

”Det gäller att jämka så alla blir lite nöjda.”

En kvalitativ studie om hur biståndshandläggaren hanterar krav och förväntningar i sin yrkesroll.

Författare: Lena Larsson

Socialhögskolan vid Lunds universitet

SOPA63

Vt-09



Handledare: Yoko Tada

Abstract

Author: Lena Larsson

Title: "We try to make everyone a little bit satisfied."

A qualitative study about how the care managers handle the expectations and demands of their profession.

Supervisor: Yoko Tada

Assessor: Eva-Malin Antoniusson

The purpose of this study was to examine how care managers handle the expectations and demands of their profession. More specifically its aim was to find out how they handle the demands from the elder and his or hers relatives. The aim was also to study how the care managers related to laws and municipal guidelines and how the organizational factors affected their work. I chose to do six semi contracted interviews with care managers in two municipalities in Skåne, southern Sweden. They were all working in the old age care. The analysis of the result from the interviews was based on Lennart Lundquist's theory about the ethics in Swedish administrations and on Erik Blennberger's theory about ethics in social work. My conclusion was that the care manager's commitment sometimes was more directed to the caretaker and sometimes more directed to the organization or to laws and municipal guidelines. Often it was a mixture of them all. I found out that these care managers often followed the guidelines of the municipality and that some of them thought it was important to do so because it made the mean test more fair and equal.

Key words: Care manager, eldercare, ethic, guidelines.

Innehållsförteckning

Förord	4
1. Inledning	5
1.1 Problemformulering	5
1.2 Syfte och frågeställning.....	6
1.3 Fortsatt framställning	6
2. Bakgrund	7
2.1 Begreppsdefinition	7
2.2 Biståndshandläggaren och organisationen	7
2.3 Socialtjänstlagen	8
3. Tidigare forskning	9
3.1 Äkta dilemman och skendilemman.....	9
3.2 Expediera, omvandla behov och avvisa	10
3.3 Socialtjänstlagen och kommunala riktlinjer.....	11
3.4 Kommunens ekonomiska resurser och riktlinjer.....	11
3.5 Anhöriga, ekonomi och riktlinjer	12
4. Teori	13
4.1 Förvaltningsetik	13
5. Metod	14
5.1 Kvalitativ metod och denna metods styrkor och svagheter	15
5.2 Metodens tillförlitlighet	16
5.3 Avgränsning	16
5.4 Etiska perspektiv	17
5.5 Analys av materialet och förförståelse	18
6. Resultat och analys	19
6.1 Resultat den enskilde.....	20
6.2 Analys den enskilde	22
6.3 Resultat lagstiftning och riktlinjer.....	23
6.4 Analys lagstiftning och riktlinjer	26
6.5 Resultat organisationen	28
6.6 Analys organisationen.....	30
7. Sammanfattning och reflektioner.....	31
Referenslista	37
Bilaga 1.....	39

Förord

Här vill jag passa på och tacka ni sex biståndshandläggare som tog er tid att medverka och delade med er av era erfarenheter. Utan er hade det inte varit möjligt att utföra denna studie. Jag vill dessutom tacka min handledare Yoko Tada för synpunkter och goda råd.

Ett stort tack till er alla!

Lena Larsson, Maj 2009

1. Inledning

1.1 Problemformulering

En av de uppgifter som kommunerna i vårt land har är att sörja för att äldre människor som inte längre klarar sig själva får den hjälp och stöd de behöver. Denna äldreomsorg är organiserad på olika sätt och själva utförandet kan ske i både kommunal och privat regi. Myndighetsutövningen är dock alltid kommunal och utförs av tjänstemän, som jag i denna studie har valt att titulera biståndshandläggare. Deras arbetsuppgift är att utreda, bedöma och fatta beslut i ärenden av detta slag. Behovet bedöms dels utifrån rådande lagstiftning, bland annat socialtjänstlagen, och dels gällande regler, riktlinjer och bestämmelser på kommunal nivå. I handläggningen av dessa ärenden har biståndshandläggaren flera aktörer att ta hänsyn till. På politikernivå fattas de övergripande besluten om hur äldreomsorgen ska utformas men det är på tjänstemannanivå som de reella bedömningarna görs. De här besluten kan många gånger spela en avgörande roll för den behovssökande.

Det finns tidigare forskningen inom det här området (Dunér & Nordström, 2005, Lindelöf & Rönnbäck, 2007) som pekar på att biståndshandläggaren sätts i en mellanposition där de utsätts för krav och förväntningar från olika håll. På ena sidan har dessa tjänstemän att förhålla sig till den enskilde liksom det eventuella nätverk som finns runt denne. En individuell bedömning ska göras utifrån den enskildes behov och önskemål och de här personerna kan ibland vara osäkra och tveksamma om de vill ha någon hjälp eller inte. På andra sidan finns organisationen som innefattar chefer, kollegor, politiska riktlinjer och inte minst ekonomiska resurser som naturligtvis inte är obegränsade. Socialtjänstlagen som biståndshandläggarna har att förhålla sig till är utformad som en målinriktad ramlag utan några precisa riktlinjer hur bedömningen av behovet ska göras. Det skapas spänningar mellan de olika faktorerna vilket leder till att biståndshandläggaren ställs inför dilemman vilka kan vara svåra att hantera.

Jag har själv arbetat inom hemtjänstområdet och sett det här problemet. Det har visat sig genom att biståndshandläggarnas arbetssätt har ifrågasatts och kritiken har kommit både från de enskilda, anhöriga och hemtjänstpersonal.

Min förståelse är således att biståndshandläggarna innehar en mellanposition vilket innebär krav från olika håll. Mitt intresse är därför att försöka belysa hur denna yrkesgrupp hanterar de krav och förväntningar som ställs på dem i yrkesrollen. Jag vill undersöka vilka strategier biståndshandläggarna använder sig av för att klara av denna problematik. Hur gör biståndshandläggaren för att tillgodose de krav och förväntningar som ställs från olika håll och som ibland verkar vara oförenliga?

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet är att studera hur biståndshandläggaren hanterar de förväntningar och krav som ställs på henne eller honom i yrkesutövningen. Jag utgår från biståndshandläggarens perspektiv och utifrån syftet har jag formulerat följande frågeställningar.

- *Hur hanterar biståndshandläggaren kraven från den enskilde och dennes anhöriga?*
- *Hur hanterar biståndshandläggaren lagstiftningen och riktlinjerna i behovsbedömningen?*
- *Hur påverkar de organisatoriska förutsättningarna yrkesutövningen?*

1.3 Fortsatt framställning

För att skapa en förståelse för det här ämnet kommer jag att inleda kapitel två med en begreppsdefinition av nyckelord, en kort historisk bakgrund samt en redovisning av hur själva handläggningsprocessen kan gå till. Därefter följer en beskrivning av några av de paragrafer i socialtjänstlagen som biståndshandläggarna har att rätta sig efter. Kapitel tre innehåller en redogörelse för ett urval av tidigare forskning och i kapitel fyra beskrivs den teoretiska utgångspunkt som jag valt att använda. Därefter följer ett kapitel som presenterar mitt metodologiska tillvägagångssätt. Sedan följer ett kapitel med resultat och analys där jag redovisar för vad mina informanter uppgett samt belyser detta genom att tillämpa tidigare forskning och vald teori. Till sist kommer ett avsnitt med en sammanfattning och avslutande reflektioner.

2. Bakgrund

2.1 Begreppsdefinition

Den hjälp som ges utifrån socialtjänstlagen kallas bistånd. Den myndighetsperson som tar emot ansökan tituleras olika i kommunerna till exempel omsorgshandläggare, biståndshandläggare och behovsbedömare. Jag har valt att använda mig av benämningen *biståndshandläggare* eftersom det är den som är oftast förekommande i litteraturen. I beskrivningen av den person som ansöker om hjälp har jag valt benämningen *den enskilde*. Det är den termen som biståndshandläggarna i min studie använder.

2.2 Biståndshandläggaren och organisationen

Den kommunala äldreomsorgens uppgift är att ge stöd och hjälp till äldre så att de så långt det är möjligt kan klara sig själva i vardagen. För att få hjälp och stöd krävs ett myndighetsbeslut. Biståndshandläggarna är de tjänstemän som tillsammans med de äldre skall komma fram till vilken hjälp de behöver och sedan fatta beslut om detta. Biståndet kan både innefatta personlig omvårdnad och praktisk hjälp i hemmet och ges i olika omfattningar beroende på de enskildes behov och livssituation. Under många år hade den yrkesgrupp som handlade dessa ärenden en tvådelad yrkesroll. Dels hade de ansvar för myndighetsutövningen och dels för verkställigheten. Arbetet inkluderade även ett personal- och budgetansvar och kallades för den traditionella modellen. I slutet av 1990-talet genomgick äldreomsorgen en förändring i organisationen då yrkesrollen delades. De flesta av Sveriges kommuner övergick till en organisationsform där de som enbart svarade för handläggningen blev så kallat specialiserade handläggare. Denna organisationsform kallas beställar-utförarmodell och tjänstebeteckningen för dem på beställarsidan blev bland flera biståndsbedömare, vårdbedömare eller biståndshandläggare (Lindelöf & Rönnbäck, 2007). I de kommunerna som jag utförde mina intervjuer används beställar-utförarmodellen.

