

# Biståndshandläggning efter behov?

– en studie om hur biståndshandläggare använder sitt handlingsutrymme

Av Lena Johansen

---

Vt-11



Handledare: Per Gunnar Edebalk

# Abstract

Author: Lena Johansen

Title: Needs Assessment Based on Need? – A Study of How Care Managers Use Their Discretion [translated title]

Supervisor: Per Gunnar Edebalk

Assessor: Carina Tigervall

The aim of this study was to explore how care managers defined their mission and the needs of the elderly. Interviews were carried out with four care managers all working in a public authority in a middle-sized municipality in southern Sweden. The results were analysed using Michael Lipsky's theory of the street-level bureaucrat. The study showed that the care managers are caught between the demands of the organisation and the needs of the elderly. The study specifically highlights the ways in which the care managers handled this difficulty. The strategies included following the guidelines very strictly, working as a team to avoid individual responsibility, constructing their role as “not being able to help everyone” and making decisions without the elderly being present. Other results included the care managers being aware of a wide range of possible needs on behalf of their clients. They showed a readiness to assess all needs, but found it difficult to articulate what kind of needs were within their bounds to fulfil.

Keywords: care manager, needs assessment, elderly, street-level bureaucrat, defence against discretion

# Innehållsförteckning

1. Inledning.....	1
1.1 Problemformulering .....	1
1.2 Syfte och frågeställningar.....	2
1.3 Lagrum .....	2
1.4 Historik.....	3
2. Tidigare Forskning .....	4
2.1 Riktlinjer och lagstiftning.....	4
2.2 Vilka behov och vem får hjälp? .....	5
2.3 Arbetsituation .....	6
3. Metod .....	7
3.1 Kvalitativ metod.....	7
3.2 Tillförlitlighet .....	8
3.3 Urval och genomförande av intervjuerna.....	9
3.4 Analysarbete.....	10
3.5 Etiska överväganden .....	11
4. Teori .....	11
4.1 Gräsrotsbyråkraten .....	11
5. Resultat och analys.....	13
5.1 Biståndshandläggarnas syn på sitt arbete .....	14
5.2 Lagen, riktlinjerna och ekonomin .....	16
5.3 Försvar mot handlingsutrymme .....	18
5.4 Förhandla om insatserna.....	21
5.5 Bedömning av behov.....	23
6. Sammanfattande och avslutande diskussion .....	25
6.1 Sammanfattning och resultat .....	26
6.2 Avslutande diskussion.....	27
7. Referenslista .....	28
8. Bilagor .....	30
8.1 Bilaga 1 – Intervjuguide .....	30
8.2 Bilaga 2 – Fallbeskrivningar .....	31
8.3 Bilaga 3 – Kontaktbrev .....	32

# 1. Inledning

## 1.1 Problemformulering

Medellivslängden i Sverige ökar successivt och således vore det rimligt att allt fler hade någon form av insats från äldreomsorgen. Så är dock inte fallet. På 1960- och 70-talet blomstrade den svenska äldreomsorgen men sedan dess har det skett en rad besparingar och andelen personer i befolkningen som har hjälp har minskat i omfattning (Edebalk 2010). Detta har lett fram till att vi har en allt äldre befolkning där allt färre har någon form av offentlig hjälp. Antalet hemhjälpstimmar är i stort sett oförändrade, men de har koncentrerats till färre personer med allt mer krävande omsorgsbehov (Socialstyrelsen 2011)

Att allt färre äldre<sup>1</sup> idag har hjälp från äldreomsorgen beror inte på att de äldre idag är så friska att de inte behöver någon hjälp. Snarare handlar det om att det har skett någon form av prioritering. Hur denna prioritering har, eller bör ha, gått till är däremot mer oklart. De som beslutar vilken äldreomsorg en person har rätt till är kommunens biståndshandläggare. Dessa ska således utreda de äldres behov. Vad ett behov är ges dock ingen information om i förarbeten till Socialtjänstlagen och inte heller den rättsliga praxis som finns kan ge någon vägledning (Thorslund & Larsson 2002). Biståndshandläggarna själva konstaterar att gränsen för vad som krävs för att få någon form av hjälp från äldreomsorgen har förskjutits. Allt detta har dock skett inom ramen för en oförändrad lagstiftning (Blomberg 2004).

Biståndshandläggarna har ett kostnadsansvar inför sina kommuner och ställs inför att prioritera vem som har störst behov av insatser. Inte heller för detta finns det några kommunala riktlinjer. Biståndshandläggarnas arbete med att bedöma behov är så nära sammanflätat med att bedöma resurser att det kan vara svårt att skilja de olika bedömningarna från varandra (Thorslund & Larsson 2002).

Biståndshandläggarens uppgift är att tolka och uppfylla de politiskt fastställda målen och förse medborgarna med hjälp. Men de krav som kommer inifrån organisationen och de önskemål som de äldre har stämmer inte alltid överrens. Således hamnar biståndshandläggarna i en situation där de måste väga dessa två intressen mot varandra (Hjörne, Juhila & van Nijnatten (2010).

---

<sup>1</sup> Med äldre menas i denna uppsats de som är 65 år och äldre.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna studie är att undersöka hur biståndshandläggaren beskriver den äldres behov och sitt eget uppdrag för att göra sitt arbete hanterbart.

För att göra detta ska jag besvara följande frågeställningar:

- Hur hanterar biståndshandläggarna sin position mellan organisationens krav och de äldres förväntningar?
- Hur resonerar biståndshandläggarna kring de äldres behov?

## 1.3 Lagrum

För att förstå hur biståndshandläggarna resonerar kring vilken hjälp de äldre har rätt till kommer jag i det följande stycket att redogöra för några av de lagar som styr biståndshandläggarnas arbete. Socialtjänstlagens (SoL) portalparagraf lägger grunden för allt arbete som sker inom socialförvaltningen:

Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperes resurser. Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmande och integritet.

När biståndshandläggarna utreder och beviljar insatser till äldre gör de det utifrån 4 kap. 1 § SoL. Detta lagrum lyder:

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden. Bistånd kan utgå till försörjningen och för livsföringen i övrigt. Genom biståndet ska den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Biståndshandläggarens uppdrag är således att utreda om det finns något behov av hjälp hos den enskilde, och om det inte finns någon annan som kan tillgodose detta behov blir det biståndshandläggarens arbete att se till att den äldre får hjälp. Hjälpen ska dock bara utformas så att den äldre får en *skälig levnadsnivå* (i jämförelse med Lagen om stöd och service för funktionshindrade finns en gradskillnad då dessa ska tillförsäkras *goda levnadsvillkor*).

Dessa två ovanstående paragrafer är övergripande och gäller alla som ansöker om bistånd hos socialtjänsten, men det finns också lagar som direkt rör stödet till de äldre. Kommunen har bl.a. ansvar för att se till att de äldre får möjlighet att bo och leva självständigt under trygga

förhållanden. För att de ska kunna göra detta krävs bland annat att kommunen erbjuder hemtjänst, färdtjänst och trygghetslarm. De måste även kunna erbjuda särskilda boenden för de äldre och stöd åt dem som vårdar en anhörig. Detta kan bland annat ske genom att den äldre med behov av hjälp växelvis bor hemma och på ett äldreboende (Fahlberg 2009).

## 1.4 Historik

Äldreomsorgen i Sverige har utvecklats och förändrats mycket under 1900-talet och fram till idag. I det följande avsnittet kommer jag kortfattat att gå igenom hur utvecklingen av äldreomsorgen sett ut i allmänhet och hur biståndshandläggaryrket har utvecklats i synnerhet.

Sveriges äldreomsorg kan sägas ha genomgått fem olika faser under det senaste seklet. Den första fasen präglades av en kontrollerande funktion där de äldre inte hade någon särskild ställning i lagen utan gick under fattigvårdslagstiftningen. Således bestod äldreomsorgen i början på 1900-talet av fattigvårdsanstalter. Under 1930- och 40-talen förändrades delvis synen på de äldre och visionen var att skapa trivsamma ålderdomshem med en husmoder ansvarig för hemmet. På 1950- och 1960-talen blev det allt fler äldre i Sverige och äldre frågor blev viktiga för politikerna. Hemvården bredde ut sig och sjukvårdande inslag vann allt mer gehör, men det krävdes fortfarande ingen utbildning för att arbeta med äldre. Under 1970- och 1980-talen expanderade äldreomsorgen mycket efter lagstadgat krav på att kommunerna skulle söka upp de äldre personer som skulle kunna tänkas behöva hjälp. Serviceutbudet och hemhjälp växte och allt fler insatser erbjöds. Hemtjänstassistent blev ett yrke inom äldreomsorgen. Dessa hade ansvar för att söka upp de äldre och se till att resurserna fördelades mellan dem som behövde hjälp, både genom att besluta om insatser och genom att se till att de blev verkställda. För detta arbete krävdes det nu högskoleutbildning. Sedan 1980-talet har resurserna för kommunerna minskat och detta har inte minst märkts inom äldreomsorgen. I och med detta har ett marknadsorienterat synsätt blivit allt mer tydligt. Det handlar om att effektivisera arbetet trots indragningar (Trydegård 1996).

En av senare års större förändringar är omorganiseringen av äldreomsorgen där utredningarna och myndighetsutövandet har separerats från själva verkställandet av besluten. Före 1990-talet var det nästan uteslutande så att bedömningen, beslutet och verkställigheten organiserades av en och samma person som brukade gå under benämningen hemtjänstassistent. Således var man tidigare både arbetsledare för hemtjänstpersonalen och biståndshandläggare. I det nya sättet att organisera äldreomsorgen delas dessa uppgifter av två

personer; biståndshandläggaren med ansvar för myndighetsutövningen och enhetschefen med personalansvaret. Detta nya sätt att organisera äldreomsorgen brukar kallas för beställarutförarmodellen (BUM). Sedan slutet av 1990-talet har de allra flesta svenska kommuner gått över till en delad organisation (Dunér och Nordström 2005). Biståndshandläggarna i en sådan organisation, som benämns specialiserade handläggare och som enbart arbetar med myndighetsutövning, utgör således en ganska ny yrkesroll inom äldreomsorgen (Blomberg 2004). Genom uppdelningen av myndighetsutövning och verkställighet möjliggjordes också konkurrensutsättning av äldreomsorgen. Detta innebär att det i dag i ett flertal kommuner finns privata aktörer som erbjuder äldreomsorg (ibid.).

