingar genom vad jag beskriver som en *utvidgad översättningsprocess*.

Oönskade händelser av olika slag skapar andra rörelser. I fallet med brukaren, som enligt en informant "gör så att alla andra flyttar",

uppstår spänningar i en mängd olika gränssnitt. Situationen eskalerar till ett tillstånd där ingen verkar vilja ta makten. Ett organisatoriskt maktvakuum uppstår och jag tolkar denna styrningslogik som ett resultat av en rädsla för att associeras med problemet; *Management by fear of association*. I ett annat fall av oönskade händelser, där flera medarbetare i en arbetsgrupp drabbas av ohälsa, uppstår spänningar kring hur den ansvarige chefen ska prioritera. Flera chefer beskriver att det resulterar i en intressekonflikt mellan medarbetare och brukare.

Rörelser och krafter vid professionaliseringsprocesser

Enligt ANT uppstår verkande krafter när aktörer och aktanter sätts i rörelse. Översättningar är förhållanden då olika komponenter sammanstrålar och då den starkare komponenten *tar makten* och får sin vilja fram (Callon, 1984). Traditionell maktteori inbegriper också idén om att någon utövar makt över andra, men lägger tydligare tonvikt på intentionalitet. Inom organisationsteori reduceras ofta styrningsmekanismer till rörelser uppifrån och ner (top-down) eller nedifrån och upp (bottom-up). NPM-doktrinen, och Tillitsdelegationen¹ är exempel på sådana synsätt. I fem avsnitt har jag visat att de studerade verksamheterna påverkas av både avsiktliga handlingsprogram och oönskade händelser. Krafter som uppstår möter motstånd och behöver medlas och förhandlas. Genom min analys har jag emellertid visat att makt uttrycks och representeras på flera olika sätt. För det första är det ofta inte tydligt vem som tar makten över någon annan. Det är inte heller tydligt att maktutövningen alltid är avsiktlig eller har ett formulerat syfte. För det tredje kan krafter utgå ifrån andra positioner och verka i en mängd andra riktningar än uppåt eller nedåt. Mina studier av organisering inom LSS-området, indikerar således att förhållanden av makt uttrycks flerdimensionellt och att kontroverser hanteras på en mängd olika sätt.

¹ Ett resultat av ett regeringsbeslut som grundas i Tillitsreformen. En reform som syftar till att utveckla formerna för den statliga styrningen genom att balansera kontroll med förtroende för medarbetares kunskap och erfarenhet.

Bild 6. Spänningsfält som aktiveras vid professionalisering.

I figuren ovan (bild 6) har jag kombinerat kapitlets spänningsfält för kunskapsanvändning, *formaliserad vs tyst kunskap*, med spänningsfältet *stabilitet vs instabilitet*. Bilden syftar till att illustrera hur såväl avsiktliga handlingsprogram som oönskade händelser, skapar rörelser och förändringar i välfärdsverksamheter. I avsnittet om kunskapsanvändning beskriver jag hur den studerade organisationen infört nya befattningar för att förbättra kvaliteten. Åtgärderna kan beskrivas som en medveten strategi för att utveckla verksamheterna i en riktning mot mer evidensbaserade arbetssätt (en förskjutning uppåt i bilden). Förändringen påbörjas, men i ett tidigt skede blir det tydligt att verksamheterna genom dessa åtgärder destabiliseras till följd av "lokala" konflikter om inflytande och ansvarsområden. LSS-verksamheter som initialt är orienterade mot det nedre vänstra hörnet, har till följd av både avsiktliga åtgärder och oönskade effekter kommit att röra sig mot det övre, högra hörnet.

Den specifika verksamheten i avsnittet om *stabilitet vs instabilitet*, utgör i utgångsläget ett litet och stabilt aktörsnätverk där de vardagliga aktiviteterna präglas av en trygg tillvaro för brukarna och en bra arbetsplats för medarbetarna. Situationen förändras gradvis till följd av att en brukares psykiska hälsa försämras. Efter en tid upplevs och beskrivs verksamheten som kaotisk, otrygg och instabil. Det uppstår en mängd situationer och diskussioner som handlar om vad som krävs för att stabilisera verksamheten. I dessa diskussioner blir frågan om kompetens och kunskapsanvändning central. Vem har, eller var finns kunskap och resurser för att lösa detta problem? De förhandlingar och översättningsprocesser som aktiveras är komplexa och involverar en mängd aktörer. Händelseutvecklingen speglar en oavsiktlig och oönskad förflyttning från vänster till höger i bilden, samtidigt som viktiga aktörer argumenterar för att ny och "bättre" kunskap skulle kunna stabilisera verksamheten, en förskjutning uppåt och till vänster bilden.

I praktiken existerar inga statiska verksamheter och ingen verksamhet använder uteslutande en kunskapsform. Analysen utgår istället ifrån vad verksamheterna, utifrån empiriska belägg, är orienterade mot eller domineras av. Händelser och handlingsprogram utgör två varianter av verkande krafter som skapar rörelser. Eftersom området är i ständig rörelse sker kontinuerligt *förhandlingar* och *översättning* som syftar till att medla rörelser och sammankopplingar. De krafter som verkar kan ha sin utgångspunkt i organiseringen men också i policydomänen eller i målgruppens aktörskap.