En behovsbedömning utförs vanligtvis i den enskildes hem eller på sjukhus (Dunér & Nordström, 2005). Biståndshandläggarens uppgift är att samla den information som är nödvändig för att kunna fatta beslut om någon form av insats.

Det som brukar behandlas är frågor som gäller den enskildes bakgrund, aktuell situation, hälsotillstånd och social situation. Finns anhöriga med vid mötet lyssnar biståndshandläggaren även till den information som dessa kan ge.

Biståndshandläggaren kan även behöva inhämta information till exempel från läkare och då görs det efter medgivande från den enskilde. Därefter påbörjas utredningen och sedan fattas beslut om huruvida det som den enskilde har ansökt om kan beviljas eller inte. Skulle det bli ett helt eller delvis avslag på ansökan har den enskilde rätten att överklaga beslutet. Biståndshandläggaren kan även här vara behjälplig med att göra denna överklagan.

2.3 Socialtjänstlagen

Socialtjänstlagen (SFS 2001:453) är den mest centrala lagen inom biståndsbedömningen. I lagens första paragraf, den så kallade portalparagrafen, fastställs de övergripande målen om människors rätt till jämlikhet, trygghet, självbestämmande och integritet. Socialtjänstlagen är utformad som en målinriktad ramlag som ger kommunerna en stor frihet att anpassa insatserna efter vilka behov och önskemål som uppstår (Norström & Thunved, 2007).

I lagens fjärde kapitel anges rätten till bistånd vilket ger grunden för beslutet och här står följande:

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

(SFS 2001:453 4 kap. 1 §)

Syftet med paragrafen är att tillförsäkra den enskilde en rätt till stöd och hjälp från samhällets sida när denne befinner sig i en situation då detta är nödvändigt. Ålder och funktionshinder är exempel på omständigheter som kan ligga till grund för sådana insatser. Insatserna ska utformas i samråd med den sökande.

Rätten till bistånd är dock inte ovillkorlig då det görs en prövning om behovet kan tillgodoses på annat sätt (Norström & Thunved, 2007).

I socialtjänstlagens femte kapitel finns en beskrivning av socialnämndens uppgifter inom äldreomsorgen:

Socialnämnden skall verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.

(SFS 2001:453 5 kap. 4 §)

Paragrafen bygger på principerna om självbestämmande och normalisering. Nämnden ska medverka till att äldre människor som så önskar kan bo kvar i sin hemmiljö så länge som möjligt. För att det här ska fungera krävs bland annat insatser exempelvis i form av hemtjänst och tillhandahållande av tekniska hjälpmedel. Nämnden ska även medverka till att bryta isolering och öppna möjligheterna för äldre till gemenskap med andra samt skapa förutsättningar för de äldre att ha en aktiv sysselsättning (Norström & Thunved, 2007).

3. Tidigare forskning

3.1 Äkta dilemman och skendilemman

Det finns flera metodböcker som beskriver handläggarens möjligheter i behovsbedömningen och som ger en praktisk kunskap om hur bedömningsprocessen går till. En del av denna litteratur tar även upp de svårigheter som kan uppstå för biståndshandläggaren att utföra sitt arbete. Ett exempel på det senare är Dunér och Nordström (2005) som behandlar den press biståndshandläggaren kan befinna sig under. Anna Dunér är socionom och fil.dr i socialt arbete och Monica Nordström är utbildad sjuksköterska och vårdlärare, fil.dr i sociologi och docent. Båda författarna är verksamma vid institutionen för socialt arbete vid Göteborgs universitet. Dunér och Nordström (2005) utförde en fallstudie i två kommuner i Göteborgsregionen samt i två stadsdelsförvaltningar i Göteborg. Resultatet från studien pekar på att det kan uppstå spänningar mellan olika faktorer när biståndshandläggaren ska göra sin behovsbedömning och fatta beslut om vilken insats som ska beviljas. Författarna kallar den motsättning som råder mellan biståndshandläggarens ansvar i förhållande till de äldre och deras självbestämmande som ett "äkta dilemma". Ett exempel på det här är att se någon far illa och behöver hjälp men att biståndshandläggaren möts av avvisande från

denne när hjälp erbjuds. Här är det svårt för biståndshandläggaren att veta om hon ska respektera den äldres vilja eller tvinga på vederbörande hjälp och därmed köra över hans eller hennes självbestämmande. Ett skendilemma kan uppstå mellan de äldres vilja och viljan hos familjen/nätverket kring dem eller när det blir en motsättning mellan de äldres vilja och behov och den hjälp organisationen kan erbjuda. Dunér och Nordström (2005) menar att det senare går att lösa medan i fallet med äkta dilemman finns inga självklara lösningar.

3.2 Expediera, omvandla behov och avvisa

I en artikel (Dunér & Nordström, 2009) resonerar författarna kring resultaten från ovan nämnda fallstudie. I denna gjordes intervjuer och observationer av biståndshandläggare för att undersöka deras handlande i beslutsprocessen. Författarna valde att i analysen av materialet indela biståndshandläggarnas handlingsätt i tre olika kategorier, *expediera*, *omvandla behov* och *avvisa*. Biståndshandläggarna använder sig av de här metoderna i sitt beslutsfattande för att kunna anpassa de äldres behov och situation till utbudet av insatser inom äldreomsorgen. I de situationer då de äldres ansökan om hjälp motsvaras av de insatser som finns är det smidigt och lätt att bevilja och verkställa ett bistånd. Behovet *expedieras* snabbt och detta upplevs som positivt av de äldre och deras anhöriga. När det finns en spänning mellan de äldres behov och vad som kan tillgodoses genom äldreomsorgens insatser försöker biståndshandläggarna att förhandla fram ett beslut i samförstånd med den äldre och de anhöriga. Strävan är att de äldre skall få en känsla av att det är de själva som bestämmer och nå en överenskommelse som alla kan acceptera. Det här är ett exempel på när biståndshandläggaren *omvandlar behovet*. Det tredje handlingsättet som framförs är att *avvisa*. Enligt socialtjänstlagen måste biståndshandläggaren ta emot och pröva alla förfrågningar och ansökningar som kommer dem tillhanda. Genom att avstyra vissa förfrågningar kommer inte ansökningen in. Det kan till exempel gälla sådana behov som inte finns i det kommunala utbudet för äldreomsorg. En selektiv information om avgifter och kommunala riktlinjer kan också leda till att de äldre avstår från att ansöka eller tackar nej till hjälp.

3.3 Socialtjänstlagen och kommunala riktlinjer

I en bok författad av Lindelöf och Rönnbäck (2007) diskuteras socialtjänstlagen och de kommunala riktlinjer och hur dessa hanteras i behovsbedömningen. Båda författarna är socionomer och fil.dr i socialt arbete. Eftersom socialtjänstlagen är utformad som en målinriktad ramlag skapar det förutsättningar för kommunerna att utforma sin verksamhet efter de lokala behoven. Författarna konstaterar att biståndshandläggarna långt ifrån utnyttjar det handlingsutrymme som lagen ger. De lokala riktlinjerna, informella såväl som formella sådana, styr behovsbedömningen i hög grad. I stället för en flexibel tillämpning av lagen görs en mer snäv och detaljstyrd behovsbedömning. Författarna beskriver att de lokala insatserna antagit formen av en så kallad *insatskatalog*. När de äldre ansöker om hjälpinsatser som inte passar in i katalogen blir de antingen negligerade eller så anpassas det som begärts till en av de insatser som ingår i det kommunala utbudet. Förfarandet dokumenteras oftast inte och det stöd som den äldre egentligen begärt och ansökt om döljs på detta sätt.

3.4 Kommunens ekonomiska resurser och riktlinjer

Den svenska äldreomsorgen finansieras i huvudsak via kommunala skatter och till viss del genom avgifter. Om resurserna var obegränsade skulle vi inte behöva hushålla med dem, men eftersom resurserna är knappa bör de användas effektivt (Edebalk, 2002). Katarina Andersson är fil.dr i socialt arbete och verksam vid Institutionen för socialt arbete vid Umeå universitet. Andersson (2004) genomförde en mindre intervjustudie med sex biståndshandläggare i avsikt att ta reda på hur dessa resonerar och förhåller sig i sitt arbete till äldre i behov av hjälp. I artikeln som bygger på denna studie konstaterar Andersson (ibid) att det främst är kommunens finanser och riktlinjer kring hur beslut om hjälp skall fattas som biståndshandläggarna inriktar sig på vid behovsbedömningen. Studiens material pekar på att biståndshandläggarna anser att det är av vikt att de förhåller sig lika i bedömningarna som görs. Vid gemensamma veckoträffar diskuteras ärenden vilket leder till ett gemensamt tänkande. Upparbetade riktlinjer gör det möjligt att jämföra individers behov och gör det lättare att värja sig mot kritik utifrån till

exempel från anhöriga och landstingsanställd personal. Det får till följd att de behov som de äldre upplever och uttrycker beaktas i allt mindre grad.

Biståndshandläggarna i studien hävdar att även om de inte har ett direkt ansvar för ekonomin i sitt arbete är det nödvändigt att ha en ekonomisk medvetenhet. De beslut som fattas kan bli mycket kostsamt för kommunen. Anderssons tolkning (2004) är att biståndshandläggarnas lojalitet gentemot kommunen och de riktlinjer som leder mot ekonomiska besparingar är stark.