## 2. Tidigare Forskning

I det följande kommer jag att presentera ett urval av den forskning som har behandlat biståndshandläggarens yrkesroll och arbetsuppgifter. De senaste åren har det kommit mycket forskning som rör äldreomsorgen och ett flertal avhandlingar har haft fokus på biståndshandläggaren. Gemensamt för de senaste årens forskning är att biståndshandläggarnas verklighet presenteras som mycket komplicerad och fylld med konflikter och motstridiga krav (Norman och Schön 2005).

### 2.1 Riktlinjer och lagstiftning

Biståndshandläggarnas arbete ska utgå från Socialtjänstlagen och biståndshandläggarens uppgift är att utreda den sökandes behov och vad den äldre själv önskar få för hjälp utifrån en individuell behovsprövning (Norman & Schön 2005). I de flesta kommuner har det också tagits fram riktlinjer för biståndshandläggarnas arbete (Svensson & Rosén 2004). Dessa riktlinjer är sällan offentliga för de äldre eller politiskt beslutade utan prioriteringarna pressas långt ner i organisationen (Norman och Schön 2005). Genom att lägga prioriteringarna på de enskilda biståndshandläggarna undviks diskussioner som enligt Svensson och Rosén (2004) borde ha skett på ledningsnivå. Det visar sig att biståndshandläggare i större utsträckning styrs av de lokala riktlinjerna än av lagen och ibland står till och med riktlinjerna i direkt kontrast till Socialtjänstlagen. De lokala riktlinjerna har i vissa kommuner resulterat i en insatskatalog och när äldre ansöker om insatser som inte finns med i katalogen antingen avslås deras ansökan eller så anpassas ansökan så att den passar in i det befintliga utbudet (Lindelöf & Rönnbäck 2004). Biståndshandläggarna är mycket lojala med den organisation de befinner sig

i, till och med mer lojala mot den än mot lagen (Andersson 2004; Lindelöf & Rönnbäck 2004).

Biståndshandläggarna i Anderssons (2007) avhandling framträder som en mycket homogen grupp där det är viktigt för biståndshandläggarna att de alla fattar beslut på samma grunder. Detta menar biståndshandläggarna att de gör för att tillförsäkra de äldre en rättsäkerhet, men Andersson (2007) menar att denna likriktning även kan ses som ett sätt för biståndshandläggarna att få stöd i sitt arbete.

Biståndshandläggarna efterfrågar tydligare regler och riktlinjer för sitt arbete för att veta hur de ska prioritera (Dunér & Nordström 2003; Ingvad & Neleryd 2004). Men likväl som biståndshandläggarna efterfrågar tydligare riktlinjer så efterfrågar de även ett större handlingsutrymme. De upplever att de är låsta i vilka insatser de kan ge och att de har för få alternativ (Dunér och Nordström 2005). Biståndshandläggarna i Blombergs (2004) avhandling upplever att ribban för vad som räknas som ett hjälpbehov har höjts och de upplever en rädsla inför vart äldreomsorgen är på väg. I en undersökning genomförd av SKTF (2005) framkommer att biståndshandläggarna ofta hamnar i situationer där de måste fatta beslut som strider mot deras yrkesetik.

## 2.2 Vilka behov och vem får hjälp?

I Janlövs (2006) avhandling framkommer att de äldre och deras anhöriga, oftast barnen, hade svårt att förstå hur själva behovsbedömningen genomfördes och vilken typ av hjälp de hade rätt till. De anhöriga fick ofta fungera som företrädare för sina föräldrar. Anhöriga och äldre hade en väldigt liten möjlighet att påverka de beslut som fattades och de äldre kände att de var tvungna att acceptera hjälp som stämde överrens med kommunens riktlinjer.

Andersson (2004) och Ingvad och Neleryd (2004) menar att det finns motsättningar mellan kommunernas riktlinjer och individuell prövning. Exempelvis kommer de äldres sociala behov i skymundan när prioriteringar görs och de menar att biståndshandläggarna stundtals resonerar om äldre människors sociala behov, men sedan väljer att bortse från dessa i sina beslut. I behovsbedömningen fokuserar biståndshandläggarna främst på de äldres nuvarande situation och vilka fysiska nedsättningar och praktiska svårigheter som de äldre har i vardagen. Således är det inte bara de sociala behoven som har en marginell roll i behovsbedömningarna utan även existentiella, psykiska och medicinska behov (Janlöv 2006).



Vissa grupper av äldre har visat sig särskilt utsatta när det gäller möjlighet att få hjälp. Larsson (2004) undersökte vilka faktorer som spelade in när äldre ansökte om hemtjänst och särskilt boende och identifierade tre grupper av äldre personer som är i riskzonen för att inte få tillräckligt mycket hjälp. Dessa var personer i hög ålder som inte har några barn, äldre med depressiva symptom samt anhöriga som vårdar en dement make i hemmet.

Dunér (2007) beskriver i sin avhandling att biståndshandläggarens förutsättningar ofta är otydliga och att biståndshandläggarna använder sig av olika tekniker för att hantera detta, så som att avvisa, expediera och omvandla behov. När biståndshandläggaren avvisar en ansökan kan detta göras genom att avleda den äldre så att ingen formell ansökan görs, informera selektivt om vilka insatser som finns och påvisa genom jämförelser med andra äldre att ingen insats ska beviljas. Det vanligaste är dock att en biståndshandläggare expedierar de ansökningar som kommer in. Detta innebär att biståndshandläggaren justerar ansökan så att ett bistånd kan beviljas. Om detta inte går kan biståndshandläggaren försöka omvandla den äldres behov så att de stämmer in med de befintliga insatserna. Detta görs genom en förhandling med den äldre och/eller dess anhöriga. Biståndshandläggaren utreder den äldres behov individuellt men kommer sedan att besluta utifrån standardiserade lösningar (Dunér 2007). Liknande resultat finner man i Olaisons (2010) avhandling där de äldres behov i biståndsbedömningen antingen accepteras, avvisas eller omförhandlas. I sin avhandling har Olaison (2010) bland annat följt hur samtal med den äldre rörande bistånd senare resulterat i skriftliga beslut. Under samtalen var det många behov som förhandlades bort så att biståndsbeslutet endast innehöll bifall av insatser.

## 2.3 Arbetsituation

Biståndshandläggarnas arbetsbörda är väldigt stor och de har bl.a. svårt att hinna med att göra uppföljningar på de beslut de har fattat (Blomberg 2004; Norman & Schön 2005). Blomberg (2004) visar att det även är så att själva hjälpinsatserna kan komma före de utredningar som ska ligga till grund för insatserna. Detta skulle kunna ses som ett tecken på hög arbetsbelastning, bristande rutiner eller helt enkelt på att det inte går att organisera bort att de äldres behov kan skifta mycket snabbt. När det då är svårt att hinna med uppdateringar blir det hemtjänstpersonalens ansvar att rapportera till biståndshandläggarna när hjälpbehovet har förändrats (Andersson 2007).

Andersson (2007) får i sin avhandling fram att det till en stor del är ekonomiska förutsättningar som påverkar vilka insatser de äldre får, istället för de äldres behov. Direktiven som biståndshandläggarna får är att vara restriktiva med insatser och de upplever att de har ett indirekt ansvar för kommunens ekonomi. I Blombergs (2004) avhandling upplever dock biståndshandläggarna att de har mindre ansvar för ekonomin när de arbetar med specialiserad biståndsbedömning – då de inte längre har ansvar för hemtjänstpersonal kan de se endast till de äldres behov när de fattar sina beslut.

## 3. Metod

Nedan kommer jag att presentera de metodologiska överväganden som jag har gjort under arbetet med denna uppsats. Val av metod och urval diskuteras, liksom etiska överväganden och hur intervjuerna och analysen genomförts.

### 3.1 Kvalitativ metod

Då jag var intresserad av hur biståndshandläggarna såg på vad som var behov och hur de resonerade vid behovsbedömning var det av vikt för mig att försöka få reda på hur biståndshandläggare tänker och pratar. För att göra detta använde jag mig av kvalitativa intervjuer. När man använder sig av intervjuer får man en inblick i bland annat den intervjuades åsikter, attityder och känslor (May 2001) och man är intresserad av vad den intervjuade tycker är viktigt att prata om (Bryman 2011). Det var alltså viktigt att jag inte styrde intervjupersonerna för mycket då det var vad de fokuserade på när det gällde de äldres behov som jag var intresserad av.

Jag använde mig av semistrukturerade intervjuer eftersom denna typ av intervjuform gör den intervjuade till en medskapare av intervjun (Andersson & Swärd 2003). Intervjuer kan ske på olika sätt, med olika struktur och med olika mycket styrning från den som intervjuar (Aspers 2007). En semistrukturerad intervju genomförs med hjälp av en i förväg uppgjord intervjuguide (Bilaga 1), men jag hade möjlighet att följa upp intressanta spår som mina intervjupersoner kom in på genom att ställa följdfrågor som inte fanns med i intervjuguiden. På så sätt gjorde jag det möjligt för intervjupersonen att själv vara med och påverka intervjun (Aspers 2007). Vid mina intervjuer var det också av yttersta vikt att jag använde mig av en form av intervju där intervjupersonerna får svara med sina egna ord (May 2001). Vid semistrukturerade intervjuer är det tillåtet att ändra i intervjuguiden från en intervju till en

annan vilket gav en flexibilitet och möjlighet att verkligen fånga det som jag upplevde som intressant. Jag ändrade i min intervjuguide efter min första intervju då jag märkte att jag behövde få tydligare svar på exempelvis hur biståndshandläggarna såg på bl.a. behov och skälig levnadsnivå. En del av de frågor som formellt lades till inför de tre sista intervjuerna ställdes dock även under den första intervjun.