10. DISKUSSION

Det övergripande syftet med min licentiatavhandling har varit att utforska vad som händer när den svenska LSS-policyn omsätts till praktik. Jag har, med fokus på organisatoriska frågor, velat komma nära det praktiska arbetet och samtidigt ta ut analytisk distans och beskriva mönster och samband mellan de handlingar och händelser som jag studerat. Studien tar avstamp i LSS-policyn och dess centrala principer om *delaktighet* och *goda levnadsvillkor*. Den rör sig vidare in i området och fokuserar mot den organisering som sker som ett resultat av LSS-lagstiftningen. Studien är avgränsad till policy och organisering, vilket innebär att den upphör i gränssnittet mot brukare och anhöriga. Även om brukare och anhöriga är nyckelpersoner inom området, omfattas de alltså inte av denna studie.

Som utgångspunkt för min analys har jag använt aktör-nätverksteori (ANT). Ett viktigt argument för mitt val av teoretiskt perspektiv och för den induktiva, öppna ansatsen, var det allmänna forskningsläget när det gäller organisationsteoretiska studier av LSS-området. Tidigare forskning har, som jag visat, ofta fokuserat på ingångs- och utgångsvärden, eller mot specifika aspekter av implementering och organisering. Jag argumenterar för att en analys med stöd av ANT, bidrar till att skapa en dynamisk bild av välfärdsorganisationers komplexa, inre liv. Analysen synliggör fenomen och faktorer som har betydelse, den identifierar viktiga gränssnitt där spänningar uppstår och istället för att reducera, expanderar den antalet krafter som är verksamma inom det studerade området. Slut-

satserna harmonierar ofta väl med tidigare forskning, men de öppnar också upp för nya perspektiv och ny begreppsbildning. I ett *appendix* har jag sammanställt tentativa, analytiska *begrepp* som vuxit fram som ett resultat av studien, samt de *spänningsfält* som jag identifierat och använt för att fördjupa och problematisera min kartbild över området.

Från policy till praktik

Med utgångspunkt ifrån ANT's idé om en noggrann, empirisk kartläggning (Latour, 2015), har det vuxit fram en teoretisk kartbild av LSS-området. Den första bilden är platt och beskriver centrala och grundläggande komponenter (bild 1), men efter hand utvidgas den med fler vägar, nya sammankopplingar och en mångfald av rörelser. Jag beskriver denna utforskande process som en *kartbildning*, eftersom den till skillnad från en traditionell kartläggning, syftar till att synliggöra just *nya* sammansättningar. I detta avsnitt diskuterar jag studiens resultat.

LSS-området som ett aktörsnätverk

Studien har visat att LSS-området kan förstås som ett aktörsnätverk, sammansatt av ett närmast oändligt antal andra aktörsnätverk, med olika funktioner och betydelser. Aktörsnätverken består av aktörer och aktanter som kopplas ihop för att åstadkomma något. De kan uppträda i olika skepnader, som t.ex. en kommun, eller bestå av brukare, personal och inventarier i ett LSS-boende. De viktigaste aktörerna inom LSS-området är politiker, professionella samt brukare och deras anhöriga. Aktanterna kan vara materiella, som lokaler, hjälpmedel, datorer och mediciner, men de förekommer också i mer abstrakta former som idéer, beslut och värderingar.

LSS-lagstiftningen är områdets viktigaste aktant. En startpunkt som definierar området och någonting som alla aktörer har att förhålla sig till. En slags *hypermetamobilisator* som skiljer ut sig, eftersom den har kraft och styrka, att på ett övergripande plan, försätta hela LSS-området i rörelse. LSS-lagstiftningen rymmer i sin tur mål och principer som *delaktighet* och *goda levnadsvillkor*. Studien visar att sådana aktanter förpackas i *svarta lådor* och på så sätt kan de trans-

porteras tämligen oproblemiskt genom administrativa, *formaliserade aktörsnätverk*. Längre in i organisationen, närmare det bruknära arbetet, uppstår däremot ofta osäkerhet när de ska packas upp och omsättas till praktiska handlingar. Begreppet *delaktighet* tolkas t.ex. som öppet för innebörder med bäring på individualiserade livsvillkor, förhållanden som informanterna hänför till strukturella och kollektiva dimensioner, eller tolkningar som rör sig i gränssnittet mellan dessa betydelser.

Andra aktanter, som föreskrifter, regler och kunskap, produceras och förpackas regelmässigt för att transporteras vidare in i verksamheterna. Vissa aktörsnätverk är särskilt framträdande när det gäller att producera sådana aktanter. Förutom politiska institutioner och lärosäten, är ledningsfunktioner och administrativa avdelningar stora producenter. Ur mottagarnas perspektiv kan det framstå som att de i hög grad producerar, utan hänsyn till vilka mobiliserande krafter aktanterna utrustas med, eller för den delen mottagarnas förutsättningar för att packa upp, översätta och använda dem. Producenterna framstår då som en slags *aktantfabriker* med överproduktion.

Min analys har också visat att dokument som produceras för spridning kännetecknas av olika egenskaper och motiv. Policydokument och beslut om LSS-insatser, syftar primärt till att *mobilisera* aktörsnätverk genom olika handlingsprogram. Dokumenten ifrån forskningssfären produceras ofta för att underlätta *översättningar* av komplexa fenomen, d.v.s. bringa klarhet. I verksamheternas praktik är det vanligt med dokument som *kombinerar* dessa motiv och funktioner. En möjlig slutsats för praktiken, vore därför att noggrant reflektera över om de dokument som sprids är behäftade med tillräcklig kraft för att åstadkomma förändring (mobilisera) och om innehållet är tillräckligt tydligt för att kunna packas upp (översättas) av mottagarna.