3.5 Anhöriga, ekonomi och riktlinjer

Bengt Ingvad är fil.dr i socialt arbete och forskar inom området åldrandet, omsorg och socialt arbete. Tillsammans med Charlotte Arndt gjorde Ingvad (2004) en studie där tio biståndshandläggare i fem olika kommuner i Skåne deltog. Syftet med denna studie var att ta reda på hur biståndshandläggarna upplevde organisationen och sin arbetsituation. Resultatet visar att en av de svårigheter som biståndshandläggarna upplever är mötet med anhöriga. Strategierna för att lösa problemet är att intaga olika roller och agerar exempelvis som övertalare, medlare eller intar en mer defensiv hållning. Denna studie visar också på att det finns en ekonomisk medvetenhet i arbetet med biståndshandläggning. De kommunala riktlinjerna ser biståndshandläggarna som ett stöd i arbetet. Arndt och Ingvad (ibid) uppmärksammar i sin studie att biståndshandläggarna använde sig av olika strategier för att hantera mångfalden av krav i arbetet. En strategi är att vara administrativt orienterad och bygga upp egna regler för hur arbetet ska bedrivas. Handläggarna söker sig till varandra för att till exempel stämma av hur olika typfall av ärenden ska handläggas. Biståndshandläggarna blir upptagna med hur kommunens riktlinjer ska tillämpas och vilken position de har gentemot andra yrkeskategorier i organisationen. En annan strategi är att orientera sig mot vårdtagaren och låta den äldres behov bli riktmärke för bedömningar och beslut.

4. Teori

I denna studie har jag som teoretisk utgångspunkt valt att använda mig av Lennart Lundquists (1988) resonemang kring byråkratisk etik. Lennart Lundquist är professor i statsvetenskap vid Lunds universitet. Jag har även använt mig av Erik Blennbergers (2005) tankar kring etik i socialt arbete. Erik Blennberger är docent och teologie doktor i tros- och livsåskådningsvetenskap vid Ersta Sköndal högskola. De båda teorierna kan hjälpa till att belysa biståndshandläggarens komplicerade roll och hur denne löser de dilemman som uppstår i behovsbedömningen. Dessutom kan teorierna fungera som ett instrument för att resonera kring biståndshandläggarnas handlingssätt i behovsbedömningen och klarlägga vilka faktorer eller parter som utgör den starkaste förpliktelsen för dem i yrkesutövningen. Biståndshandläggarna i min studie jämför jag med vad Lundquists betecknar byråkraten.

.4.1 Förvaltningsetik

Lundquist (1988) resonerar kring byråkratens problematiska mellanställning. Vid konflikt ställs denne inför ett svårt dilemma. Ska han i första hand lyda lagen, vara lojal gentemot överordnad eller visa samhällsmedlemmarna hänsyn? Byråkratins centrala funktion är att verkställa de politiska besluten vilket i princip innebär att byråkraten ska lyda den politiska styrningen. Skulle byråkraten uppfatta styrningen som oetisk kan han välja att reagera på olika sätt. Han kan fortsätta att vara *lojal* gentemot styrningen och ta beslut som strider mot hans egen moraliska övertygelse. Ett annat alternativ är att *protestera*, antingen inom den egna organisationen eller att *vissla*, slå larm exempelvis till massmedia. *Obstruktion* är ytterligare en möjlighet för byråkraten att använda sig av och innebär till exempel att han arbetar långsammare för att göra en markering att han inte godtar styrningen. Den sista lösningen är *sorti*, att lämna tjänsten.

Tjänstemannen har förpliktelser gentemot lagar och regelverk, verksamhetspolicy, professionspolicy/yrkesetik, vetenskap/erfarenhet, resursläge och prioriteringar, samarbetspartners, politiker/styrelse, kollegor, överordnad, allmänheten och klienter (Blennberger, 2005). Han eller hon kan välja att lägga tyngdpunkten av sin lojalitet hos olika parter i en valsituation. Lundquist (1988) renodlar fyra

förvaltningsetiska inriktningar beroende på vilken part som utgör den starkaste förpliktelsen i yrkesutövningen:

Ämbetsmannaskolan. Tjänstemannen använder sig av lagar och regelverk som grund för sitt agerande och tar inte hänsyn till politik och allmänna opinionen.

Politikerskolan. Här är relationen till de demokratiskt valda politikerna det mest förpliktande. Den offentliga förvaltningen är politikernas instrument och ska så effektivt som möjligt tjäna dessa.

Expertskolan. Här ges störst tyngd åt vetenskapen och den professionella erfarenheten.

Intressentskolan. Tjänstemannen väljer att lägga sin lojalitet främst hos klienten. De som påverkas av förvaltningsbesluten ska ges en möjlighet att delta eller representeras i förvaltningsprocessen.

Lundquist (1988) menar att det kan vara svårt att avgöra i vilken situation de olika perspektiven ska användas. Byråkraten gör ofta en avvägning mellan de olika förpliktelserna och de förekommer sällan i en renodlad form.

Blennberger (2005) lägger till ytterligare två inriktningar i sina tankar kring etik i socialt arbete och menar att det även kan finnas en risk för de här båda:

Kollegialitetsskolan. Här ligger lojaliteten hos den egna arbetsgruppen och där kan kårandan skymma sikten för lagar, politik, professionalitet och klient.

Rutinskolan. Tjänstemannen agerar vanemässigt utan att riktigt vara på det klara med varför.

5. Metod

I det här avsnittet kommer jag att presentera mitt metodologiska tillvägagångssätt. Här redogör jag för och reflekterar över val av metod, vilka metodens styrkor och svagheter är samt dess tillförlitlighet. Vidare redovisas för vilka avgränsningar som gjorts och en beskrivning av vilka etiska överväganden jag gjort. Till sist beskriver jag analysen av materialet och reflekterar över min förförståelse för ämnet. Forskningsperspektivet är deduktivt då jag utgick från teori och tidigare

forskning vilket fungerade som en vägledning för vad som var viktigt att inrikta sig på i studien. Syftet är att i det empiriska materialet finna belägg för att pröva eller kullkasta teorin och resultatet från tidigare forskning. Motsatsen är ett induktivt arbetssätt då forskaren utgår från faktainsamlingen från samhället och försöker skapa teoretiska påståenden ur detta (May, 2001).

5.1 Kvalitativ metod och denna metods styrkor och svagheter

För att nå mitt syfte och besvara min frågeställning har jag valt att använda kvalitativ metod och detta har skett genom sex semistrukturerade intervjuer med biståndshandläggare. Intervjuer är lämpliga när forskaren vill studera människors syn och upplevelser kring ett visst ämne och intervjupersonen får möjlighet att beskriva sina attityder, tankar, känslor och kunskaper kring detta (May, 2001). Genom denna metod kan biståndshandläggarna förmedla sitt eget perspektiv med egna ord. En viss struktur i intervjumaterialet behövs för att hålla sig inom ramen av ämnet och för att underlätta den senare analysen. Semistrukturerade intervjuer (Aspers, 2007) innebär att forskaren utgår från ett antal frågor som han eller hon har tänkt ut i förväg och som ska täcka de olika områden som forskaren vill belysa. Vid intervjutillfällena hade jag en intervjuguide (bilaga 1) som underlag. Utifrån de svar som intervjupersonen gav kunde jag ställa följdfrågor och fördjupa svaren. Svagheten med denna metod är att den intervjuade har en begränsad möjlighet att framföra sitt perspektiv fullt ut eftersom intervjun byggs upp på forskarens frågor (Aspers, 2007). En semistrukturerad intervjuform är dock att föredra framför öppen intervjuteknik då det underlättar att göra en jämförelse mellan de olika intervjuerna då samma frågor ställs till samtliga intervju personer. En helt öppen intervjumetod innebär att intervjupersonen talar fritt om det som denne själv tar upp (ibid).

Intervjuerna spelades in på band som sedan skrevs ut i sin helhet. Inspelningen gjorde det möjligt för mig att koncentrera mig på själva samtalet och intervjuprocessen och slippa det störningsmoment som anteckningar medför (May, 2001). Att använda bandspelare vid kvalitativa intervjuer möjliggör att datainsamlingen blir mer korrekt och undersökaren kan använda sig av utförliga och ordagranna citat från intervjupersonen (Repstad, 1999).

Biståndshandläggarna informerades innan intervjun att denna skulle bandas och det möttes av en stor förståelse och tillåtelse. Intervjuerna blev över lag avslappnade och naturliga. Jag är dock medveten om att intervjusvaren kan ha påverkats av det faktum att de spelades in och att resultatet skulle användas i en uppsats.

5.2 Metodens tillförlitlighet

Tidsfaktorn har begränsat mig till ett mycket litet urval av kommuner och biståndshandläggare. Jag är medveten om att resultatet av intervjuerna återge de åsikter och tankar just de här intervjupersonerna har. Hade jag valt sex andra personer hade jag troligtvis inte fått exakt samma svar. Dessutom är det inte säkert att jag hade fått samma svar om jag intervjuat samma sex personer om igen efter en tid. Med detta vill jag peka på att de svar jag har fått gäller för dessa intervjupersoner och ska inte tolkas som generellt rådande för biståndshandläggare över lag.