Som komplement till min intervjuguide har jag använt mig av fallbeskrivningar (Bilaga 2) som är lämpliga när man är ute efter respondenternas värderingar eller attityder. När man använder sig av korta fallbeskrivningar som man ber respondenterna att resonera kring genomför man en typ av vinjettstudie (Egelund 2008). Jag ville använda fallbeskrivningarna för att se hur biståndshandläggarna bedömde de äldres situation i fallen och vilka tänkta insatser biståndshandläggarna föreslog. Detta är det vanligaste sättet som vinjettstudier används på inom socialt arbete (Egelund 2008).

Jag valde att konstruera tre olika fallbeskrivningar, en med en ensam kvinna, en med en ensam man och en med ett sammanboende par. För att få fram så mycket information som möjligt kring hur biståndshandläggarna resonerade hade personerna även olika sociala och fysiska behov. Någon hade anhöriga och någon hade det inte. Personerna varierade också i ålder. Alla olika faktorer som jag på förhand antog att biståndshandläggarna vägde in i sina bedömningar försökte jag få med i fallbeskrivningarna. Syftet med fallbeskrivningarna var delvis att se om biståndshandläggarna resonerade likadant utifrån fallbeskrivningarna som de gjorde utifrån mina mer allmänt ställda frågor, men också om jag kunde skönja olikheter och likheter i hur de olika biståndshandläggarna resonerade sinsemellan. Vid användandet av fallbeskrivningar inom socialt arbete har man dock oftast inte kunnat finna någon gemensam professionell hållning utan en stor spridning i resonemangen mellan de olika socialarbetarna (Egelund 2008). Då fallbeskrivningarna inte genererade så mycket material som jag hade hoppats har de fått en mindre framträdande roll i min analys.

### 3.2 Tillförlitlighet

I forskningssammanhang är det viktigt att kunna visa att ens studie har hög reliabilitet och validitet. Detta är begrepp som ursprungligen kommer från den kvantitativa forskningen och står där för huruvida man kan genomföra undersökningen igen och få samma resultat och om man verkligen mäter det man har som avsikt att mäta. När man använder dessa begrepp i en kvalitativ undersökning kan man behöva ge begreppen en liten annan innebörd. Istället för att

använda dem som begrepp kopplade till mätning, har jag använt dem som begrepp som står för tillförlitlighet. Tillförlitlighet handlar om att man presenterar trovärdiga resultat utifrån sin empiri, att man ska ha fylliga beskrivningar så att den som läser själv ska kunna avgöra om resultaten är överförbara till någon annan kontext, att man är tydlig med alla delar av hur undersökningen har gått till och att man inte låter personliga värderingar påverka vare sig slutsatserna eller själva undersökningen (Bryman 2011).

I en kvalitativ undersökning är forskaren själv en av de viktigaste redskapen när data ska samlas in (Bryman 2011). Detta kan självklart ses som något positivt, men det innebär också att intervjupersonerna påverkades av att jag var där och ställde frågor och detta har således påverkat de data som jag har fått fram (Aspers 2007). Detta är något oundvikligt, exempelvis påverkades intervjupersonen av mina olika karaktäristika, så som min etnicitet ålder och kön (May 2010).

När man genomför kvalitativa intervjuer är sällan de man intervjuar representativa för en population och därför bör resultaten generaliseras till teori istället för till en population. Det blir alltså de teoretiska slutsatsernas kvalitet som blir viktiga vid bedömning av generaliserbarheten (Bryman 2011). Jag gör därför inte anspråk på att kunna generalisera mina resultat till alla biståndshandläggare utan hoppas på att man genom mina resultat ska kunna göra måttliga generaliseringar och finna några identifierbara drag (ibid.).

### 3.3 Urval och genomförande av intervjuerna

Vid rekryteringen till mina intervjuer valde jag att kontakta biståndshandläggare i en och samma kommun eftersom att jag ville att alla biståndshandläggare skulle ha samma lokala riktlinjer, samma ekonomiska situation i kommunen och arbeta i en likadan organisation. I den kommun där jag genomförde mina intervjuer arbetade biståndshandläggarna i en delad organisation där de hade ansvar för myndighetsutövningen. I kommunen hade man också infört kundval. Sådana organisatoriska förutsättningar ansåg jag vara viktiga att biståndshandläggarna hade gemensamt då mitt syfte med denna uppsats inte var att göra en jämförelse av hur biståndshandläggare i olika typer av organisationer gör policy. Att jag valde just den kommun jag valde berodde främst på arbetstekniska skäl; kommunen fick inte ligga allt för långt bort, men också på att där fanns ganska många biståndshandläggare. Att det fanns många biståndshandläggare var främst av vikt för att kunna få tillräckligt många av biståndshandläggarna att ställa upp på en intervju.

För att få kontakt med biståndshandläggarna kontaktade jag deras chef via mail (Bilaga 3). och bad henne vidarebefordra information om min uppsats och mina kontaktuppgifter till sina medarbetare. Två biståndshandläggare visade intresse för att delta i min studie och kontaktade mig själva. Då inga fler biståndshandläggare hörde av sig valde jag att ringa upp biståndshandläggarna och på så sätt fick jag ytterligare två biståndshandläggare att delta i studien. Tre kvinnor och en man intervjuades och de hade mellan ett och ett halvt till 18 års erfarenhet av biståndshandläggning och var mellan 29 och 62 år gamla. Två av dem hade socionomutbildning och två hade läst vid sociala omsorgsprogrammet. Intervjuerna tog mellan 30 minuter och 1 timme och ägde rum på biståndshandläggarnas arbetsplats.

I mitt urval av biståndshandläggare var min ambition från början att få till ett målstyrt urval med biståndshandläggare som har arbetat minst ett år då jag ansåg att viss erfarenhet av att arbeta med äldre kunde vara av vikt för att förstå hur de utför sitt arbete. Genom att använda sig av ett målstyrt urval försöker man skapa en överensstämmelse mellan de forskningsfrågor man har och sitt urval (Bryman 2011). I mitt val att endast intervjua biståndshandläggare från en och samma kommun kom jag snarare att få ett bekvämlighets- eller tillfällighetsurval (ibid.). Detta innebär att jag genomförde intervjuer med de biståndshandläggare som kunde tänka sig att ställa upp på en intervju utan att ställa några krav på erfarenhet.

### 3.4 Analysarbete

Jag spelade in mina intervjuer och genom att göra detta ökar tillförlitligheten i min studie. Genom att spela in sina intervjuer kan man vara helt uppmärksam på det som sägs och därmed få en bättre intervjusituation (Bryman 2011). Det blev också lättare att sedan arbeta med materialet i min analys då jag transkriberade alla intervjuer i sin helhet. Genom att transkribera sina intervjuer minskar risken för att man ersätter intervjupersonens ord med sina egna (May 2010).

När jag transkriberat mina intervjuer började jag koda dem. Att koda sitt material innebär att man sorterar och strukturerar sitt material så att man kan upptäcka mönster och samband i sin empiri (Jönson 2010). En fördel med att använda sig av semistrukturerade intervjuer som jag gjorde är att de utskrivna intervjuerna delvis redan är indelade utifrån de olika frågorna och detta gör svaren lättare att jämföra (May 2001). Teman som jag kodade mitt material utifrån var bland annat *Försvaret mot handlingsutrymme* och *Konstruktion av behov*.

## 3.5 Etiska överväganden

I all forskning är det viktigt att man gör etiska överväganden när det gäller den samhällsnytta som forskningen kan ha kontra individens rätt att inte bli utsatt för någon form av skada eller kränkningar (Vetenskapsrådet 2002). För att skydda individens rätt finns vissa riktlinjer som jag har följt i min uppsats. Jag informerade alla intervjupersoner om att deras deltagande var frivilligt och att de när som helst hade rätt att avbryta sin medverkan. Jag oidentifierade personerna som har varit med och materialet kommer endast att användas i min uppsats och har förvarats så att ingen obehörig har kunnat få tillgång till det.

Andersson och Swärd (2008) tar upp att det kan vara svårt att intervjua professionella om deras klienter eftersom de kan gå i försvarsställning och känna sig angripna. För att inte hamna i en sådan situation har jag försökt vara noga med vilka frågor jag har ställt så att biståndshandläggarna inte skulle känna att jag var ute efter att hitta brister. En annan sak som kan vara svår när man intervjuar professionella är att de ofta redan har "tolkat den verklighet som forskaren ställer frågor om" (Andersson & Swärd 2008, s.247). Jag har alltså varit tvungen att försöka förhålla mig till att det redan är tolkad kunskap som jag har fått presenterad för mig.

## 4. Teori

### 4.1 Gräsrotsbyråkraten

För att förstå hur biståndshandläggarna arbetar har jag använt mig av Michael Lipskys (1980) teori om gräsrotsbyråkraten (street-level bureaucrat). Denna teori är mycket omfattande och i denna uppsats kommer bara de delar som jag har funnit relevanta för mina resultat att användas. Genomgången av Lipskys (1980) teori nedan är således inte uttömmande. Teorin har jag använt som en övergripande ram för att förstå mina resultat och i min analys konkretiserar jag på olika sätt hur biståndshandläggare konstruerar sitt arbete i praktiken och hur de använder sitt handlingsutrymme.

Gräsrotsbyråkraten, eller frontlinjebyråkraten som hon också kallas, befinner sig i frontlinjen av organisationen och är den som arbetar närmast klienterna. Lipsky (1980) definierar just gräsrotsbyråkraten utifrån att denna träffar människor i sitt dagliga arbete och i mötet med dessa människor har ett stort handlingsutrymme. Genom att gräsrotsbyråkraten arbetar i

komplexa organisationer menar han att det är omöjligt för politikerna att styra hur gräsrotsbyråkraten i praktiken förvaltar de lagar och riktlinjer som finns. Trots att organisationerna där gräsrotsbyråkraterna är verksamma är styrda uppifrån, både genom lagar och högre chefer menar alltså Lipsky (1980) att det i själva verket är gräsrotsbyråkraten som utformar politiken inom det område där de är verksamma och således är de som *gör* policy (Sannerstedt 2001, min kursivering).