Krafter och spänningsfält

Ett viktigt verktyg, för såväl analys som framställning, har varit begreppet *spänningsfält*. Ett analytiskt begrepp som tog form när mina

informanter beskrev dilemman de ställdes inför i det vardagliga arbetet. De rörde sammansatta förhållanden som var svåra att överblicka och utfall som kunde bli svåra att "leva med". Inte minst eftersom effekterna ofta omformades i det fördolda och återuppstod genom oavsiktliga och oönskade effekter (bild 5). En viktig poäng med spänningsfälten, har varit att de inte ska förstås som dikotomier eller som att någon av polerna utgör en moralisk eller rationell preferens. Det finns heller inga begränsningar i hur många som kan vara aktiva. Spänningsfälten ska således förstås som en gestaltning av rörelser, vägval, handlingar och interaktioner inom området. Att identifiera och sortera i spänningsfält, menar jag bidrar till ett dynamiskt synsätt och bjuder in till en analytisk och reflekterande dialog. Vid planerade organisationsförändringar kan mina exempel fungera som "referenspunkter" för att relatera till spänningar och kontroverser som uppträder i den egna organisationen.

En annan viktig slutsats i fråga om spänningsfält, är att krafter (mekanismer) verkar i fler riktningar och med fler källor än vad t.ex. strukturella eller mer rationellt orienterade teorier generellt ger en bild av. Jag har också visat att krafter och rörelser uppstår till följd av en mängd olika orsaksbakgrunder; uttolkning av idéer (koncept), handlingsprogram, intressekonflikter eller förutsedda, men oönskade händelser som uppstår i det praktisknära arbetet. Genom att kombinera olika spänningsfält framträder en mer dynamisk bild av de kraftfält i vilka handlingsstrategier ska utformas. När det t.ex. gäller den övergripande styrningen (bild 2) är tanken att krafterna strålar ut, i flera riktningar, men bort ifrån ett centralt aktörskap (det som förväntas styra). I andra exempel strålar krafterna mot specifika brytpunkter. Projektet för resursfördelning är ett sådant exempel och mellancheven som ska fördela LSS-bostäder, ett annat. I det första fallet, som handlar om hur verksamhetens viktigaste resurs (kompetens) ska fördelas, blir sammansättningen av aktiva spänningsfält så omfattande, att den energi som investeras i projektet, i motsvarande mängd förbrukas. Jag beskriver processen och utfallet med hjälp av metaforen *svart hål*. När det gäller fördelningen av LSS-bostäder, har mellancheven att förhålla sig till intressekonflikter om en annan viktig resurs, LSS-bostäder. Mellancheven

hamnar i centrum för utdragna förhandlingar som äger rum i en mängd olika gränssnitt, en typ av *utvidgad översättningsprocess*. Men det kanske tydligaste exemplet där krafter och rörelser sammanstrålar i en given brytpunkt (eller funktion), är förhållandet för första linjens chefer. Denna funktion får en central betydelse i nätverket och det leder, enligt min tolkning, till en överbelastning av denna chefsfunktion (*överbelastad hubb*). I internationell forskning har *Practice leadership* förts fram som en modell för att möta sådana organisatoriska utmaningar (Mansell & Beadle-Brown, 2004). Modellen inbegriper både rationella principer för implementering och praktiska lösningar för en strukturerad distribution av det praktikinära ledarskapet (bild 3 och 4). *Practice leadership* är inte en traditionell linjebaserad ledarskapsmodell, utan en strukturerad modell för att främja ett teambaserat arbetssätt (ibid). Mina resultat ger stöd för att organiseringen av det praktikinära ledarskapet i svenska LSS-verksamheter, bör utvecklas i en sådan riktning.

Kontroverser

I en organisering framträder vissa gränssnitt som särskilt centrala. Det uppstår behov av översättningar, vilket i sin tur borrar för kontroverser och maktdispositioner. Ett sådant exempel är de professionaliseringsprocesser som pågår i den studerade förvaltningen. Att sådana processer leder till intressekonflikter och maktdispositioner är väl belagt och föremål för omfattande forskning (Brante, 2015). Min studie visar att händelseutvecklingen i det här fallet inte drivs av den presumtiva professionen (vilket är ett vanligt synsätt). Min tolkning är att det istället är mellanchefer och första linjens chefer som ligger bakom utvecklingen mot nya befattningar med krav på högskoleutbildning. Jag argumenterar för att det är en slags *självorganisering* som uppstår för att kompensera för de organisatoriska villkor som styrt cheferna i riktning bort ifrån det praktikinära arbetet, mot mer administrativa och systemorienterade arbetsuppgifter. Denna form av organisering innebär samtidigt att de nya yrkesrollerna introduceras och införlivas i nätverk som inte fullt ut reglerats för att möta dessa förändringar. De kontroverser som uppstår kommer därför att förhandlas i både informella konstellationer och mer planerade, förvaltningsadministrativa former.