All forskning bör innebära en strävan efter en hög reliabilitet och validitet. Med *reliabilitet* menas hur *pålitliga* mätningarna är och innebär att studien ska kunna upprepas både av andra och av forskaren själv och leda till liknande resultat samt att forskaren mäter på ett tillförlitligt sätt. Begreppet *validitet* kan översättas med *giltighet* eller *relevans* och innebär att forskaren samlar in data som är relevant för frågeställningen (Thurén, 1991). Det är svårt att uppnå hög reliabilitet i en kvalitativ undersökning där sociala fenomen studeras och då själva mätobjektet inte är stabilt. Genom att jag hade en frågeställning som var kopplad till syftet med studien och att intervjuerna skrevs ut ordagrant skapades dock förutsättningar för en hög validitet. May (2001) pekar på att bandinspelningen kan vara en garant för att intervjuaren inte ersätter sina egna ord med den intervjuades.

5.3 Avgränsning

Mitt syfte med denna studie är att undersöka hur biståndshandläggaren ser på sin yrkesroll och sin yrkesutövning. Min ambition var att genomföra sex intervjuer med biståndshandläggare vilket också gjordes. Av tidsmässiga skäl har jag beslutat att denna mängd material räcker. Dessutom är inte syftet att

undersökningen ska skapa representativitet utan istället att få ett stort kvalitativt innehåll. Jag valde genom ett bekvämlighetsurval ut två kommuner att utföra mina intervjuer i. Jag hade kunnat välja att ta reda på om faktorer som exempelvis hur mycket de båda kommunerna budgeterar för äldreomsorgen hade någon betydelse för behovsbedömningen. Detta hade förvisso varit intressant att undersöka men det hade också inneburit att jag namngivit kommunerna och på detta sätt även avslöjat biståndshandläggarnas identitet eftersom det handlar om två mindre kommuner med ett fåtal anställda biståndshandläggare. Därför valde jag att inte göra en sådan jämförelse.

Jag är medveten om att biståndshandläggare även handlägger ärenden för bland annat yngre och äldre funktionshindrade. I den här studien har jag avgränsat mig till biståndshandläggare som utövar myndighetsutövning inom äldreomsorgen och enligt socialtjänstlagen.

5.4 Etiska perspektiv

I all vetenskaplig forskning är det viktigt att ha ett etiskt perspektiv. De principer som Vetenskapsrådet (2002) utkommit för humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning är fyra till antalet:

Informationskravet: Forskaren ska informera de berörda om forskningens syfte. De ska även informeras om att deltagandet är frivilligt och att de har rätt att avbryta sin medverkan.

Samtyckeskravet: Deltagarna har rätt att själva bestämma över sin medverkan, när den ska ske och på vilka villkor. De skall vidare kunna avbryta medverkan utan några negativa följder.

Konfidentialitetskravet: Uppgifter om de deltagande ska ges största möjliga konfidentialitet och bevaras så att obehöriga inte kan ta del av dem.

Nyttjandekravet: Uppgifter som samlats in för forskningsändamål om enskilda personer får endast användas till det och får inte användas eller utlånas för kommersiellt bruk.

Det handlar om ett skydd för de personer som lämnar information till forskningen. I ett brev som intervjupersonerna fick ta del av informerades om syftet med

uppsatsen, vad jag hade för avsikt att använda intervjuuppgifterna till samt att de skulle anonymiseras. Dessutom informerades intervjupersonerna att deltagandet var helt frivilligt och att de kunde avbryta denna utan att behöva ange något skäl. Intervjuerna skrevs ut i sin helhet och både utskrifterna och banden behandlades och förvarades så obehöriga inte fick tillgång till dem. Banden och utskrifterna kommer att raderas efter godkännande av uppsatsen.

5.5 Analys av materialet och förförståelse

För att underlätta analysen av materialet var intervjufrågorna relaterade till tre olika teman, den enskilde, lagstiftning och riktlinjer samt organisationen vilket belyser från vilka håll kraven på biståndshandläggaren kommer. Intervjuerna transkriberades ut i sin helhet och därefter markerade jag med färgpenna vilket av de olika teman intervjuaren tillhörde. På det här sättet blev det insamlade materialet mer överskådligt. Detta gjorde att jag kunde koda materialet och med hjälp av teorin och tidigare forskning hitta svar på de frågor jag ställt. Genom kodningen framträdde likheter och skillnader i hur biståndshandläggarna upplevde sin arbetssituation. För att belysa och illustrera detta kommer jag att använda mig av intervjuer.

Jag är medveten om att min förförståelse och förgivettagande att biståndshandläggarens situation är problematisk kan färga av sig i mitt sätt att få fram information och att det finns svårigheter att hålla sig helt neutral till ämnet. Det är dock min förhoppning att denna medvetenhet bidrar till att jag med kritiska ögon kan analysera mitt material. Under intervjuerna har jag dessutom varit noga med att inte ställa några ledande frågor för att undvika att styra intervjupersonernas svar. Problemet med att forskaren har en viss förförståelse diskuteras i Aspers (2007). Det framhålls även att förförståelsen är nödvändig för att forskaren ska kunna skapa förståelse för ämnet.

I samband med intervjutillfällena har jag tagit del av riktlinjerna i de båda kommunerna där jag utförde min studie. I dem står bland annat vilka insatser som finns i utbudet och hur ofta de ska utföras. Jag kan konstatera att de är likartade i sin utformning. Genom att studera riktlinjerna har jag fått en uppfattning om vad biståndshandläggarna har att rätta sig efter.

6. Resultat och analys

Syftet med att analysera intervjumaterialet är att göra kopplingar mellan teori, tidigare forskning och empiri. I det här kapitlet kommer jag att redovisa resultatet från mina intervjuer och sedan belysa detta med hjälp av teori och tidigare forskning.

De biståndshandläggare jag intervjuade, som bestod av fem kvinnor och en man, hade olika bakomliggande utbildningar. Två av dem hade socionomutbildning och tre handläggare hade social- och omsorgsutbildningen, varav en hade en påföljande vidareutbildning vilket resulterat i en socionomexamen. En handläggare hade eftergymnasial utbildning i socialrätt. Två av biståndshandläggarna hade tidigare arbetat som hemvårdsassistenter, den delade yrkesrollen som innebar att de både hade ansvar för handläggning av ärenden och budget-och personalansvar. Samtliga arbetar nu som specialiserade handläggare och antal år i yrket varierar mellan ett och nio år. Åldern på de intervjuade varierar mellan 24 och 57 år. Jag har i min redovisning använt fiktiva namn på biståndshandläggarna och på så sätt anonymisera dem. Jag har valt att sortera materialet under tre olika teman vilket belyser från vilka håll kraven på biståndshandläggaren kommer nämligen den enskilde, lagstiftningen och riktlinjer samt organisationen. Tidigare forskning (Dunér & Nordström, 2005, Lindelöf & Rönnbäck, 2007) gav mig uppslag till dessa teman. Beskrivning av teman:

- *Den enskilde:* Biståndshandläggaren har till uppgift att ta hänsyn till de individuella behov som den enskilde har och förhålla sig till de anhörigas åsikter vid behovsbedömningen.
- *Lagstiftningen och riktlinjer:* Biståndshandläggarna ska följa socialtjänstlagen, en ramlag som inte ger en given lösning för hur bedömningen ska göras. Det finns en målsättning i lagen som skapar ett utrymme för individuella tolkningar. Dessutom finns det lokalt utarbetade riktlinjer i kommunen att rätta sig efter. I både socialtjänstlagen och i de kommunala riktlinjerna poängteras att det ska göras en individuell prövning.

- *Organisationen:* Biståndshandläggaren ingår i en kommunal organisation som styrs av politiska beslut med begränsade ekonomiska resurser.

I organisationen finns även chefer och kollegor att visa lojalitet gentemot.

6.1 Resultat den enskilde

Flera av biståndshandläggarna poängterar att den enskilde försöker, ofta med hjälp av närstående, att klara sig själv så länge som det överhuvudtaget är möjligt. De upplever också att många inte känner till vilka insatser som finns att tillgå. Två av biståndshandläggarna tycker sig dock se att det har skett en viss förändring och att den enskilde i högre grad nu än förr är medvetna om vilka insatser som finns. När biståndshandläggaren träffar den enskilde, antingen på sjukhuset eller i hemmet, är det dock fortfarande vanligt att det ges mycket information. Denna information kan gälla vad det finns för insatser, hur utredningsprocessen går till och hur lång tid det tar innan insatserna kan verkställas. Flera av biståndshandläggarna poängterar vikten av en noggrann och utförlig information för att på så sätt undvika missförstånd.

Samtliga biståndshandläggare i min studie upplever att de ibland ställs inför dilemmat när de ser ett tydligt hjälpbehov hos den enskilde men då denne *inte vill* ha någon hjälp. Biståndshandläggarna uttrycker det så här:

Jane: Ja, först och främst försöker man på något sätt att sälja de här insatserna. När man ser att behovet finns och att den enskilde skulle må bra och kanske ha ett bättre liv om han fick lite hjälp och stöd i vardagen. Sen är det så att man inte kan tvinga någon enligt lagen, man kan bara informera, erbjuda och dokumentera.

Jenny: Men sen finns det fortfarande de fallen då den enskilde tycker att de har det bra, och då tycker jag inte att det är någonting att pressa.

Maria: Vi tar kontakt med den enskilde, och han säger men jag vill inte, jag vill inte ha någon kontakt, jag vill inte ha någon hjälp, utan jag vill reda det här själv. Och det man kan göra det är ju att försöka igen. Höra efter ett tag om man får komma på besök igen. Men ofta löser det sig att bara man får träffa dem.