Gräsrotsbyråkratens handlingsutrymme uppstår på grund av att lagarna de har att arbeta utifrån ofta är vaga och kräver att gräsrotsbyråkraten själv tolkar dem. Handlingsutrymmet uppstår även på grund av att gräsrotsbyråkraten arbetar med människor som är unika och till viss mån oförutsägbara. Detta leder till att gräsrotsbyråkratens arbete inte kan ha en detaljerad styrning. Utifrån Lipskys (1980) teori hamnar således gräsrotsbyråkraten i en situation där hon gör policy. Enligt honom går detta till på två olika sätt, dels genom hur hon använder sitt handlingsutrymme när hon möter klienter och dels genom hur dessa individuella handlingar genererar hur man betar sig på just den arbetsplatsen.

Lipskys (1980) teori bygger på ett antagande om att det i gräsrotsbyråkratens arbete finns en motsättning mellan att behandla klienterna individuellt och att arbeta i en byråkratisk organisation. Enligt Lipskys (1980) teori är gräsrotsbyråkratens arbete präglad av en stor arbetsmängd, bristande resurser och en stor osäkerhet kring hur hon ska arbeta. Han hävdar att gräsrotsbyråkraten är tvungen att rutinisera och standardisera sitt arbete och anpassa sina klienter efter stereotyper. Han menar att gräsrotsbyråkraten utvecklar strategier i sitt arbete på ett sådant sätt att ansökningarna minskar och att hon omformulerar sitt uppdrag för att minska glappet mellan befintliga resurser och behov.

En del av gräsrotsbyråkratens arbete som enligt Lipsky (1980) är rutinerat är hennes sätt att inhämta information från sina klienter. Han hävdar att gräsrotsbyråkraten inhämtar sin information utifrån förutfattade meningar om vad hennes klienter behöver. Genom att inhämta information på detta sätt menar han att gräsrotsbyråkraten tillförsäkras att endast få fram information som passar in i den standardiserade verklighet som gräsrotsbyråkraten arbetar i. Hennes uppgift är således att skapa kategorier som klienterna kan passa in i och sedan sortera klienterna utifrån om de är kvalificerade att få någon hjälp. Enligt Lipskys (1980) teori modifierar gräsrotsbyråkraten sina klienter efter vilka rådande uppfattningar det finns av klienterna i samhället. Genom detta sätt att handla menar han att gräsrotsbyråkraten förenklar

sina klienter och omöjliggör möjligheter att se klienternas individuella förutsättningar. Anledningen till att gräsrotsbyråkraten handlar på detta sätt menar han beror på att byråkratiska beslut måste fattas under begränsad tid och utifrån begränsad information. Lipsky (1980) antar att kravet på snabba beslut angående människors situation ger arbetet en stor komplexitet.

Lipsky (1980) menar att gräsrotsbyråkraten vill göra ett bra arbete, men att hon tror att hon endast kan göra det inom den struktur som organisationen presenterar. Hennes sätt att göra ett bra arbete blir att göra det bästa under de förutsättningar som hon då har. Ett sätt för gräsrotsbyråkraten att hantera sitt arbete är enligt Lipsky (1980) att avsäga sig delar av sitt ansvar. Han hävdar att gräsrotsbyråkraten kan minska diskrepansen mellan de resurser hon har och hur hon idealt skulle vilja arbeta genom att minska sin makt. Ett sätt för gräsrotsbyråkraten att minska sin makt är enligt Lipsky (1980) att avsäga sig sitt handlingsutrymme. Om hon förnekar att hon själv kan bestämma vilka beslut hon fattar och att hon har möjlighet att erbjuda andra alternativ undkommer gräsrotsbyråkraten några av de dilemman som kan finnas i arbetet. Han menar att ett annat sätt för gräsrotsbyråkraten att minska sitt eget ansvar är att resonera kring vem som är ansvarig för klientens situation eller problem. Om ansvaret kan ses ligga hos klienten skyddas gräsrotsbyråkraten från att konfronteras med sina egna och/eller organisationens brister (ibid.).

## 5. Resultat och analys

I de följande avsnitten kommer jag att presentera min empiri och analys. Inledningsvis presenteras biståndshandläggarnas egen syn på sitt arbete. Därefter kommer arbetets premisser att diskuteras. Nästa avsnitt berör biståndshandläggarnas olika strategier för att försvara sig mot sitt handlingsutrymme. Avslutningsvis behandlas de förhandlingar om insatser som sker i mötet mellan biståndshandläggarna, de äldre och deras anhöriga och hur detta skapar klienter. Biståndshandläggarnas resonemang utifrån fallbeskrivningarna används fortlöpande i analysen men kommer ej att citeras explicit.

Citaten som används är ibland något redigerade då jag har tagit bort småord och ofullständiga eller talspråksmässiga meningar. Detta är gjort för att underlätta läsningen. När tvekingar eller omtagningar har gjorts som har varit av vikt för citatet har jag låtit dessa vara kvar. Om några ord eller någon mening är borttagen i det återgivna citatet är detta markerat [...] och om



längre stycken har utelämnats är detta markerat [---]. Biståndshandläggarna benämns B1, B2, B3 och B4 framför citaten. För anonymitetens skull kommer jag att referera till alla biståndshandläggare som ”hon”, trots att en av mina intervjupersoner var en man. Alla intervjuer har skett enskilt. Då flera citat presenteras efter varandra kommer dessa således från olika intervjuer.

## 5.1 Biståndshandläggarnas syn på sitt arbete

Enligt tidigare forskning har biståndshandläggaryrket blivit ett allt mer administrativt arbete och också mer byråkratiskt. Biståndshandläggarna själva såg lite olika på detta. De biståndshandläggare som hade minst erfarenhet av myndighetsutövning menar att de lade mest tid på att träffa brukarna och att det var precis så det skulle vara, medan de med betydligt längre erfarenhet kände att dokumentationen tog allt mer tid. De mer erfarna biståndshandläggarna kunde sätta sina nuvarande arbetsuppgifter i förhållande till hur de hade sett ut tidigare. Båda de äldre biståndshandläggarna hade arbetat som hemtjänstassistenter och den ena nämnde att när hon började som biståndshandläggare hade hon bl.a. kanslister som skrev alla utredningar.

*Lena: Hur skulle du beskriva ditt arbete eller vad har du för arbetsuppgifter?*

*B1: Den stora biten är ju att vi skriver väldigt mycket. Vi har ju ett datasystem och allt ska ju in där av vikt, man skriver sina utredningar, beslut, bedömningar där [...] I dag är det mer det administrativa. Sedan jag började arbeta här så är det mer rättssäkert idag, det är det ju, det blir mer fokus på det för det är stora krav på oss hur vi skriver. Allt av vikt ska vara dokumenterat och det tar ju tid, det gör ju det. Sen det roliga tycker jag, det är ju de här mötena, men de kommer lite i skymundan, vi har dem ju, det måste vi ju ha, men det blir ju inte... Att sitt vid datorn har blivit väldigt mycket tyvärr.*

De äldre biståndshandläggarna kände att det var en förlust att det administrativa arbetet tagit över mer tid. Denna uppfattning kunde dock inte alls skönjas hos de yngre biståndshandläggarna. Hos biståndshandläggaren i citatet ovan ser man att hon anser att dokumentationen är viktig för rättsäkerheten i arbetet, men det är mötena med de äldre som är det allra viktigaste. Biståndshandläggarna som är heltidsanställda träffar ca 10 klienter i veckan och av dessa är det ett flertal äldre som aldrig tidigare har haft några insatser från äldreomsorgen. De äldre biståndshandläggarna känner att de inte bara har mer administrativt arbete utan att de också har fler klienter än någonsin. Här ser man ett av biståndshandläggarnas dilemman: de har ett allt mer administrativt uppdrag gentemot

organisationen samtidigt som de har allt fler äldre att träffa och utreda. Här krävs det att biståndshandläggarna gör prioriteringar. Som Thorslund och Larsson (2002) beskriver det har biståndshandläggarna inga riktlinjer eller lagar att förhålla sig till när de gör dessa prioriteringar.

Det är tydligt att biståndshandläggarna befinner sig i en position mellan organisationens krav på administrativt arbete och en egen vilja att prioritera mötet med den äldre. Detta märktes inte minst när biståndshandläggarna beskrev hur man skulle vara för att vara en bra biståndshandläggare.

*Lena: Hur ska någon vara för att vara en bra biståndshandläggare?*

*B3: Jag tror att man ska vara intresserad och nyfiken på de människor man möter. Man ska vilja veta hur de har det och jag tror man ska vara väldigt medveten om att det är personen som sitter framför mig som kan, som är expert på sitt liv.*

*Lena: Vad anser du är viktigt hos någon som arbetar som biståndshandläggare? Hur ska den personen vara?*

*B2: Om man arbetar med äldre så ska man ha ett engagemang för äldre och tycka att det är roligt. Och känna för de äldres situation. Ha insikt i och gärna praktisk erfarenhet av att ha jobbat med äldre tycker jag är viktigt. Man måste ha ansvarskänsla, att man känner ett visst ansvar för dem.*

Ingen av biståndshandläggarna lyfte fram egenskaper eller kunskaper som är av vikt för att vara en god administratör eller att det var viktigt att man arbetade så att en rättsäkerhet kunde garanteras, trots det är det sådana uppgifter som de lägger mycket av sin tid på.

Trots biståndshandläggarnas fokus på klienterna och framhållandet av mötet med dem som den viktigaste delen i sitt arbete lyfte de främst upp själva planeringen av sin dag vid frågor om hur de kunde styra och påverka i sitt arbete. Detta kan bero på att de uppfattade frågan som sådan av mig eller helt enkelt att när de tänker på flexibiliteten i sitt arbete så tänker de främst på flexibiliteten i hur de kan strukturera sitt arbete, inte flexibiliteten i form av vilka insatser eller vilken hjälp de kan erbjuda. En av biståndshandläggarna menade att hon hade lite möjlighet att påverka i syfte att hjälpa de äldre, men att hon ändå var tvungen att hålla sig till de ramar som organisationen hade satt.