Slutligen

Studien har fokuserat på att empiriskt kartlägga komponenter och rörelser inom ett avgränsat område, LSS-området. Den har studerat vad de består av och hur de relaterar till varandra. Resultatet är en dynamisk kartbild som spänner *från policy till praktik*. Nätverksbegreppet som tankefigur, har möjliggjort och synliggjort viktiga sammankopplingar och sammansättningar inom området; Aktörsnätverk sammansatta av så skilda komponenter som människor, ideologier, lokaler, mediciner och mycket annat. Det är heterogena formationer som dessutom kontinuerligt förhandlas och omvandlas. Förståelsen av aktanter som rör sig och transporteras genom nätverken, sätter i sin tur ljuset på de gränssnitt där de stoppas upp och möter motstånd. I dessa ytor, där översättningar måste äga rum, kan både människor och ting fungera som *transformatorer*. Vid sådana översättningar och möten uppstår krafter och spänningar, förhållanden som kan vara en följd av så skilda företeelser som motsäggelsefulla logiker eller konkreta intressekonflikter mellan konstellationer av människor. Oberoende av orsaksbakgrund tvingas områdets aktörer förhålla sig till det som händer och skapa underlag för sina handlingar. Den osäkerhet som uppstår är ett ofrånkomligt resultat av mängden handlingsalternativ och mångfalden av potentiella utfall. Och slutligen, att organiseringen, på samma sätt som den sociala världen, formas genom rörelser som både sammanstrålar och utvidgas.

Metodologiska reflektioner

Genom min roll som verksamhetsdoktorand har jag konfronterats med organiseringen av LSS-insatser på två olika sätt. Ena dagen har jag befunnit mig på insidan och inspirerats och förbryllats av allt som pågår. Nästa dag har jag stått utanför och ansträngt mig för att förstå handlingar och händelser med distans och en teoretiskt orienterad, analytisk blick. Tack vare min roll som praktiker, har jag trots allt haft unika möjligheter att kontinuerligt diskutera preliminära resultat, med professionella inom det område jag studerat. Dessa diskussioner har haft stor betydelse för såväl metodologiska upplägg, som för vilka teoretiska trådar jag valt att spinna vidare på. De har i hög grad också fungerat som en validitetsbarometer för att

bedöma vad som ytterst betraktas som relevant, intressant och angeläget av aktörer i det studerade fältet (Justesen och Mik-Meyer, 2012; Rennstam och Wästerfors, 2015).

Mitt empiriska material är huvudsakligen inhämtat ifrån *en* stor LSS-organisation, som t.ex. har fyra chefsnivåer, (exklusive kommunalråd eller motsvarande). Av den anledningen valde jag att i slutfasen intervjua chefer från två mindre kommuner. De skillnader som framkom i de jämförelser som intervjuerna berörde, var främst kopplade till närheten (eller avståndet) till de politiska representanterna, samt till omfattningen av resurser i form av t.ex. anställda specialister. I övrigt kände informanterna väl igen studiens resultat om uttolkning av policybegrepp, dilemman i det vardagliga arbetet och förekomsten av kontroverser och olika maktdispositioner.

Det är fullt möjligt att deduktiva studier, med t.ex. mer specifika hypoteser om spänningsfält och mekanismer, skulle kunna identifiera förhållanden som jag inte uppmärksammat. En longitudinell och kvantitativt orienterad studie, skulle i sin tur kunna erbjuda möjligheter att spåra utvecklingstendenser och/eller jämföra mätbara egenskaper i sinsemellan olika organisatoriska lösningar. Denna studie är avgränsad på det sätt som jag beskrivit ovan och resultaten kan därför betraktas som en provisorisk kartbild av händelser som utspelats på en lokal plats. Samtidigt har de LSS-verksamheter jag studerat någon motsvarighet i samtliga svenska kommuner och flera resultat är också in linje med tidigare publicerad litteratur. Detta talar för att resultaten i olika grad kan vara överförbara till andra, liknande sammanhang (Alvesson och Sköldberg, 2008), även om detta i slutändan är upp till läsaren att bedöma.

Tankar om fortsatta studier

Den metodologiska designen i den här studien har utgått ifrån idén om att spåra hur LSS-policyn tar sig praktiska uttryck och vad som händer i välfärdsorganisationens inre. Studien upphör i gränssnittet mellan de professionella och målgruppen. Därför ser jag det som en logisk följd att ta upp tråden där och fortsätta utforska vad som

händer i dessa möten, men med ett tydligare fokus på målgruppen och deras anhöriga.

Ur ett bredare forskningsperspektiv, ser jag också förutsättningar för att genom större sammanhängande forskningsprogram, med utgångspunkt ifrån de analytiska verktyg som ANT erbjuder (och som jag vidareutvecklat genom min studie), fortsätta utforska hur LSS-organisationer, men även andra typer av välfärdsorganisationer fungerar. Genom nära samarbete mellan forskning och praktik, kan kartbilderna ytterligare vidgas, förfinas och fördjupas. I en öppensinnad samverkan, borde det vara möjligt att förädla resultaten och gemensamt utveckla verktyg som kan hjälpa LSS-organisationer att göra organisatoriska förflyttningar som på ett dynamiskt sätt svarar upp mot de krav verksamhetens innehåll ställer på organiseringen.

Slutord

Under den tid jag arbetade som första linjens chef (inom LSS), samlade jag på mig många frågor och deltog flitigt i diskussioner om händelser och fenomen som var svåra att greppa. Ur dessa diskussioner föddes idén om att söka en del av svaren genom forskning. Hösten 2015 påbörjade jag forskningsstudier på Institutionen för socialt arbete på Malmö universitet och denna licentiatsavhandling är resultatet av dessa studier. Parallellt med mina forskningsstudier har jag sedan arbetat med verksamhetsutveckling inom ramen för FoU-enheten i Malmö stads funktionsstödsförvaltning.

För forskningens vidkommande ser jag mitt försök att använda aktör-nätverksteori, som ett potentiellt bidrag till organisationsforskning om välfärdsorganisationer. Och även om resultaten inte direkt kan vara vägledande för en specifik organisatorisk utformning, så hoppas jag ändå att de ska stimulera till reflektion och inspirera till fortsatt verksamhetsutveckling inom LSS-området.