Lösningen på problemet tycks vara likartad. Biståndshandläggaren måste acceptera att det inte går att tvinga någon att ta emot hjälp. Det hon eller han kan göra är att försöka motivera, informera vad det finns för slags hjälp att få, hålla

kontakt fortsättningsvis och avvakta tills den enskilde själv vill ta emot hjälp. När tiden är mogen inser den enskilde att det inte fungerar längre att på egen hand klara sin vardag. Samtliga biståndshandläggare tycker det är viktigt att från första början skapa en förtroendefull och respektfull relation till den enskilde för att förmå denne att ta emot hjälp. En av biståndshandläggarna menar att det kan finnas en risk att den enskilde känner sig kränkt när hjälp erbjuds. Det gäller att ha en känsla för var gränser går mellan att motivera och såra personen i fråga och det är viktigt att respektera den enskildes självbestämmanderätt.

En av biståndshandläggarna upplever i vissa ärenden att den enskilde har en annan uppfattning om vilken insats som är mest lämplig än vad hon själv har.

Tilde: Men sen kan man ju se ibland att det är helt andra insatser som behövs från samhället. Så kan det ju vara ibland. Det är inte detta som är den rätta insatsen för det behovet som finns. Men ibland är det kanske svårt att förstå, om den enskilde har ställt sig in på att det är denna insats han eller hon vill ha. Man har påbörjat den processen för det kan ju vara en hel process med det här med ansökan.

Den enskilde har mentalt ställt in sig på en slags insats och blir besviken när detta inte blir beviljat. Biståndshandläggaren informerar om vad hon eller han anser vara bästa hjälpen och försöker få den enskilde att förstå detta. Problemet med att få förståelse för bedömningsprocessen från den enskilde uttrycker Stina så här:

Ibland kan jag tycka att jag inte vill ge avslag men har inte underlag för ett bifall. Folk förstår inte alltid att det inte är jag som tycker och tänker.

Det kan även uppstå en motsättning mellan den enskildes vilja och viljan hos de anhöriga. Det kan både gälla olika uppfattningar om vilken insats som är mest relevant men även om huruvida den enskilde har ett hjälpbehov eller inte. Det här ger biståndshandläggarna i mina intervjuer uttryck för så här:

Ingela: Ja, jag brukar ju tala om för den anhörige att jag hör vad du säger och det hör din mor eller far också men det är så det är bara dina föräldrar som kan ansöka.

Tilde: Och de anhöriga känner kanske ibland att man inte lyssnat tillräckligt på dem. Men det gör man ju. Man tar ju in deras syn på det hela också.

Maria: Man tycker att mor eller far ska ha si eller så. Jag tycker att du ska ta emot, jag vill att du ska ha det så och den enskilde säger jag vill inte. Det är ju så att vi måste i första hand lyssna på den enskilde. Såvida denna inte har en sjukdom som gör att han eller hon själv inte kan föra sin egen talan utan behöver någon som företräder sig. Men annars måste vi ju lyssna på den enskilde för det är bara denne som kan ansöka. Givetvis ska vi ju också lyssna på de anhöriga eller närstående.

Biståndshandläggarna lyssnar och beaktar vad de anhöriga har att säga eftersom de många gånger har viktig information att delge. De är dock tydlig med att informera om att det endast är den enskilde som kan ansöka om hjälp och att det är först och främst denne man lyssnar på. I en sådan situation kan biståndshandläggaren hänvisa till lagstiftningen då det i socialtjänstlagen står att det endast är den enskilde som kan göra en ansökan.

Flera av biståndshandläggarna framhåller vikten av att sätta den enskilde och dennes behov i centrum. Stina uttrycker det så här:

Men jag försöker inte att prata så mycket om insatser utan mer vad behovet är.

Hon försöker först och främst se behovet hos den enskilde och inte vilken insats som skulle passa bäst.

6.2 Analys den enskilde

Dunér och Nordström (2005) betecknar motsättningen mellan biståndshandläggarens ansvar i förhållande till den äldre och dennes självbestämmande som *äkta dilemman*. Författarna menar att dilemman av det här slaget kan vara svåra att lösa. Exempel på äkta dilemman ser även jag i mitt empiriska material då biståndshandläggarna beskriver tillfällena när den enskilde inte anser sig vara i behov av hjälp. Jag har även uppfattat att biståndshandläggarna har hittat strategier att lösa problemet genom att de accepterar att det inte går att tvinga den enskilde att ta emot hjälp. Det som Dunér och Nordström (2005) uttrycker som ett *skendilemma* kan jag också se exempel på i min studie. Det uppstår ibland motsättningar mellan den enskildes vilja och viljan hos de anhöriga och detta löses genom att biståndshandläggaren först och främst beaktar den enskildes önskan och är noga med att poängtera att det endast

är den enskilde som kan göra en ansökan. De anhöriga ses dock som en resurs och en viktig informationskälla vilket inte stämmer överens med vad Arndt och Ingvad (2004) fick fram i sin undersökning. I denna beskrivs många gånger de anhöriga som besvärliga och mötena med dem upplevs som en av svårigheterna i yrkesutövningen.

Lundquist (1988) tar i tankesättet om intressentskolan upp att de som berörs av besluten ska få möjlighet att delta i förvaltningsprocessen och påverka resultatet. Biståndshandläggarna i min studie ser att den enskilde och dennes anhöriga bör ha denna möjlighet och att de i verkligheten också har det. Den information som biståndshandläggaren får av de båda parterna är viktiga för att skapa sig en så realistisk bild som möjligt av behovet hos den enskilde.

Det är mycket information som ges vid mötet med den enskilde. Lundquist (1988) beskriver att byråkraten, utifrån expertskolans tankesätt, kan ses som en expert. Biståndshandläggarna i min studie kan beskrivas som detta eftersom de har en professionell sakkunskap. De har naturligtvis en kunskap om vilka insatser som finns att tillgå, har en erfarenhet av tidigare ärenden och vet vilken insats som kan vara den bästa. När biståndshandläggaren träffar den enskilde kan denne ha förväntningar om att få en viss insats. Biståndshandläggaren kan dock se, genom sin expertkompetens, att denna insats inte är den rätta och försöker intyga den enskilde att ansöka om den insats som biståndshandläggaren anser vara den bästa.

Mycket av resultatet visar att biståndshandläggarna sätter den enskilde och dennes behov i centrum och låter detta styra bedömningen (jfr Arndt & Ingvad, 2004). Exempelvis lyssnar biståndshandläggaren först och främst på den enskilde även om de anhörigas information är viktig. Det är viktigt att respektera den enskildes självbestämmanderätt.

6.3 Resultat lagstiftning och riktlinjer

Socialtjänstlagens utformning som en målinriktad ramlag ger kommunerna en frihet att anpassa sina insatser efter vilka behov som finns och vilka önskemål som uppstår. Det tycker biståndshandläggarna både innebär för- och nackdelar och det uttrycks exempelvis så här:

Jenny: Nej, jag tycker att ramlagen är bra, för att man kan framarbete de riktlinjer som passar kommunens begränsningar och förutsättningar. Det är bra på så sätt att vi har möjlighet att se individen. För hade det varit strikt lag så hade det varit, jag tror inte att det går att ha en strikt lag när man jobbar med människor. Sen kan jag tycka det i andra ändan kan ses som negativt, när vi ser att vi bedömer olika i kommunerna. Beroende på var man bor kan man få olika hjälp.

Ingela: Det ger ju också en frihet för just det individuella.

En av biståndshandläggarna ser fördelen med en ramlag att det ger utrymme till att göra en individuell bedömning men också nackdelen att bedömningen inte blir lika för alla. Tolkningarna av denna blir olika i landets kommuner vilket medför att bedömningarna ser olika ut beroende på var den enskilde är bosatt. Samtliga biståndshandläggare kan ge exempel på när den enskildes behov av hjälp är större än vad riktlinjerna förordar. I en sådan situation är det de individuella behoven som styr bedömningen vilket socialtjänstlagen förespråkar.

I de båda kommunerna finns lokalt utformade riktlinjer vilka jag har tagit del av. Jag kan konstatera att de är likartade både till utformning och innehåll och i de står att bistånd beviljas om behov finns och om det inte kan tillgodoses på annat sätt. Här beskrivs även vad som ska beakta vid bedömningen nämligen individens behov, livssituation, resurser, ansvar och önskemål samt att denna ska vara individuellt utformad. I riktlinjerna finns beskrivet vilka insatser som finns i utbudet och hur ofta de ska utföras. Exempelvis kan städning beviljas varannan vecka och det samma gäller för tvätt och klädvård såvida inte särskilda skäl föreligger. Några av biståndshandläggarna har varit med och utformat riktlinjerna. Genom att riktlinjerna revideras med jämna mellanrum anser samtliga biståndshandläggare att de har en möjlighet att förändra dem när de ser ett behov av detta.

Samtliga biståndshandläggare poängterar att riktlinjerna inte är strikt hållna. Det finns möjlighet att göra bedömningar som är annorlunda än vad dessa förespråkar. Finns det ett behov och kan detta motiveras är det fullt möjligt att göra så. Ett exempel på det här är synskadade personer som kanske spiller mycket och därför behöver städning oftare än varannan vecka. Biståndshandläggarnas syn på riktlinjerna uttrycks bland annat så här:

Maria: Jag kan tycka att det är både för- och nackdelar. Dels är det ju något man kan luta sig åt, man har ett riktmärke. Men det kan ju inte styra hela bedömningen, vi kan aldrig ge ett avslag för att våra riktlinjer säger att vi kan bara kan bevilja tolv timmar ledsagning eller någonting sådant.