*Lena: Hur mycket kan du påverka i ditt arbete?*

*B4: Visst vi kanske kan sticka ut lite för att hitta lösningar utifrån våra egna sätt att se problemen, men får inte sticka för långt ut. Vi har ju våra ramar. Vi ska ju vara professionella, vi ska inte bara jobba med hjärtat utan vi är tillsatta som tjänstemän och ska följa vissa ramar.*

Biståndshandläggaren ovan såg alltså en liten möjlighet att fatta beslut utanför de riktlinjer som styrde hennes arbete, men hon menade samtidigt att hennes arbete inte var att fatta de beslut som hon personligen tyckte var rätt; hon skulle inte arbeta med sitt hjärta. Lojaliteten i hennes beslut kan således antas ligga mer i organisationens intresse än i de äldres.

## 5.2 Lagen, riktlinjerna och ekonomin

Socialtjänstlagen är en ramlag och tvingar därmed den enskilde myndighetsutövaren att tolka vad den står för. Biståndshandläggarna ska utreda *behov* och tillgodose dessa utifrån *skälig levnadsnivå*. Vad detta egentligen innebär är inget som varken lagen eller organisationen biståndshandläggarna arbetade i verkade förse dem med. Biståndshandläggarna hade svårigheter med att definiera dessa begrepp, trots att de utgör själva grunden för deras arbete.

*Lena: Vad skulle du säga är ett behov?*

*B3: Behov... eeh... ja det är ju något som man behöver få tillgodosett helt enkelt.*

*B2: Ja, vad säger man är ett behov? Ja, jag förstår hur du tänker. För mig är ju... ja... bra fråga... Ett behov är ju något man behöver ju.*

Vad skälig levnadsnivå var visade sig dock vara lite mer tydligt i den praktiska vardagen. I den konkreta tillämpningen av detta begrepp hade biståndshandläggarna olika strategier för att veta hur de skulle bedöma. Alla hävdade att skälig levnadsnivå var något mycket individuellt och delvis baserat på hur man tidigare hade levt sitt liv. Hade man i hela sitt liv duschat varje dag så skulle denna möjlighet inte tas ifrån en. Men vad som var skäligt kunde också ses utifrån de val man tidigare gjort. Hade man valt att bo kvar i sin villa, trots att man började bli gammal och bostaden egentligen inte var riktigt lämplig längre, då fick ens skäliga levnadsnivå mätas utifrån det. Att lägga över ansvaret av vad som var skäligt på den enskilda kan vara ett sätt att skjuta ifrån sig ansvaret för exempelvis de brister som finns i organisationen. Att lagen och riktlinjerna inte riktigt kunde förse biståndshandläggarna med tydliga svar skapar en osäkerhet i vad det är biståndshandläggarna egentligen är satta att utreda och tillgodose. Enligt Lipsky (1980) är denna osäkerhet en del av gräsrotsbyråkratens, i

det här fallet biståndshandläggarens, arbete. Hur biståndshandläggarna hanterar detta kommer att diskuteras senare.

Riktlinjerna som biståndshandläggarna har i sitt arbete är framtagna av kommunen och kan därmed se olika ut från kommun till kommun. När biståndshandläggarna pratade i allmänna ordalag om riktlinjerna uppgav de att riktlinjerna inte var så viktiga eller närvarande i deras dagliga arbete. De fanns där och gav exempel på vad insatserna kunde innebära, men inte vad de inte kunde innebära.

*Lena: Kan du beskriva lite hur era riktlinjer ser ut?*

*B3: Det är generellt vad man kan tänkas ha och hur, lite grann vad man ska uppfylla för att få en viss insats. Sen ska jag inte säga att vi tittar jättemycket på våra riktlinjer däremot.*

*Lena: Vad har du för lagar och riktlinjer att förhålla dig till i ditt arbete?*

*B2: Vi har ju våra egna riktlinjer här från kommunen också som är någon slags vägledning för hur vi ska tolka lagen. Man får lägga tonvikt på vägledning för det går inte att följa den slaviskt, så att man bara beviljar exakt efter det utan det måste vara från individ till individ.*

Utifrån hur biståndshandläggarna uttrycker sig om riktlinjerna kan man anta att de som enskilda biståndshandläggare har ett stort handlingsutrymme och möjlighet att fatta beslut utifrån deras egna sätt att se på problemen och behoven som de äldre har. I tidigare diskussion om biståndshandläggarnas sätt att se på sitt arbete har det dock framkommit att så kanske inte riktigt är fallet. Detta resonemang kommer att utvecklas längre fram i avsnittet om biståndshandläggarnas olika försvar mot ett handlingsutrymme.

I tidigare forskning har det kommit fram att hemtjänstassistenten som hade ansvar för både arbetsledning och biståndsbedömning hade ett övergripande ansvar, således också för ekonomin. Genom att dela upp yrket i två är detta något som man har velat komma ifrån. Trots detta visar exempelvis Andersson (2007) i sin avhandling att biståndshandläggarna fortfarande känner ett stort ansvar för ekonomin. När jag frågade biståndshandläggarna i vilken utsträckning de styrdes av ekonomiska faktorer var de alla eniga om att det inte fick påverka deras beslut, men vetskapen om att deras insatser kostar mycket pengar fanns ändå med i bakhuvudet.

*Lena: Skulle du säga att resurser ofta påverkar vilken typ av beslut du kan fatta?*

*B1: Nä, alltså det tänker jag aldrig på [...] Nä, jag tänker aldrig så utan jag ser till behovet. Det är jätteviktigt att man gör det och inte går och tänker på pengar. Sen får man ju ändå ha det i bakhuvudet någonstans att man kan ju inte flyga ut hur som helst, men det är viktigt ändå. (B1)*

*Lena: Hur mycket styrs du av ekonomiska faktorer när du ska fatta dina beslut?*

*B2: Mmm, inte jättemycket tycker jag. Vi har ingen konkret uppfattning om hur mycket insatserna kommer att kosta eller så [---] Vi kan ju inte sväva iväg hur mycket som helst... Men någonstans så finns det ju på ett plan också i bakhuvudet att det kostar kommunen att ha äldreomsorg. Det är ju en jättestor del av kommunens budget, mer än en tredjedel ju. Så visst finns det på något plan men i det dagliga beslutsfattandet så tänker man inte så.*

Biståndshandläggarna anser inte att de kan gå utanför de förutsättningar som organisationen sätter. Detta kan förstås utifrån Lipskys (1980) teori där han hävdar att gräsrotsbyråkraten väljer att försöka göra ett bra arbete utifrån sina förutsättningar, istället för att försöka förändra dem. Trots att biståndshandläggarna framhöll att ekonomiska faktorer inte var en avgörande faktor när de fattade sina beslut kunde man se att olika kostsamma insatser hanterades olika. Trygghetslarm som är en relativt billig insats beviljades i princip utan att göra en utredning, det var något man fick bara man ansökte om det. Särskilt boende däremot som både är dyrt och svåradministrerat var den insats där biståndshandläggarna var som mest restriktiva. I sina argument för detta lutade de sig mot de lokala riktlinjerna. Utifrån Lipskys (1980) teori kan man förstå detta som en strategi för att göra ett svårt arbete mer hanterbart.

### 5.3 Försvar mot handlingsutrymme

De beslut som biståndshandläggarna tyckte var svåra att fatta var dels avslag och dels beslut om särskilt boende. Efter ett tag visade det sig också att dessa två beslut ofta korrelerade. Även bedömningar och beslut som rörde dementa togs upp som svåra, men detta ämne kommer ej att behandlas i denna uppsats. Det som kunde göra avslag särskilt svåra att fatta var delvis att biståndshandläggarna visste hur den enskilde äldre skulle reagera vid ett sådant beslut, men det berodde också på att biståndshandläggaren var tvungen att kunna stå för sitt beslut. En biståndshandläggare uttryckte explicit att hon kunde tycka att det var svårt att ge avslag på särskilt boende när hon visste att den äldre som hade ansökt om insatsen i fråga skulle må bra av att få en plats på ett särskilt boende.

*Lena: Händer det att du känner att du vill ge någon bistånd som du ändå sen inte kan ge?*

*B1: Ja, så kan det nog bli, eller att jag känner att jag inte riktigt har det utrymmet. Vi kan ju inte bevilja vad som helst. Ibland med skulle man vilja, med boende till exempel, när man vet att den här personen är väldigt otrygg. Men jag kan ändå inte se att han är i behov av ett boende utifrån de kriterier vi har [---] Man kommer hem till dem och de är kanske ledsna och så och man vill ju gärna hjälpa till men de är inte alltid man kan det. Det får man nog också tänka någonstans att jag kan inte göra allt, hjälpa alla.*

För att hantera situationer som dessa, när de kanske egentligen ville en sak men kände att de var tvungna att göra något annat, kan man utifrån Lipskys (1980) teori hitta olika strategier som biståndshandläggarna hade för att rättfärdiga hur de fattade sina beslut. Två strategier som Lipsky (1980) nämner är att hävda sina riktlinjer som styrande och genom att fatta sina beslut när klienterna inte är närvarande. Ytterligare strategier som jag identifierade i mitt resultat var att biståndshandläggarna fattar sina beslut som kollektiv och att de hävdar att de inte kan hjälpa alla.

Ett sätt att minska, eller försvara sig mot, sitt handlingsutrymme och på så sätt få ett mer hanterbart arbete är att hävda riktlinjernas styrande funktion och att riktlinjerna inte ger utrymme för att ge ett bistånd. I allmänna ordalag hävdar biståndshandläggarna att riktlinjerna är vägledande och inte det viktigaste i deras arbete utan det är de individuella behoven. Men när det kommer till de svåra, och kostsamma, bidragen byter biståndshandläggarna sitt sätt att resonera och se på riktlinjerna. Nu visar det sig att riktlinjerna inte är vägledande, utan strikta och svåra att gå emot.