APPENDIX

Begrepp

En sammanställning av tentativa, analytiska begrepp som vuxit fram som ett resultat av studien.

Aktantfabriker – en benämning på aktörsnätverk som producerar aktanter, huvudsakligen dokument, med begränsad hänsyn till vilka mobiliserande krafter dessa utrustas med och vilka förutsättningar som skapas för distribution och/eller mottagarnas möjligheter att packa upp och översätta dem.

Kartbildning – en explorativ process som spårar och analyserar vitala komponenter inom ett område i syfte att identifiera *nya* sammansättningar. Till skillnad från *kartläggning*, som implicerar ett fokus mot existerande strukturer.

Formaliserade, informella och standardiserade aktörsnätverk – *Formaliserade* aktörsnätverk konstitueras av regler och beslut ifrån en maktinstans. De *informella* uppstår som ett resultat av långvariga sammankopplingar mellan olika aktörer (och aktanter). Deras målsättningar och inbördes relationer, är i högre grad föremål för förhandling. De *standardiserade* aktörsnätverken hålls samman och förenas av vissa gemensamma egenskaper.

Nätverkskonstellation – en empiriskt belagd sammansättning av aktörer som interagerar och har betydelse för det som händer inom

det studerade området. Jämför *aktörsnätverk*, som är en teoretisk abstraktion som primärt syftar till att synliggöra nya, oväntade sammansättningar.

Mobilisator – en substantivering av *att mobilisera*, en aktör eller aktant med kapacitet att sätta annat och andra i rörelse.

Hypermetamobilisator – en aktant, av övergripande karaktär, med exceptionell styrka och förmåga att försätta mängder av aktörsnätverk i rörelse.

Transformatör – en aktör eller aktant med egenskaper eller särdrag som förvandlar, förvränger och modifierar händelseförlopp. Eg. ett förslag till en alternativ svensk översättning av ANT's begrepp *mediator*, som oftast översätts med termen *medlare*.

Transportör – en aktör eller aktant som transporterar betydelse och kraft utan att omvandla dem, motsvarande ANT's begrepp *melanhand* (intermediaries).

Svart hål – en organisatorisk process som uppslukar mängder av energi, utan att åstadkomma de förflyttningar eller förändringar som avsetts. Vanligtvis handlingsprogram som inbegriper kontroverser i flera, för verksamheten centrala spänningsfält.

Management by fear of association – en avsiktlig ledningsstrategi som grundas i aktörers rädsla för att associeras med särskilt komplexa och kontroversiella problem.

Utvidgad översättningsprocess – en utveckling genom vilken en organisation (ett aktörsnätverk) löser komplexa intressekonflikter genom utdragna förhandlingar i multipla gränssnitt.

Överbelastad hubb – en specifik funktion i organisationen (en obligatorisk passagepunkt), genom vilken så stora mängder information och verkande krafter konvergerar, att det uppstår en överbelastning.

Spänningsfält

Exempel på spänningsfält som identifierats genom denna studie.

<i>Tolkningsdimensionen</i>		
mobilisering	vs	översättning
delaktighet	vs	exkludering
naturvetenskapligt	vs	samhällsvetenskapligt synsätt
kvantitativ	vs	kvalitativ logik
närbild	vs	helhetsbild
<i>Handlingsdimensionen</i>		
policy	vs	praktik
administrativt	vs	praktiknära arbete
eget	vs	andras ansvar
specialist	vs	generalist
<i>Maktdimensionen</i>		
tillgång	vs	brist på resurser
formaliserad	vs	tyst kunskap
förhandling	vs	överenskommelse
stabilitet	vs	instabilitet
medarbetare	vs	brukare

REFERENSER

- Altermark, N. (2017) 'Hur legitimeras socialpolitiska besparingar?', *Socialvetenskaplig tidskrift* 2017:2, 107–126.
- Alvesson, M. et al. (2017) *Reflexivt ledarskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, M. och Sköldberg, K. (2008) *Tolkning och reflektion : vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, M. och Spicer, A. (2012) 'A Stupidity-Based Theory of Organizations', *Journal of Management Studies*. doi: 10.1111/j.1467-6486.2012.01072.x.
- Aspers, P. (2011) *Etnografiska metoder: att förstå och förklara samtiden*. Malmö: Liber.
- Baba, M. L. (2009) 'Theories of Practice in Anthropology: A Critical Appraisal', in *The Unity of Theory and Practice in Anthropology: Rebuilding A Fractured Synthesis*. doi: 10.1002/9781444306934.ch2.
- Belliger, A. och Krieger, D. J. (2016) *Organizing Networks, Organizing Networks*. doi: 10.14361/9783839436165.
- Berger, P. och Luckmann, T. (2016) 'The social construction of reality', in *Social Theory Re-Wired: New Connections to Classical and Contemporary Perspectives: Second Edition*. doi: 10.4324/9781315775357.
- Bigby, C. (2012) 'Social inclusion and people with intellectual disability and challenging behaviour: A systematic review', *Journal of Intellectual and Developmental Disability*. doi: 10.3109/13668250.2012.721878.
- Bigby, C. och Beadle-Brown, J. (2018) 'Improving Quality of Life Outcomes in Supported Accommodation for People with Intellectual Disability: What Makes a Difference?', *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*. doi: 10.1111/jar.12291.
- Bijker, W. E. och Law, J. (1992) 'Introduction', in *Shaping technology/ building society: Studies in sociotechnical change*.