Jenny: ... riktlinjerna är till för att vi ska se ungefär så här ska vi bedöma. Men sen tar vi ändå in helheten och individen i det hela. Och just att vi kan frångå riktlinjerna gör att vi ser till individen, tycker jag.

Biståndshandläggarna är eniga om att riktlinjerna är ett bra stöd och redskap att använda sig av i behovsbedömningen, speciellt kanske för den som är ny i yrket.

Jane: Ja, de (riktlinjerna, min anm.) är en del av vägledningen för oss när vi fattar våra beslut.

En av biståndshandläggarna upplever att det är ett bra stöd att använda sig av riktlinjerna när hon ska bedöma vad skälig levnadsnivå är. Det kan i annat fall vara svårt. Samma biståndshandläggare säger att deras riktlinjer är mer detaljerade och tydligare nu är tidigare. En annan biståndshandläggare ser riktlinjerna mer som beskrivning av hur ofta de olika insatserna ska utföras, exempelvis städning varannan vecka, och att hon använder dem om hon blir osäker på vad som gäller.

Några av biståndshandläggarna tyckte att det är viktigt att försöka följa riktlinjerna för att få en så lika och rättvis bedömning som möjligt. De anser att det är angeläget att det blir en likabehandling.

I de flesta ärenden följs riktlinjerna och biståndshandläggaren kan hänvisa till dem om den enskilde ansöker om något som inte ingår i dessa. En biståndshandläggare säger att det händer att personer ansöker om hjälp som inte ingår i de kommunala riktlinjerna, exempelvis storstädning, och eftersom denna insats inte ingår beviljas den inte. I en sådan situation hänvisar biståndshandläggaren den enskilde till privata städfirmor istället. Flera av biståndshandläggarna poängterar att den enskilde har rätt att ansöka om vad den vill och enligt socialtjänstlagen måste biståndshandläggaren ta emot och pröva alla förfrågningar och ansökningar. En av biståndshandläggarna säger att det förekommer ärenden där den enskilde får bifall utöver vad riktlinjerna förespråkar medan andra får avslag för en liknande ansökan.

Vid de tillfällen biståndshandläggaren går utanför riktlinjerna har det gjorts en individuell bedömning att denna insats verkligen behövs för den aktuella personen. En annan av biståndshandläggarna poängterar att det är viktigt att man inte låter riktlinjerna styra bedömningen utan att det alltid är det individuella behovet som är utgångspunkten. Jenny gav ett exempel på när det individuella behovet får styra bedömningen:

Vi har en dam som nyligen verkligen inte ville ta emot någon hjälp. Hon hade alltid varit intresserad av sitt utseende. Hon skulle kunna tänka sig att någon kom och hjälpte henne och duscha på villkoret att man också hjälpte henne att sminka sig. Så denna dam har makeup hjälp nu.

Biståndshandläggarna är eniga om att det är viktigt att informera den enskilde att denna kan överklaga beslutet om han eller hon inte är nöjd med detta.

Biståndshandläggarna kan även vara behjälpliga med att göra överklagan. Jane tycker att det blivit vanligare nu än förr att det sker överklagande av beslut och att den enskilde önskar mer hjälp än vad riktlinjerna förespråkar. En förklaring till detta tror hon beror på att det är fler yngre personer, till exempel cancersjuka, som har blivit föremål för denna verksamhet och att det inte enbart är äldre personer som hon möter i sin yrkesutövning. En av biståndshandläggarna säger att hon brukar följa riktlinjerna även om hon inte alltid håller med dem. Detta för att hon anser sig först och främst ha ett ansvar gentemot arbetsgivaren. Hon är dock noga med att informera den enskilde om dennes möjlighet att överklaga.

6.4 Analys lagstiftning och riktlinjer

Socialtjänstlagens utformning som en målinriktad ramlag ger biståndshandläggarna ett utrymme att agera enligt vad denna lag förespråkar nämligen att det ska göras en individuell bedömning av den enskildes behov. Lindelöf och Rönnbäck (2007) konstaterar att biståndshandläggarna inte utnyttjar detta handlingsutrymme i så hög grad som de skulle kunna. Resultatet av min studie visar på att biståndshandläggarna åtminstone till viss grad utnyttjar denna möjlighet och att det är lagen som går före riktlinjerna. Om den individuella bedömningen visar på ett större eller annorlunda behov än vad riktlinjerna förespråkar motiveras detta med att det är socialtjänstlagen som gäller.

Lindelöf och Rönnbäck (2007) konstaterar i sin undersökning att de lokala riktlinjerna styr behovsbedömningen i hög grad. I min studie finns det både belägg för det här men även exempel på motsatsen. Biståndshandläggarna följer i de flesta ärenden riktlinjerna och det kan kopplas till att på det här sättet underlättas hanteringen av ärenden och det går snabbare att *expediera* dem (jfr Dunér & Nordström, 2009). Handläggningen går snabbt och det kan upplevas som positivt från den enskilde och dennes anhöriga. Biståndshandläggarna i min studie är dock eniga om att det även finns en möjlighet att gå utanför riktlinjerna då den individuella bedömningen visar på att det finns ett speciellt behov. Riktlinjerna upplevs inte som något tvingande som *måste* följas till punkt och pricka. Istället ser biståndshandläggarna en möjlighet att gå utanför dem om behovet finns.

Ett av de handlingsätt som Dunér och Nordström (2009) redovisar nämligen att *avvisa* kan även jag se i min studie. Vissa av de förfrågningar och ansökningar som kommer biståndshandläggarna tillhanda gäller sådant som inte ingår i riktlinjerna och kan på det här sättet avvisas. Beslutet motiveras med att ansökan inte anses som ett bistånd enligt socialtjänstlagen och att behovet kan tillgodoses på annat sätt.

Några av biståndshandläggarna poängterar att det är viktigt att följa riktlinjerna för att få en så rättvis och lika bedömning som möjligt. Här kan ses en koppling till Lundquist(1988) tankar om ämbetsmannaskolan, att biståndshandläggaren i sitt agerande först och främst tar hänsyn till lagar och regelverk. Detta handlingssätt stämmer även överens med den strategi som Arndt och Ingvad (2004) redovisar för nämligen att biståndshandläggaren orienterar sig mot riktlinjerna och använder dem för att hantera kraven från den enskilde. I min studie finns även exempel på den andra strategin som Arndt och Ingvad (2004) framför. I stället för att låta sig styras av riktlinjerna blir det den enskildes behov som biståndshandläggaren sätter fokus på.

En av biståndshandläggarna uttrycker att hon ibland väljer att följa riktlinjerna även om hon inte håller med om dessa. Jag kan här se en motsvarighet till Lundquists (1988) resonemang om att visa *lojalitet* gentemot överordnad. Biståndshandläggaren väljer att vara lojal gentemot arbetsgivaren även om hon

anser att det strider mot det hon själv tycker är rätt. Genom sitt agerande löser hon dilemmat genom att vara lydig och det blir den enskildes sak att överklaga om denne anser beslutet vara fel. Handlingssättet kan även jämföras med Lundquists (1988) resonemang om politikerkolan där tjänstmannens känner mest förpliktigande gentemot den politiska ledningen.

6.5 Resultat organisationen

Biståndshandläggarna har att förhålla sig till kollegor, chefer och ekonomiska resurser i sin yrkesutövning och dessa organisatoriska förutsättningar kan påverka behovsbedömningen. Hur de ekonomiska resurserna påverka ger sig uttryck så här i min studie:

Stina: För jag tänker ju aldrig: Å, nu kommer det här att kosta så här mycket.

Tilde: Vi kan ju inte ändra våra bedömningar för att det skulle bli besparningar. Man får ändå förhålla sig som man har gjort tidigare.

Maria: Nej, jag sitter inte och tänker på budget i det enskilda ärendet. Det gör jag inte, för det får inte styra insatserna.

Biståndshandläggarna har som anställda i kommunen inget budgetansvar men ett ekonomiskt ansvar. Samtliga anser att detta inte påverkar dem i deras behovsbedömning. Finns behovet ska den enskilde få hjälp oavsett vilka ekonomiska förutsättningar kommunen har, det begränsar inte deras möjligheter att göra en god bedömning. En av biståndshandläggarna som tidigare arbetat enligt den traditionella modellen och då även hade ett budgetansvar, känner att det är skönt att inte ha detta ansvar längre. Nu tänker hon inte på budgeten i det enskilda ärendet och låter inte denna styra vilken insats som beviljas.

Jag kan dock konstatera att de flesta biståndshandläggare nämner att det ekonomiska tänkandet ändå finns med i tankarna. Samtidigt som de menar att ekonomin inte påverkar besluten finner jag även exempel på det motsatta.

Stina: Vårt sätt att följa ekonomin är ju att följa riktlinjerna.

Förhållandet till chefer och kollegor ser samtliga biståndshandläggare som oproblematiskt och de ses som en stor tillgång i arbetet. Biståndshandläggarna diskuterar ärenden, stöttar varandra i svåra beslut och försöker ge varandra råd och vägledning. Det är en stor fördel att de har sina kontor i närheten av varandra eftersom det underlättar kommunikationen. Ingela uttrycker det så här:

Jag måste nog säga att det är en stor fördel att vi sitter så nära varandra. Har vi ett svårt ärende eller kommer från ett besök som rört oss. För det är tuffa möten. Då har man ett behov av att prata av sig efteråt.