*Lena: Är det ofta just vid ansökan till särskilt boende som ni ger avslag?*

*B3: Just när man ska flytta in på ett särskilt boende så är det ju väldigt reglerat. Man ska ha ett väldigt omfattande behov av hjälp, så är det. Det är kanske där vi har allra mest riktlinjer, kring besluten om särskilt boende.*

*Lena: Om någon ansöker om särskilt boende, skulle du ha möjlighet att frånga riktlinjerna?*

*B2: Det är lite mer strikt där, det är det [...] Man kan ju inte bara, våra riktlinjer ser ju ut så att, kring särskilt boende, att man ska ha stora omvårdnadsbehov och med det betyder att man ska ha hjälp med kläder och hygien och toalettbesök i princip alltid.*

Genom att hävda att det inte var de själva som var ansvariga för att de fattade en viss typ av beslut utan besluten baserades på riktlinjerna undslapp de således en del av ansvaret och fattade beslut i lojalitet mot sin organisation. Organisationens riktlinjer minskade således trycket på den enskilde biståndshandläggaren.

Genom att framhålla att man inte kan hjälpa alla och att alla inte kan få det de ansöker om lägger man en grund för vad man anser sig vara sitt arbete. Man har förlikat sig med de förutsättningar, så som ekonomi och tidsbrist, som finns i organisationen. Genom att göra det minskar pressen på den enskilda biståndshandläggaren att försöka förändra situationen, både för sig själva som yrkesutövande och för de äldre som inte får någon hjälp till följd av detta.

Socialtjänstlagen är otydlig, då den är en ramlag och där finns plats för tolkningar. Biståndshandläggarna menade att även deras riktlinjer var grova och gav möjligheter till tolkning. Ett sätt att minska trycket på den enskilda biståndshandläggaren är här att ha en tydlig gemensam hållning i gruppen så som Andersson (2007) lyfter fram i sin avhandling. Detta var resultat som även fanns att hitta i min studie. Biståndshandläggarna är satta att utreda individuella behov, men det var viktigt för dem att de inte själva skulle fatta beslut som individer; besluten fattades utifrån biståndshandläggarens position som en del i ett kollektiv.

*Lena: Vad har du att förhålla dig till i ditt arbete?*

*B1: ... vi pratar mycket kring hur vi ska jobba, att vi ska ha samma sätt, handläggarna i X-stad. Om man kommer till mig eller till min kollega ska man kunna få samma hjälp. Man ska bemötas på samma sätt, vi försöker jobba så.*

*Lena: Samarbetar ni biståndshandläggare?*

*B4: Ja, det gör vi väldigt mycket. [...] De ärenden som är lite kniviga dem diskuterar vi alltid.*

Att de var noga med att framhålla sig som en del av en biståndshandläggargrupp där alla fattade liknande beslut märktes inte minst heller i deras sätt att uttrycka sig. De pratade ofta om sig själva som ”vi” istället för ”jag”. Varför det var så viktigt att alla fattade beslut på samma sätt kunde precis som i Anderssons (2007) avhandling här förstås både utifrån brukarnas rättsäkerhet, men kanske främst utifrån biståndshandläggarens trygghet. Genom att alla fattade likadana beslut stod man aldrig ensam tillsvars för sina beslut; det var gruppens beslut.

När biståndshandläggaren skulle fatta beslut som inte tedde sig helt självklara eller enkla så fattade biståndshandläggaren aldrig några beslut i mötet med den enskilda. Det som framkommit under samtalet tog biståndshandläggaren istället med sig tillbaka till kontoret. Troligtvis pratade hon med de andra kollegorna, och kanske tittade hon på hur hon skulle kunna motivera sitt beslut utifrån de kommunala riktlinjerna. Men inte minst så fattade hon sitt avgörande beslut när den äldre inte var närvarande. Det egentliga beslutet togs alltså utan att den enskilde kunde vara där och försvara och förklara sig. För biståndshandläggaren underlättar detta förfarande att ge avslag; det finns ju ingen klient att se i ögonen när beskedet kommer när beskedet skickas per post.

## 5.4 Förhandla om insatserna

Biståndshandläggarna påpekar ett flertal gånger att det är individuella utredningar och att alla beslut måste fattas utifrån detta. De upplever att det är svårt att säga något generellt om vilken typ av hjälp de äldre behöver. Samtidigt menar de att många av de äldre ansöker om samma sak. Detta skulle kunna bero på att biståndshandläggarna i mötet med den äldre delvis informerar om en del av de riktlinjer som biståndshandläggarna har att följa kring vilka insatser som kan erbjudas och på vilket sätt. Enligt Lipsky (1980) är detta sätt att inhämta information något som görs för att biståndshandläggarna endast ska få in ansökningar som de kan bevilja. Det är också ett sätt att kategorisera sina klienter för att se vem som är berättigad hjälp (ibid.).

Även om biståndshandläggarna lyfter fram att det är viktigt att informera de äldre om att de kan ansöka om vad de vill och att de har rätt att överklaga sina avslag uppvisar biståndshandläggarna samtidigt att de är medvetna om att de äldre i liten utsträckning kommer att orka överklaga.

*Lena: Brukar brukarna ofta veta om hur era riktlinjer ser ut eller brukar ni informera om det?*

*B3: Vi brukar informera om det. Om de säger att de vill ha hjälp att städa så säger vi att riktlinjerna är varannan vecka, men om de vill ha det på något annat sätt så är det viktigt att säga att de har rätt att ansöka om det. Att man inte säger att "varannan vecka kan man få städning". Bedömer man att det inte behövs oftare så har de ju rätt att få sitt avslag så att de ska kunna gå vidare. Sen är det ju, sanningen ska väl fram att de flesta inte orkar det. Alltså om jag säger att de flesta har städning varannan vecka då nöjer sig de flesta med det.*



Detta är ett sätt varpå själva handläggningen förhindrar klienterna från att söka eller överklaga för att få den hjälp de egentligen skulle kunna vara berättigade till. Själva processen att överklaga blir helt enkelt för besvärlig för den enskilda. I förhandlingarna om vilka insatser som är lämpliga handlar det inte bara om att få ner antalet ansökningar och antalet insatser. Det finns också tillfällen när biståndshandläggarna ser behov hos de äldre som de äldre själva inte anser att de har. Biståndshandläggarna menar att man då får försöka att ta upp den typ av insatser som den enskilda skulle vara behjälpt av, även om det är den äldre som i slutändan är den som bestämmer om den vill ta emot hjälp eller inte.

*Lena: Om du ser något behov, försöker du då uppmuntra personen att ta emot hjälp?*

*B1: Om personerna inte har haft hjälp innan då blir det en stor grej att bara ta emot hjälp så man försöker ju alltid. Kanske säga att "det här kanske skulle vara bra för dig". Går det inte just den gången så kanske man kan ta upp det igen. Man kan inte bara släppa det för att personen säger nej. Man kanske inte kan göra något just då, men man kan ju prata om det och sen kanske det mognar, men människor är väldigt olika.*

När biståndshandläggarna träffar de äldre som har ansökt om insatser så görs detta oftast vid ett hembesök. Vid hembesöken varierar det vilka som är med, ibland är det bara den enskilde och biståndshandläggaren, men det är även vanligt att anhöriga så som barn eller maka/make är med. Vid vissa tillfällen är även andra yrkeskategorier med så som sjukgymnast, arbetsterapeut, sjuksköterska och hemtjänstpersonal, allt utifrån vilka behov de äldre har. Vilken roll de anhöriga tar under hembesöken och i kontakt med biståndshandläggarna är olika. Ofta är det de äldres barn som först initierat kontakten med biståndshandläggarna och i många fall är det då de anhöriga som är drivande i att deras föräldrar behöver hjälp. Hur biståndshandläggarna ska förhålla sig till de anhöriga är inte alltid helt enkelt.

*Lena: Vilken roll skulle du säga att de anhöriga brukar ta?*

*B4: De vill gärna bestämma. Det är rätt så svårt att markera många gånger att det inte är de utan faktiskt den enskilde som bestämmer. Och många tycker inte att det är klokt att deras föräldrar får bestämma för "de förstår ju inte sitt eget bästa". Det är en bit som kan vara svår.*

Att det inte är den anhöriga som bestämmer utan den enskilde påpekar biståndshandläggarna ett flertal gånger och de har ingen möjlighet att hjälpa de äldre om inte de äldre själva vill ta

emot någon hjälp. Anhöriga ses delvis som en problematisk grupp för att de kräver något av biståndshandläggaren, de är påstridiga och nöjer sig inte med ett nej. Samtidigt visar det sig att många anhöriga läser på om vilka rättigheter den äldre har innan mötet med biståndshandläggaren sker. Men hur blir det då med dem som inte har några anhöriga, för de äldre som inte har någon som talar och kämpar för dem?

Genom att prata om de anhöriga som påstridiga och krävande gör man detta i relation till de äldre; äldre är således försiktiga och tacksamma. De äldre accepterar det som biståndshandläggarna säger och kräver inte mycket. Utifrån detta resonemang om de äldre handlar biståndshandläggaren i en situation där det blir av största vikt hur hon använder sitt handlingsutrymme. När hon möter en äldre som har svårt att säga vad han/hon behöver blir det upp till biståndshandläggaren hur hon hanterar denna situation. Hon kan antingen se det som sitt ansvar att hjälpa den äldre att formulera sitt behov eller så kan hon underlåta att hjälpa dem i ansökningsprocessen och på så sätt förhindra att en ansökan kommer in.

## 5.5 Bedömning av behov

Biståndshandläggarna menade att de var satta att utreda alla sorters behov, både fysiska, psykiska, sociala och existentiella och de äldre har rätt att ansöka om precis vad de vill. Samtidigt uppgav biståndshandläggarna att det inte var deras uppgift att tillgodose alla dessa behov.

*Lena: Vilka behov är det du ska utreda?*

*B3: [---] Det som brukarna kan är att tala om vilka behov de har och det ska man lyssna på. Det är de som vet vad de behöver helt enkelt. Sen är det jag som får försöka avgöra om jag tycker att det är skäligt att få just det tillgodosett. Sen handlar det inte om att jag säger att du inte behöver det, för det kan man behöva ändå, men det är inte vi som ska ordna det så att säga.*

Men vilka behov det var som biståndshandläggarna inte skulle tillgodose är inte helt enkelt att förstå. Biståndshandläggaren i citatet ovan verkar ha en ganska klar uppfattning om när det inte är hennes uppgift att tillgodose ett behov, men ingen av biståndshandläggarna kunde tydligt redogöra för vad det var som gjorde att något behov hamnade utanför deras uppdrag. Här fanns alltså en prioritering som verkade uppenbar för biståndshandläggarna själva, men som för en utomstående är svår att förstå.