- Bingham, N. och Thrift, N. (2000) 'The geography of Bruno Latour and Michel Serres', *Thinking space*.
- Blom, B. och Morén, S. (2015) *Teori för socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Blom, B., Morén, S. och Nygren, L. (2013) *Kunskap i socialt arbete : om villkor, processer och användning*. Stockholm: Natur & kultur.
- Blumer, H. (1969) *Symbolic interactionism: perspective and methods*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Bourdieu, P., Gimdal, G. och Jordebrandt, S. (1999) *Praktiskt förnuft : bidrag till en handlingsteori*. Göteborg: Daidalos.
- Brante, T. (2014) *Den professionella logiken : hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället*. Stockholm: Liber.
- Brante, T. (2015) *Professionerna i kunskapssamhället : en jämförande studie av svenska professioner*. Stockholm: Liber.
- Bringselius, L. (2017) *Tillitsbaserad styrning och ledning : ett ramverk*. [Stockholm]: Regeringskansliet, Finansdepartementet.
- Bryman, A. (2013) *Social research methods Bryman, OXFORD University Press*. doi: 10.1017/CBO9781107415324.004.
- Bryman, A. (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber.
- Callon, M. (1984) 'Some elements of a sociology of translation: Domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay', *Sociological Review*. doi: 10.1111/j.1467-954X.1984.tb00113.x.
- Chaharbaghi, K. (2016) 'Vision: En källa till innovation, illusion eller social kontroll?', *Socialvetenskaplig tidskrift*, 17(3-4), 246-254.
- Charmaz, K. (2006) *Constructing grounded theory: a practical guide through qualitative analysis*, Book. doi: 10.1016/j.lisr.2007.11.003.
- Charmaz, K. (2014) *Constructing grounded theory*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Cutcliffe, J. R. (2000) 'Methodological issues in grounded theory', *Journal of Advanced Nursing*. doi: 10.1046/j.1365-2648.2000.01430.x.
- Czarniawska, B. (2016) *A research agenda for management and organization studies*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Czarniawska, B. (2017) 'Bruno latour and niklas luhmann as organization theorists', in *Management Research: European Perspectives*. doi: 10.4324/9781315194394.
- Denvall, V. och Johansson, K. (2012) 'Kejsarens nya kläder [Elektronisk resurs] implementering av evidensbaserad praktik i socialt arbete', *Socialvetenskaplig tidskrift*. Umeå: Socialvetenskaplig tidskrift. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:lnu:diva-27076>.

- Deveau, R. och McGill, P. (2016) 'Practice Leadership at the Front Line in Supporting People with Intellectual Disabilities and Challenging Behaviour: A Qualitative Study of Registered Managers of Community-based, Staffed Group homes', *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*. doi: 10.1111/jar.12178.
- Deveau, R. och McGill, P. (2016) 'Impact of practice leadership management style on staff experience in services for people with intellectual disability and challenging behaviour: A further examination and partial replication', *Research in Developmental Disabilities*. doi: 10.1016/j.ridd.2016.05.020.
- Dimaggio, P. J. och Powell, W. W. (1983) 'The iron cage revisited: Institutional and collective rationality in organizational fields', *American Sociological Review*. doi: 10.2307/2095101.
- Dunér, A. och Olin, E. (2011) 'En begynnande professionalisering? Om gränsarbete och kompetenskrav inom funktionshinderverksamhet och äldreomsorg', *Socialvetenskaplig tidskrift*, 4(4), 336–353.
- Dunér, A. och Wolmesjö, M. (2015) 'Interprofessional Collaboration in Swedish health and social care from a care manager's perspective [Elektronisk resurs] [Interprofessionell samverkan i svensk hälso- och sjukvård och social omsorg ur biståndshandläggares perspektiv]', in *European Journal of Social Work*. European Journal of Social Work. Available at: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-108003>.
- Egard, H. (2011) *Personlig assistans i praktiken: beredskap, initiativ och vänskaplighet*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T. och Styhre, A. (2012) *Organisation och organisering*. Malmö: Liber.
- Evetts, J. (2006) 'Trust and professionalism: Challenges and occupational changes', *Current Sociology*. doi: 10.1177/0011392106065083.
- Flybjerg, B. (2011) 'Case study', in *The sage handbook of qualitative research*.
- Foucault, M. (2003) *Övervakning och straff: fängelsets födelse*. Lund: Arkiv.
- Foucault, M. (2011) *Vetandets arkeologi*. Lund: Arkiv.
- Friedland, R. och Alford, R. R. (1991) 'Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions', in *The new Institutionalism in Organizational Analysis*.
- Giddens, A. (1991) 'Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age.', *American Journal of Sociology*.
- Giertz, L. (2012) *Erkännande, makt och möten: en studie av inflytande och självbestämmande med LSS*. Växjö: Linnaeus University Press. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:lnu:diva-18816>.
- Gilje, N., Grimen, H. (2007) *Samhällsvetenskapernas förutsättningar*. Göteborg: Daidalos.