Relationen till chefen ses som öppen och ärlig och samtliga biståndshandläggare anser att denne har en stor förståelse för vad arbetet innebär. En av biståndshandläggarna uttrycker att hon tycker det är skönt att känna ett stöd från chefen då arbetet ibland känns särskilt krävande.

Maria: ... är det någonting drar jag mig inte att lyfta det med min arbetslagsledare för att det är inga konstigheter. Hon finns där som en backup.

I båda kommunerna sker regelbundna gemensamma ärendegenomgångar då problematiska ärenden diskuteras. Biståndshandläggarna kan här rådgöra med både kollegor och arbetslagsledare hur behovsbedömningen ska göras. Det finns en enig uppfattning om att de här träffarna är viktiga och att det råder ett öppet och ärligt klimat i arbetsgruppen. Det gör det möjligt att framföra både positiv och negativ kritik till de övriga i gruppen och att biståndshandläggarna vågar ifrågasätta varandras bedömningar.

Maria: Sen är det alltid bra att bolla ett ärende. Nej, jag känner inte att jag blir påverkad i mina beslut. Det är i så fall till fördel. Man säger till mig ”men tänk så här istället.” Nej, jag står för mina beslut och sen finns det de beslut som inte blir så bra men då får man stå för de och så får man göra bättre nästa gång.

En av biståndshandläggarna säger att ibland kan hon få olika svar från kollegorna, men att hon då får välja det alternativ som hon själv till slut anser vara det bästa. Några av biståndshandläggarna anser att det är viktigt att man i gruppen gör lika bedömningar. Det motiveras med att då upplevs bedömningen som rättvis både för den enskilde och för allmänheten i övrigt.

Samtliga biståndshandläggare känner att de i viss mån kan påverka politiska beslut som rör verksamheten. När förslag om förändringar blir aktuella och innan beslut tages finns ofta en möjlighet att framföra åsikter om vad det här kan få för konsekvenser för arbetet och för dem som är föremål för verksamheten.. En av biståndshandläggarna berättar att det nu finns ett förslag att minska på antalet boendeplatser på särskilt boende för dementa personer. Från kommunens sida har setts en möjlighet att göra en ekonomisk besparing eftersom det under en period varit färre antal sökande till denna boendeform. Detta har sin förklaring i att bland annat det öppnat en dagverksamhet för dementa och att det finns ett speciellt demensteam vilket gör det möjligt för denna grupp av äldre att bo kvar i sitt ordinarie boende. Biståndshandläggaren ser här en fara i en neddragning då det fortfarande finns ett behov att detta boende eftersom det även ger de anhöriga en möjlighet till avlastning. Arbetslaget har framfört sina varningar för de konsekvenser som förslaget kan ge och hoppas på att de kan få gehör för det här från politiskt håll. Kommunikationen med politikerna sker i de flesta fall genom den närmaste chefen.

6.6 Analys organisationen

Biståndshandläggarna i min studie anser inte att de ekonomiska förutsättningarna i kommunen påverkade deras bedömning. Det här stämmer inte överens med vad Andersson (2004) kommer fram till i sin studie. Hennes tolkning är att biståndshandläggarna tar stor hänsyn till de ekonomiska besparingarna i kommunen. De ekonomiska argumenten väger tungt i bedömningarna och det gäller att hushålla med de resurser som finns i kommunen. Det finns också exempel i min studie på att det finns en ekonomisk medvetenhet. En av biståndshandläggarna uttrycker att sättet att följa ekonomin är att följa riktlinjerna. Jag anser följaktligen att det inte med bestämdhet går att påstå att de ekonomiska resurserna inte styr bedömningen. Biståndshandläggarna kan omedvetet styras av ett ekonomiskt tänkande genom att det mest vanliga är att riktlinjerna följs i ett ärende. Väljer biståndshandläggaren att gå utanför riktlinjerna kan det innebära en extra kostnad för kommunen.

I båda kommunerna sker regelbundet ärendegenomgångar då komplicerade ärenden diskuteras. Några av biståndshandläggarna anser att det är angeläget att göra likartade bedömningar i arbetsgruppen och det här fenomenet tar även Andersson (2004) upp i sin artikel. Denna studies material pekar på att gemensamma veckoträffar leder till att biståndshandläggarna får ett gemensamt tänkande.

Koppling till de resonemang som Blennberger(2005) för kring *kollegialitetsskolan* är också tänkbar. Biståndshandläggarna visar en större lojalitet gentemot den egna arbetsgruppen än gentemot den enskilde. Det stämmer även överens med en av de strategier som Arndt och Ingvad (2004) tycker sig se i sin undersökning. Biståndshandläggarna söker sig till varandra för att stämma av hur ärenden ska handläggas. Faran i det här är att den individuella bedömningen kommer i skymundan och det väsentliga blir att den egna bedömningen stämmer överens med hur kollegorna hade gjort sin bedömning.

Biståndshandläggarna upplever att de har möjlighet att påverka politiska beslut som berör deras verksamhet och att det tages hänsyn till deras åsikter och synpunkter. Innan beslut fattas om förändringar får biståndshandläggarna ofta framföra sina synpunkter och emellanåt framför de varningar om vad förslagen kan få för konsekvenser. Det är exempel på en av de möjligheterna som byråkraten har att tillgå när han eller hon anser att något är oetiskt nämligen att *protestera* (Lundquist, 1988).

7. Sammanfattning och reflektioner

Syftet med denna studie var att ta reda på hur biståndshandläggaren hantera de krav och förväntningar som ställs på henne eller honom i yrkesutövningen. Detta anser jag har uppnåtts då jag har fått svar på den frågeställning jag hade i utgångsläget. Min förutfattade mening var att biståndshandläggaren satt i en besvärlig mellanposition där krav och förväntningar från olika parter gjorde yrkesutövningen problematisk. I den tidigare forskningen kunde jag finna belägg för detta. Den första frågeställningen gällde hur biståndshandläggarna hanterar kraven från den enskilde och dennes anhöriga. Tidigare forskning pekar på att

sådana motsättningar kan vara svåra att lösa. I min studie upplever också biståndshandläggarna att det kan uppstå konflikter men att de tycks ha funnit sätt att hantera det här på. I en situation när den enskilde *inte vill* ha någon hjälp försöker biståndshandläggaren att motivera den enskilde, informera om vad det finns för hjälp att få och fortsätta att hålla kontakt. Det är viktigt att respektera den enskildes självbestämmande och att det inte går att tvinga denne även om det finns ett hjälpbehov. Konflikt mellan den enskilde och de anhöriga löses med att biståndshandläggaren informerar att det endast är den enskilde som kan göra en ansökan. Emellertid ses de anhöriga som en resurs eftersom de kan ge viktig information om den enskildes situation.

När det gäller hur biståndshandläggarna hanterar lagstiftningen i behovsbedömningen ser de socialtjänstlagen som en bra ramlag. Lagen ger utrymme till en individuell bedömning av den enskilde. Riktlinjerna anses som ett bra stöd för att tyda socialtjänstlagen bland annat för att tolka vad skälig levnadsnivå innebär. Biståndshandläggarna följer riktlinjerna i de flesta ärenden, och några av dem anser att detta är viktigt för att det ska bli en lika och rättvis bedömning. Det finns en samstämmig uppfattning om att det finns möjlighet att göra bedömningar som gäller annat än vad riktlinjerna förespråkar och att detta sker ibland.

Tidigare forskning pekar på att riktlinjerna ofta styr bedömningen i hög grad och att biståndshandläggarna inte utnyttjar det handlingsutrymme som socialtjänstlagen ger för den individuella bedömningen. Jag tänker att det är en nödvändighet att det finns riktlinjer för att överhuvudtaget kunna hantera den mängd ärenden som ska handläggas. För detta behövs någon slags vägledning att förhålla sig till i bedömningen. En fråga som jag ställer mig är om arbetsbelastningen medför att biståndshandläggarna tvingas expediera ärenden relativt snabbt och att det inte finns utrymme för en mer individuell bedömning? Bedömningen hade kanske blivit annorlunda om det fanns mer tid att ägna varje ärende och att biståndshandläggarna i högre grad än nu skulle göra bedömningar som gick utanför riktlinjerna.

Biståndshandläggarna i min studie är eniga om att kommunens ekonomiska resurser inte får styra bedömningen. En av dem ger dock uttryck för det motsatta då hon säger att sättet att följa ekonomin är att följa riktlinjerna. Beslut på insatser som skiljer sig från vad riktlinjerna förespråkar kan nämligen innebära en ökad kostnad för kommunen. Jag kan följaktligen både hitta belägg för och exempel på motsatsen på vad den tidigare forskningen säger nämligen att ekonomin styr bedömningen i hög grad (Andersson, 2004). Visserligen är det frågan om två olika studier, med flera års mellanrum och de är inte utförda i samma kommuner. Min uppfattning är emellertid att ekonomiska besparingar alltid är mer eller mindre aktuella oavsett vilken kommun det gäller. I skrivande stund råder dessutom en global ekonomisk nedgång som troligtvis även påverkar kommunerna i min studie. Detta tycker jag kan skönjas i biståndshandläggarens uttryck ovan. Jag kan ifrågasätta om de ekonomiska resurserna ändå i själva verket påverkar bedömningen och att biståndshandläggarna därför endast i undantagsfall väljer att gå utanför riktlinjerna? De låter kanske omedvetet ekonomin styra bedömningen. Min uppfattning är att det kan finnas en fara i om riktlinjerna tillåts bli ett tak för bedömningen och att biståndshandläggaren endast i undantagsfall går utanför dem. En intressant iakttagelse som jag konstaterar i det här sammanhanget är att en av biståndshandläggarna som arbetat enligt den traditionella modellen tidigare och haft ett ansvar även för budgeten, nu ser det som positivt att inte behöva ha detta ansvar längre. Införandet av beställarutförarmodell tyder följaktligen på att det nu i mindre grad tages hänsyn till de ekonomiska resurserna i bedömningen och att det fokuseras mer på den enskildes behov vilket får ses som positivt.