Till skillnad från tidigare forskning (Andersson 2004; Ingvad & Neleryd 2004; Janlöv 2006) är sociala behov något som prioriteras högt av biståndshandläggarna i denna studie. I

biståndshandläggarnas resonemang utifrån fallbeskrivningarna var de sociala behoven ofta det första som biståndshandläggarna kommenterade och som var av vikt att de äldre fick hjälp med.

Att olika sorters behov prioriterades olika kunde dock märkas när man jämförde biståndshandläggarnas resonemang kring serviceinsatser eller insatser som rör personlig omvårdnad. Biståndshandläggarna använde sig av mer flexibla insatser rörande personlig omvårdnad och tog där större hänsyn till hur en person levt innan hon eller han blev i behov av hjälp.

*Lena: Upplever du att det är lättare att vara med flexibel när det gäller den personliga omvårdnaden än när det gäller service?*

*B3: Det finns kanske större möjligheter när det gäller den personliga omvårdnaden att bli mer flexibel för den rymmer så himla mycket. Det rymmer ju allt från min hygien till hur min dag ser ut. Det är många olika insatser. Serviceinsatser är ju städ och tvätt och inköp och de här sakerna.*

*Lena: Du sa innan att i era riktlinjer står det som vägledande att städ är varannan vecka, finns det en flexibilitet i det om man varit en väldigt renlig person innan?*

*B2: Just det med städning är ett bra exempel, det är ju en del som har varit väldigt ordningsamma av sig hela sitt liv och har då städat väldigt noga och haft det väldigt rent och fint. Och så kommer då vi och tittar på deras lägenhet och "oh, här ser ju jättefint ut" och "städ varannan vecka kan man få". Och så säger de att de vill ha varje vecka. Då tycker inte jag att det är skäligt, eller den skäliga levnadsnivån är upp till den här standardlösningen.*

När behoven och ansökningarna stämmer väl överrens med de insatser och resurser som biståndshandläggare har märks att biståndshandläggaren finner det lätt att göra sitt arbete. Om någon ansökte om städ, och inte begärde mer än vad som stod i riktlinjerna och biståndshandläggarna ansåg att det fanns ett behov hos den äldre, då var det enkelt att få den hjälp man sökte. Detta kan jämföras med Dunérs (2007) begrepp att *expediera* ansökan eller Olaisons (2010) lite tydligare att *acceptera* en ansökan. Som tidigare nämnt så ansökte de flesta bara om det som finns angivet i riktlinjerna.

*Lena: Händer det att folk ansöker om sådant som inte finns med i riktlinjerna?*

*B2: [...]Det mesta som folk behöver hjälp med ligger oftast inom våra riktlinjer tycker jag. Det är inte så ofta som jag behöver ge avslag faktiskt på hemtjänstinsatser då.*

Även här kan man se riktlinjernas betydelse; när ansökan ligger inom ramen för dem slipper biståndshandläggaren att ge avslag.

Vid bedömning av de äldres behov står det i Socialtjänstlagen att man kan få hjälp om inte dessa behov kan tillgodoses på annat sätt. Detta var dock inte något som biståndshandläggarna fokuserade särskilt mycket på vid bedömningarna av de äldres behov i fallbeskrivningarna. Att anhöriga skulle kunna hjälpa sina närstående skulle kunna ses som att behovet kan tillgodoses på annat sätt och likaså en god ekonomisk situation.

När biståndshandläggarna pratade om de äldres anhöriga gjorde de inte detta inte bara utifrån deras funktion som företrädare för exempelvis sina föräldrar, utan anhöriga är även ibland vårdare till sin närstående. I de fallbeskrivningar som biståndshandläggarna resonerade kring framkom lite variationer på hur man såg på de anhörigas roll. I lagen lyfts det fram att man ska underlätta för anhöriga som vårdar sina närstående, samtidigt som man bara ska få hjälp med behov som inte kan tillgodoses på annat sätt. Med stöd av lagen skulle man således kunna anse att den enskilde äldre inte var i behov av någon hjälp från kommunen om någon anhörig kunde ansvara för att hjälpa den äldre, samtidigt som man kunde resonera som att det är viktigt att den anhöriga att bara få vara anhörig och inte vårdare. De flesta biståndshandläggare såg det som en självklarhet att avlasta de anhöriga som vårdade sin närstående, medan man hos en biståndshandläggare kunde skönja en liten annan inställning. Hon särskiljde på om det var barn eller maka/make som vårdade och om det var insatser av servicekaraktär eller personlig omvårdnad; om man var maka och utförde omvårdnadsinsatser skulle man få avlastning men inte om man var barn och utförde serviceinsatser. Ekonomiska faktorer var dock inget som någon av biståndshandläggarna använde för att motivera att inte bevilja hjälp, vare sig när det gällde omvårdande- eller serviceinriktade insatser.

## 6. Sammanfattande och avslutande diskussion

I denna avslutande del av uppsatsen ämnar jag att sammanfatta de resultat som har framkommit i studien och diskutera dessa utifrån den analys jag har gjort. Även intressanta frågeställningar som har väckts och behov av vidare forskning kommer att dryftas.

## 6.1 Sammanfattning och resultat

De frågeställningar som studien avsåg att besvara var:

- Hur hanterar biståndshandläggarna sin position mellan organisationens krav och de äldres förväntningar?
- Hur resonerar biståndshandläggarna kring de äldres behov?

De lagar som styr biståndshandläggarnas arbete är svåra för biståndshandläggarna att definiera. Vad är egentligen ett behov och vad innebär skälig levnadsnivå? För att stötta upp dessa otydliga riktlinjer finns kommunala riktlinjer som biståndshandläggarna uttrycker att de ser som vägledande i sitt arbete. I praktiken, eller när biståndshandläggarna pratar om hur de gör i praktiken, framkommer dock ett annat sätt att resonera. Vid svåra beslut och avslag lyfts riktlinjerna fram som styrande och svåra att frånga. Ansökningar om särskilt boende lyfts särskilt fram som ett område där riktlinjerna är avgörande för vilka beslut biståndshandläggarna kan fatta. Vid sådana ansökningar *måste* den äldre uppfylla de kriterier som finns i riktlinjerna för att biståndshandläggaren ska bedöma honom eller henne som berättigad. Andra sätt för biståndshandläggarna att hantera de motstridiga krav som ställs på dem är att alltid arbeta som en enhetlig grupp där alla fattar likadana beslut, att formulera sitt uppdrag med ett grundantagande att de inte kan hjälpa alla och att fatta beslut utan att den äldre är närvarande. I de motstridiga krav som finns mellan organisationen och de äldre använder således biståndshandläggarna sitt handlingsutrymme i fördel för organisationen genom att avsäga sig ett handlingsutrymme till fördel för de äldre.

Trots att lojaliteten tycks ligga främst hos organisationen var biståndshandläggarna väldigt bra på att uppmärksamma olika sorters behov hos sina klienter. Kanske beror detta på att riktlinjerna ger utrymme till att göra detta. Således var sociala behov väldigt centrala i bedömningen hos dessa biståndshandläggare. Biståndshandläggarna gav uttryck för att deras arbete var att utreda alla behov, men att det var inte deras uppgift att tillgodose alla behov. Riktlinjerna gav inte svar på vad man inte kunde få, utan bara förslag på vilka insatser som fanns. Således beviljades en del insatser som inte nämndes i riktlinjerna. I lagen finns ingen prioritering nämnd för vilka behov som är biståndshandläggarnas uppgift att tillgodose och uppenbarligen finns det inte heller angivet i riktlinjerna. Trots detta var det väldigt klart för biståndshandläggarna hur de skulle agera.

## 6.2 Avslutande diskussion

Utifrån biståndshandläggarnas många och motstridiga krav är det inte svårt att förstå varför strategier mot ett handlingsutrymme används. Biståndshandläggarna i egenskap av anställda hos socialtjänsten kan ses som en ganska utsatt grupp, inte minst medialt. De har alltid någon som de måste försvara sina beslut inför, de äldre, de äldres anhöriga, sina kollegor, sin chef eller sin organisation. Att tillgodose allas behov och önskemål framstår som omöjligt och biståndshandläggarna väljer således vilken sida deras lojalitet ligger hos. I min uppsats framkommer det, i likhet med tidigare forskning såsom Andersson (2007) och Lindelöf och Rönnbäck (2004) att biståndshandläggarna är mycket lojala med sin organisation. I ovan nämnda forskning ställs dock lojalitetsfrågan mellan organisationens riktlinjer och lagstiftningen, i min uppsats diskuterar jag främst lojalitetskonflikten mellan organisationen och de äldre. Socialtjänstlagen är som sagt inte helt tydlig då den är en ramlag. Men kanske är det också så att det är denna otydlighet som gör att biståndshandläggarnas lojalitet ligger hos deras organisation. Ord som *skälig levnadsnivå* och *tillgodoses på annat sätt* är kanske helt enkelt en grund för en mer restriktiv syn på vilka insatser som den enskilde har rätt till.

De prioriteringar som biståndshandläggarna gör är svåra för en utomstående att förstå och här upplever jag att det finns ett behov av vidare forskning. Hur gör egentligen biståndshandläggarna dessa bedömningar i praktiken? För att få en bättre inblick i denna ”tysta kunskap” skulle det behöva göras både observationer och studera utredningar. Olaison (2010) har i sin avhandling gjort det och kanske är detta ett trendbrott i en forskning som tidigare främst fokuserat på hur biståndshandläggarens yrkesroll har förändrats.