- Goodley, D. (2011) 'Introduction: Global Disability Studies', *Disability Studies: An Interdisciplinary Introduction*.
- Grape, O., Blom, B. och Johansson, R. (2006) *Organisation och omvärld: nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Grell, P., Ahmadi, N. och Blom, B. (2013) 'Hur inverkar organisationsstrukturen på socialtjänstens klientarbete? [Elektronisk resurs] en sammanfattning av kunskapsläget', in *Socialvetenskaplig tidskrift*. Socialvetenskaplig tidskrift. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-88371>.
- Grunewald, K. (2009) *Från idiot till medborgare: de utvecklingsstördas historia*. Stockholm: Gothia.
- Gullacksen, A.-C. (2010) *Delaktighetsmodellen: en väg mot empowerment*. Lund: Kommunförbundet Skåne, FoU Skåne.
- Gustavsson, A. (2004) *Delaktighetens språk*. Lund: Studentlitteratur.
- Hacking, I. (1999) *The Social Construction of What?*, *Australian Geographer*. doi: 10.2307/3005999.
- Harari, Y. N. (2014) *Sapiens, A Brief History of Humankind*.
- Hasenfeld, Y. (1983) *Human Service Organizations, Sage Human Services Guide*.
- Hasenfeld, Y. (2010) *Human services as complex organizations*. Los Angeles: Sage.
- Holstein, J. A. och Gubrium, J. F. (1997) 'Active Interviewing', in *Qualitative Research: Theory, Method and Practice*. doi: 10.1016/S0140-6736(05)64639-9.
- Hood, C. (1995) 'The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme', *Accounting, Organizations and Society*. doi: 10.1016/0361-3682(93)E0001-W.
- Hupe, P. och Hill, M. (2014) 'Delivery Capacity', in *The Problem-solving Capacity of the Modern State*. doi: 10.1093/acprof:oso/9780198716365.003.0002.
- Ineland, J., Molin, M. och Sauer, L. (2013a) 'Normalitet och identitet i det senmoderna: om personer med intellektuella funktionshinder i relation till utbildning och arbete', *Socialvetenskaplig tidskrift*, 1, 53–70. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:hv:diva-7249>.
- Ineland, J., Molin, M. och Sauer, L. (2013b) *Utvecklingsstörning, samhälle och välfärd*. Malmö: Gleerup.
- Socialstyrelsen. (2018) *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning: lägesrapport 2018* [Stockholm]: <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2018/2018-2-18>.
- Jergeby, U. (2008) *Evidensbaserad praktik i socialt arbete*. Stockholm: Gothia.

- Johansson, S. (2005) 'Socialtjänstens organisation som forskningsobjekt.', in *Socialvetenskaplig tidskrift*. Socialvetenskaplig tidskrift.
- Johansson, S., Dellgran, P. och Höjer, S. (2015) *Människobehandlande organisationer : villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & kultur.
- Johansson, T. (2009) 'Etnografi som teori, metod och livsstil', 7–29.
- Justesen, L., Mik-Meyer, N. (2012) *Qualitative research methods in organisation studies*. Köbenhavn: Hans Reitzels Forlag.
- Kouzes, J. M., Posner, B. Z. och Svensson, P. (1997) *Ledarskapets utmaning*. Göteborg: ISL (Institutet för säljträning och ledarutveckling) (Chef och ledningsserien, 99-2369058-X).
- Larsson, M. (2008) *Att förverkliga rättigheter genom personlig assistans*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
<http://www.lu.se/o.o.i.s?id=12588&postid=1219440>.
- Latour, B. (2006) *Reassembling the Social, Politica y Sociedad*. doi: 10.1163/156913308X336453.
- Latour, B. (2015) *Tinget återställt: en introduktion till actor-network theory*. Lund: Studentlitteratur.
- Law, J. (1992) 'Notes on the theory of the actor-network: Ordering, strategy, and heterogeneity', *Systems Practice*. doi: 10.1007/BF01059830.
- Law, J. (2007) 'Actor Network Theory and Material Semiotics 1 John Law', *Network*.
- Lindberg, L. (2016) *Forskningen som haltar: svensk forskning om funktionshinder*. [Utgivningsort okänd]: Lars Lindberg.
- Lindberg, L. och Grönvik, L. (2011) *Funktionshinderspolitik: en introduktion*. Lund: Studentlitteratur.
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy, Classics of public administration*. doi: 10.1007/978-3-319-21272-2.
- Lundgren, M. et al. (2009) 'Från integrering till specialisering [Elektronisk resurs] om organisering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg 1988-2008', in *Socialvetenskaplig tidskrift*. Göteborg: Socialvetenskaplig tidskrift. Available at: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-26094>.
- Mansell, J. (2006) 'Deinstitutionalisation and community living: Progress, problems and priorities', *Journal of Intellectual and Developmental Disability*. doi: 10.1080/13668250600686726.
- Mansell, J. och Beadle-Brown, J. (2004) 'Person-centred planning or person-centred action? Policy and practice in intellectual disability services', *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*. doi: 10.1111/j.1468-3148.2004.00175.x.