Kollegor och chefer ses som en tillgång som biståndshandläggaren kan få stöd ifrån. Vid gemensamma ärendegenomgångar diskuteras mer problematiska ärenden och det finns möjlighet att rådfråga varandra hur bedömningen ska göras. Enligt tidigare forskning skulle faran med det här vara att det leder till ett gemensamt tänkande. Denna fara finns naturligtvis om biståndshandläggaren först och främst rättar sig efter vad kollegorna anser. Jag menar dock att detta inte stämmer överens med resultatet från min studie och hur jag uppfattar biståndshandläggarnas relation med varandra. Jag upplever att de gemensamma

ärendegenomgångarna och diskussionen med kollegor känns som ett bra och viktigt stöd och att det till sist är upp till biståndshandläggaren själv att besluta hur han eller hon ska göra sin bedömning. Biståndshandläggarna uppfattar påverkan från kollegorna som positiv och givande eftersom det även finns möjlighet att ifrågasätta varandras bedömningar. Några av biståndshandläggarna anser att det är viktigt att bedömningen utåt sätt uppfattas som lika och det kan jag hålla med om. De som är föremål för de här insatserna kan diskutera med varandra och jämför insatserna. Det är då viktigt att bedömningarna inte skiljer sig åt allt för mycket för att de ska uppfattas som rättvisa. Min uppfattning är att biståndshandläggarna ser ett gemensamt tänkande som positivt och att när de gör likartade bedömningar blir dessa också rättvisa. På det här sättet undviks att någon i arbetsgruppen blir mer generös eller mer återhållsam i sin bedömning än de andra. När det gäller möjligheten att påverka andra organisatoriska förutsättningar ser biståndshandläggarna att det är möjligt att påverka politiska beslut i viss grad och att det tages hänsyn till deras åsikter.

Genom att använda det teoretiska perspektivet kan jag resonera om biståndshandläggaren handlingssätt. Lundquist (1988) nämner fyra olika inriktningar och Blennberger (2005) lägger till ytterligare två. Det visar sig att biståndshandläggarna väljer olika sätt i olika situationer. Jag kan också konstatera att biståndshandläggarna inte kan ses som en homogen grupp i det här avseendet utan det finns individuella skillnader hur de väljer att agera. I vissa situationer väljer biståndshandläggarna att agera enligt Lundquists (1988) expertskola och använda sig av sin erfarenhet och professionella sakkunskap. I andra sammanhang kan biståndshandläggaren välja handlingsätt enligt intressentskolan och lägga sin lojalitet främst hos den enskilde och de anhöriga. I andra situationer är det lagar och regelverk som är grund för agerandet och biståndshandläggaren ser sig först och främst som en tjänsteman som ska tjäna de valda politikerna så effektivt som möjligt. I vissa situationer väljs alternativet att vara lojal mot överordnad och i andra situationer protesterar biståndshandläggaren mot dessa.

Jag frågar mig om det i mitt studiematerial finns tecken på att biståndshandläggarna låter lojaliteten inriktas på den egna arbetsgruppen och att

andra intressen får stå till sidan för kårandan. Finns det en fara för den inriktning som Blennberger (2005) nämner, nämligen kollegialitetsskolan? Jag anser inte att jag kan finna något som tyder på detta men jag tror det är viktigt att det finns en medvetenhet om risken. Speciellt kanske när biståndshandläggaren är ny i yrket, känner en viss osäkerhet och inte ännu hunnit skaffa sig tillräckligt med erfarenhet.

Genom att använda teorin får jag således fram ett intressant perspektiv på problemet nämligen hos vilken av aktörerna som biståndshandläggarna väljer att lägga sin lojalitet. Resultatet visar inte på någon renodlad form där de ensidigt väljer att orienterar sig mot någon av dem. Istället konstaterar jag att biståndshandläggarna använder sig av flera perspektiv på en och samma gång. Biståndshandläggarnas situation kanske måste se ut så här när man betänker att de har den position de har där de förväntas agera på flera aktörers uppdrag. Det är kanske som en av biståndshandläggarna uttrycker det och som jag även använt som titel på min studie. Att det är det som är utmaningen i yrket, att försöka göra alla *lite* nöjda.

Denna studie har varit intressant och givande att få utföra och jag har nu fått en bättre bild över biståndshandläggarens arbetssituation. När jag reflekterar över valet av metod för att undersöka det här problemet kan jag konstatera att semistrukturerade intervjuer både var ett lämplig och väl fungerande tillvägagångssätt. Mina intervjufrågor var öppna och gav biståndshandläggarna en möjlighet att framföra sina tankar och åsikter. Jag kan konstatera att intervjupersonerna på flera punkter var samstämmiga. Det är möjligt att jag skulle valt att ställa mer varierande följdfrågor vid intervjutillfällena. På så sätt hade jag kanske både fått en mer nyanserad bild av biståndshandläggarnas yrkesroll och därmed även ett mer intressant studiematerial att analysera.

Min förståelse var att biståndshandläggarna var utsatta för krav och förväntningar från olika håll och att detta innebar en problematisk arbetssituation. Det jag kan konstatera är att de biståndshandläggare jag intervjuade upplever att det *kan* uppstå problem i behovsbedömningen när de ska ta hänsyn till flera

aktörer samtidigt. Jag uppfattar emellertid att de många gånger har hittat lösningar på hur de ska hantera kraven och förväntningarna. Det går naturligtvis inte att generalisera det resultat som jag fick fram, situationen kan säkert se olika ut i landets kommuner. De organisatoriska förutsättningarna ser olika ut och jag kan även tänka mig att erfarenhet och antal år i yrket kan spela en roll i hur kraven och förväntningarna både upplevs och hanteras. Det jag tror är viktigt är att det förs en dialog om biståndshandläggarnas arbetssituation och kanske skulle deras profession behöva stärkas på något sätt. Men framför allt tror jag att det är upp till var och en av dessa tjänstemän att utnyttja det handlingsutrymme som ändå finns även om detta kanske är lättare sagt än gjort.

Referenslista

Andersson, Katarina (2004) Det gäller att hushålla med kommunens resurser – biståndsbedömarens syn på äldres sociala behov. *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr 3-4, 275-292.

Arndt, Charlotte & Ingvad, Bengt (2004) *Vart vill äldreomsorgens handläggare? Tio biståndsbedömares upplevelser av sitt arbete*. FoU-rapport. Minirapport 5. Lund: FoU Skåne.

Aspers, Patrik (2007) *Etnografiska metoder: att förstå och förklara samtiden*. Malmö: Liber AB.

Blennberger, Erik (2005) *Etik i socialpolitik och socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.

Dunér, Anna, Nordström, Monica (2005) *Biståndshandläggningens villkor och dilemman – inom äldre- och handikappsomsorg*. Lund: Studentlitteratur.

Dunér, Anna, Nordström, Monica (2009) Gör om mig – en studie om klientfieringsprocessen i äldreomsorgen. *Socionomen*, nr 3. 44-53.

Edebalk, Per Gunnar (2002) ”Ekonomi och äldreomsorg” i Lars, Andersson (red) *Socialgerontologi*. Lund: Studentlitteratur.

Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning (2002) Stockholm: Vetenskapsrådet.

Lindelöf, Margareta, Rönnbäck, Eva (2007) *Biståndshandläggning och handlingsutrymme – från ansökan till beslut i äldreomsorgen*. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, Lennart (1988) *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur.

May, Tim (2001) *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur.

Norström, Carl, Thunved, Anders (2007) *Nya sociallagarna*. Stockholm:
Norstedts Juridik AB.

Repstad, Pål (1999) *Närhet och distans – kvalitativa metoder i samhällsvetenskap*.
Lund: Studentlitteratur.

SFS 2001:453 *Socialtjänstlagen*

Thurén, Torsten (1991) *Vetenskapsteori för nybörjare*. Malmö: Liber AB.

Bilaga 1

Intervjuguide

1. Utbildning?
2. Ålder?
3. Antal år i yrket?
4. Beskriv den organisation som du är en del av.
5. Berätta hur en behovsbedömning kan gå till.
6. Hur förhåller du dig till den äldre och dennes anhöriga?
7. Socialtjänstlagen är en ramlag som ger kommunerna en stor frihet att anpassa insatserna efter vilka behov och önskemål som uppstår. Berätta hur du upplever detta.
8. Hur förhåller du dig till de riktlinjer som finns för behovsbedömning?
9. Hur förhåller du dig till chefen inom organisationen och de politiska beslut som fattas i kommunen?