## 7. Referenslista

- Andersson, Gunvor & Swärd, Hans (2008) ”Etiska reflektioner” I Anna Meeuwisse, Hans Swärd, Rosmari Eliasson-Lappalainen & Katarina Jacobsson, (red.): *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm: Natur och Kultur
- Andersson, Katarina (2004): Det gäller att hushålla med kommunens resurser - Biståndsbedömares syn på äldres sociala behov. *Socialvetenskaplig tidskrift (11) nr 3-4, s 275-292*.
- Andersson, Katarina (2007): *Omsorg under förhandling – om tid, behov och kön i en föränderlig hemtjänstverksamhet*. Diss. Umeå : Umeå universitet
- Aspers, Patrik (2007): *Etnografiska metoder - att förstå och förklara samtiden*. Malmö: Liber
- Blomberg, Staffan (2004): *Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen: genomförandet av en organisationsreform och dess praktik*. Diss. Lund : Lunds Universitet
- Bryman, Alan (2011): *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber
- Dunér, Anna (2007): *To maintain control – Negotiations in everyday life of older people who can no longer manage on their own*. Diss. (sammanfattning) Göteborg : Göteborgs universitet
- Dunér, Anna & Nordström, Monica (2003): *Dilemman i biståndsbedömarnas yrkesutövning*. Rapport 1:2003. Göteborg: FoU i Väst.
- Dunér, Anna & Nordström, Monica (2005): *Biståndshandläggningens villkor och dilemman: inom äldre- och handikappomsorg*. Lund: Studentlitteratur
- Dunér, Anna & Nordström, Monica (2006): The discretion and power of street-level bureaucrats: an example from Swedish municipal eldercare. *European Journal of Social Work. (9) nr 4, s. 425-444*
- Edebalk, Per Gunnar (2010): ”Ways of funding and organising elderly care in Sweden” I Tommy Bengtsson (red.): *Population ageing – a threat to the welfare state?: the case of Sweden*. Berlin: Springer
- Egelund, Tine: (2008): ”Vinjettstudier” I Anna Meeuwisse, Hans Swärd, Rosmari Eliasson-Lappalainen & Katarina Jacobsson, (red.): *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm: Natur och Kultur
- Fahlberg, Gunnar (2009): *Socialtjänstlagarna*. Malmö: Liber
- Hörje, Eva, Juhila, Kirsi & van Nijnatten, Carolus (2010): Negotiating dilemmas in the practices of street-level welfare work. *International Journal of Social Welfare, (19) s.303-309*
- Ingvad, Bengt & Neleryd, Christer (2004): *Att bedöma äldre människors behov - Biståndshandläggares arbete inom äldreomsorgen kollegiegranskat*. Skriftserie 2004:2. Lund: FoU Skåne.

Janlöv, Ann-Christin (2006): *Participation in needs assessment of older people prior to public home help - Older persons', their family members', and assessing home help officers' experiences*. Lund: Lunds Universitet

Jönson, Håkan (2010): *Sociala problem som perspektiv - en ansats för forskning & socialt arbete*. Malmö: Liber

Larsson, Kristina (2004): *According to Need? Predicting Use of Formal and Informal Care in a Swedish Urban Elderly Population*. Stockholm: Stockholms universitet

Lindelöf, Margareta & Rönnbäck, Eva (2004): *Att fördela bistånd - Om handläggningsprocessen inom äldreomsorgen*. Umeå: Umeå Universitet

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

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

Norman, Eva & Schön, Pär (2005): *Biståndshandläggare - ett (o)möjligt uppdrag: en översikt av aktuell forskning om biståndshandläggarnas yrkesroll och organisering*. Stockholm: Stiftelsen Stockholms läns äldrecentrum

Olaison, Anna (2009): *Negotiating needs: processing older persons as home care recipients in gerontological social work practices*. Diss. (sammanfattning) Linköping : Linköpings Universitet

Sannerstedt, Anders (2001): "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken" I Bo Rothstein (red.): *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag

SKTF (2005): *Snabbenkät till enhetschefer och biståndshandläggare*. SKTF

Socialstyrelsen (2011): *Lägesrapport 2011 - Hälsa- och sjukvård och socialtjänst*. Socialstyrelsen

Svensson, Marianne & Rosén, Per (2004): *Varför är det så svårt att göra öppna prioriteringar i äldreomsorgen?* Lund: IHE

Thorslund, Mats & Larsson, Kristina (2002): *Äldres behov - en kunskapsöversikt och diskussion om framtiden*. Stockholm: Stockholms läns äldrecentrum

Trydegård, Gun-Britt (1996): "Från kommandora till driftchef" I Rosmari Eliasson (red.): *Omsorgens skiftningar*. Lund: Studentlitteratur

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

<http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf> (Hämtad 2011-03-14)



## 8. Bilagor

### 8.1 Bilaga 1 – Intervjuguide

#### Bakgrund

- Hur länge har du arbetat som biståndshandläggare?
- Vad har du för utbildning?
- När är du född?
- Har du arbetat på flera olika arbetsplatser som biståndshandläggare?
- Har du arbetat med något annat innan?

#### Om arbetet

- Är du heltids- eller deltidсанställd?
- Vad har du för arbetsuppgifter?/ Hur skulle du beskriva ditt arbete?
- Vad lägger du mest tid på?
- Hur mycket styr du själv ditt arbete?
- Vad tycker du är det viktigaste i ditt arbete?
- Vad anser du är viktigt för att någon ska vara en bra biståndshandläggare?

#### Klienten

- Hur får du kontakt med dina klienter?
- Hur träffar du dem?
- Vem är med när ni träffas? (Anhöriga, god man m.m)
- Vilken roll har de anhöriga?
- Hur många klienter träffar du i veckan?
- Vad är det de äldre söker bistånd om?
- Vad skulle du säga att de äldre har för behov? Hur ser de ut?
- Vad skulle du säga är ett behov?
- Vilka behov är det du ska utreda?
- Vad har du att förhålla dig till i ditt arbete? (Lagar, kommunala riktlinjer)
- Hur skulle du beskriva skälig levnadsnivå?
- Hur ser era riktlinjer ut?
- Hur mycket och på vilket sätt påverkar de vilka beslut du fattar?
- Vad händer om någon ansöker om ett bistånd som inte finns med i riktlinjerna? Har det hänt?
- Ser du några dilemman eller problem i ditt arbete?
- Finns det beslut som är särskilt svåra att fatta?
- Har du upplevt någon gång att du skulle vilja ge bistånd men att du måste ge avslag?
- Finns det något särskilt som äldre ansöker om men som de i stor eller liten utsträckning inte får?
- Hur hanterar du det?
- Hur mycket styrs du utav ekonomiska faktorer?
- Vilken betydelse har samarbetet med de andra biståndshandläggarna?
- Känner du att du har lagom mycket ansvar som biståndshandläggare?

## 8.2 Bilaga 2 – Fallbeskrivningar

### Fallbeskrivning 1

Beata är 84 år gammal, änka sedan två år tillbaka och bor i en tvåplansvilla med källare i ett mindre samhälle. Beata har det gott ställt ekonomiskt efter att ha vunnit högsta vinst på lotto. Sedan närmare 20 år tillbaka har hon haft problem med sin rygg och sitt ena ben. Hon tar sig fram inomhus med hjälp av en käpp och genom att hålla sig i bänkar och bord. Utomhus kan hon gå kortare sträckor med rollator. Hon har sitt sovrum på andra våningen och tvättstugan i källaren. Att gå i trappor blir allt svårare och det händer att hon ramlar. Hon har inget körkort och kan inte själv handla hem det hon behöver. Hennes dotter bor 20 mil bort men kommer i stort sett varje helg och tvättar, handlar och städar åt sin mor. Beata glömmer allt mer och dottern är orolig för henne. Beata har också en son som tidigare besökte sin mor varje vecka men som nu har slutat med det eftersom Beata bara klagar när han är där. Beata har känt sig mycket ensam sedan hennes man dog, det är som att hennes släktingar inte bryr sig om henne och några nära vänner har hon inte. Hon känner inte att livet är mycket värt.

### Fallbeskrivning 2

Bertil är 79 år gammal och bor tillsammans med sin fru Augusta, 76 i en tretrumslägenhet på bottenplan. För tre månader sedan drabbades Bertil av en stroke. Han bor nu hemma igen efter att ha vistats på ett korttidsboende för rehabilitering och han kan ta sig fram kortare sträckor i den rullstol han fått. Bertil kan inte själv ta sig upp ur sängen, men klarar av att klä på sig med viss hjälp från hustrun. Bertil är väldigt torr i sin hud och får lätt sår. Innan Bertil fick sin stroke tyckte han mycket om att laga mat och dona i sitt hem och är ledsen över att han nu inte längre kan göra detta. Augusta är frisk för sin ålder men börjar känna sig allt tröttare, matlagning har heller aldrig varit hennes starka sida. Varje vecka brukade Bertil gå och titta på det lokala fotbollslagets matcher där han umgicks med sina kompisar. Om inte Bertil får komma till fotbollsmatcherna förlorar han mycket av sitt sociala umgänge.

### Fallbeskrivning 3

Adrian är 87 år gammal och änklings sedan 30 år tillbaka. De senaste åren har han förlorat många av sina vänner och han känner sig ensam. Adrian har svårt att ta hand om sitt hem som ofta är ostädat. Han känner att krafterna börjar försvinna och han är väldigt rädd för att ramla. Adrian känner sig otrygg och önskar att det fanns andra människor nära till hands.

## 8.3 Bilaga 3 – Kontaktbrev

Hej!

Jag heter Lena Johansen och läser sjätte terminen på socionomprogrammet i Lund. Just nu håller jag på med min c-uppsats. Denna kommer att handla om hur behoven ser ut hos de äldre du möter som biståndshandläggare och vilka möjligheter som finns för dig att tillgodose dessa behov.

För att ta reda på detta skulle jag vilja intervjua dig.

Om du kan tänka dig att ställa upp en intervju är du välkommen att kontakta mig så kan vi bestämma en tid som passar dig.

Om du har några frågor innan du bestämmer dig är det bara att höra av sig. Väljer du att ställa upp på en intervju kommer du att vara helt anonym i de resultat som kommer presenteras i uppsatsen och ingen kommer att kunna koppla dina svar till dig. Du har självklart också möjlighet att när som helst avbryta din medverkan.

Tack på förhand  
Lena Johansen