- Matland, R. E. (1995) 'Synthesizing the Implementation Literature', *The Ambiguity/Conflict Model of Policy Implementation*.
- Meyer, J. W. och Rowan, B. (1977) 'Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony', *American Journal of Sociology*. doi: 10.1086/226550.
- Mintzberg, H. (1993) *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Myndigheten för delaktighet (2016) *Utvärdering och analys av funktionshinderspolicen 2011-2016: redovisning av regeringsuppdrag om ett samlat uppföljningssystem för funktionshinderspolicen*. Sundbyberg. Available <http://www.mfd.se/publikationer/rapporter/utvardering-och-analys-av-funktionshinderspolicen-2011-2016>.
- Newman, V. och Chaharbaghi, K. (2000) 'The study and practice of leadership', *Journal of Knowledge Management*. doi: 10.1108/13673270010315966.
- Newman, V. och Chaharbaghi, K. (2003) 'The corporate culture myth', *Long Range Planning*. doi: 10.1016/s0024-6301(98)80044-7.
- Nirje, B. (1977) *Normaliseringsprincipen*. Stockholm: Riksförbundet FUB.
- Oscarsson, L. (2009) *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten: en introduktion för praktiker, chefer, politiker och studenter*. Stockholm: SKL Kommentus.
- Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (2018). Stockholm: Norstedts juridik.
- Ponnert, L. och Svensson, K. (2011) 'När förpackade idéer möter organisatoriska villkor', *Socialvetenskaplig tidskrift*, (3), 168-185.
- Pugh, D. S. och Hickson, D. J. (2007) *Writers on organizations, Writers on Organizations*. doi: 10.4135/9781483329628.
- Socialstyrelsen. *Rätt kompetens hos personal i verksamheter för personer med funktionsnedsättning: vägledning för arbetsgivare* (2012). Stockholm: Available at: <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18607/2012-2-17.pdf>.
- Rennstam, J. och Wästerfors, D. (2015) *Från stoff till studie: om analysarbete i kvalitativ forskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Scott, R. W. (2008) *Institutions and Organizations Ideas and interests*, *Journal of Chemical Information and Modeling*. doi: 10.1016/S0263-2373(97)89895-7.
- Scott, R. W. och Meyer, J. W. (1983) 'The Organization of Societal Sectors', in *Organizational Environments: Ritual and Rationality*.
- Scott, W. R. (2008) *Institutions and organizations: Ideas and interests, Institutions and Organizations: Ideas and Interests*.

- Scott, W. R. (2014) 'W. Richard Scott (1995), Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities.', *M@n@gement*. doi: 10.3917/mana.172.0136.
- Senge, P. M. (1991) 'The fifth discipline, the art and practice of the learning organization', *Performance + Instruction*. doi: 10.1002/pfi.4170300510.
- Silverman, D. (2011) 'Interpreting qualitative data: A guide to the principles of qualitative research', *Interpreting qualitative data : A guide to the principles of qualitative research*.
- Söder, M. (1979) *Anstalter för utvecklingsstörda : en historisk-sociologisk beskrivning av utvecklingen*. Stockholm: Ala.
- Speldewinde, C. (2013) 'Policy worlds: Anthropology and the analysis of contemporary power, edited by Cris Shore, Susan Wright and Davide Pero', *Anthropological Forum*. doi: 10.1080/00664677.2012.739921.
- Svensson, K., Johnsson, E. och Laanemets, L. (2008) *Handlingsutrymme : utmaningar i socialt arbete*. Stockholm: Natur & kultur. <http://www.nok.se/BR/allmlitt/9789127115170.jpg>.
- Tideman, M. (2000) *Normalisering och kategorisering : om handikappideologi och välfärdsolitik i teori och praktik för personer med utvecklingsstörning*. Lund: Studentlitteratur.
- Tideman, M., Tideman, M. och Tössebro, J. (2002) 'A comparison of living conditions for intellectually disabled people in Norway and Sweden: Present situation and changes following the national reforms in the 1990's', *Scandinavian Journal of Disability Research*. doi: 10.1080/15017410209510781.
- Umb-Carlsson, Ö. (2008) *Studier om hälsa för personer med utvecklingsstörning*. Östersund: Statens folkhälsoinstitut.
- Wacquant, L. (2002) 'Review symposium: Scrutinizing the street: poverty, morality, and pitfalls of urban ethnography', *Am J Sociology*.
- Weber, M. (1924) 'Bureaucracy and Legitimate Authority', in *Organization Theory: Selected Readings*.
- Weber, M. (1958) *Max Weber, Essays in Sociology, International library of sociology and social reconstruction*. doi: 10.2307/793261.
- Wedel, J. R. et al. (2005) 'Toward an anthropology of public policy', *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. doi: 10.1177/0002716205276734.
- Winner, L. (1993) 'Upon Opening the Black Box and Finding It Empty: Social Constructivism and the Philosophy of Technology', *Science, Technology & Human Values*. doi: 10.1177/016224399301800306.

Wolmesjö, M. (2005) *Ledningsfunktion i omvandling: om förändringar av yrkesrollen för första linjens chefer inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
<http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=25089&fileId=26532>.

World Health Organization (1980) 'International classification of impairments, disabilities, and handicaps', *International Journal of Rehabilitation Research*.
doi: 10.1097/00004356-198012000-00032.

I denna licentiatavhandling utforskar Per Arvidsson vad som händer när LSS-policyn ska omsättas till praktik. Studien fokuserar på den organisering som sker på en lokal, kommunal nivå och det empiriska materialet är i hög grad samproducerat med praktiker, verksamma inom det studerade området.

Analysen sker med stöd av Aktör-nätverksteori (ANT), ett angreppssätt som bidrar till att skapa en dynamisk bild av välfärdsorganisationens komplexa, inre liv. Studien identifierar funktionen för första linjens chefer som en central, men överbelastad hubb. I studien beskrivs också hur en begynnande professionalisering, både utvecklar och utmanar organisationen.

Avhandlingen kan ligga till grund för fortsatta studier av välfärdsorganisationer, men också fungera som diskussionsunderlag för praktiskt verksamma inom området.

Per Arvidsson är verksamhetsdoktorand vid institutionen för socialt arbete, Malmö universitet. Han är också socionom och arbetar med verksamhetsutveckling inom ramen för Funktionsstödsförvaltningens FoU-enhet, Malmö stad.

ISBN 978-91-7877-034-2 (print)

ISBN 978-91-7877-035-9 (pdf)

ISSN 1650-2337