

Biståndshandläggning

- en fråga om skälig levnadsnivå

Milena Vujosevic och Selma Nurovic

Vt-12



Handledare: Lars Harrysson

Abstract

The purpose of this paper was to examine how care managers in municipal elderly care work and how they relate to the term reasonable standard of living and the term dignity in their occupation. Also if care managers are affected by municipal directives and administrative procedures in their work and if those have an impact on how care managers relate to the terms responsible standard of living and dignity. To perform our study we used a semi structured qualitative method where we interviewed five care managers and one unit manager, all working in a public authority in a municipality in southern Sweden. The study has given an insight in how care managers work in municipal elderly care and how they are affected in their work by the law, the terms responsible living standard and dignity, municipal directives and administrative procedures.

Keywords: care manager, municipal elderly care, municipal directives, administrative procedures, responsible standard of living, dignity.

Förord

Vi vill rikta ett varmt tack till våra respondenter som ställt upp på intervju och gjort det möjligt för oss att utföra vår undersökning. Vi vill också tacka vår handledare Lars Harrysson som alltid har trott på oss och vår uppsats. Slutligen vill vi även tacka varandra för ett gott samarbete med många skratt.

Helsingborg 2012-05-22

Selma Nurovic & Milena Vujošević

Innehållsförteckning

ABSTRACT	2
1. INLEDNING	6
1.1 PROBLEMFÖRMULERING.....	6
1.2 SYFTE	7
1.3 FRÅGESTÄLLNING	7
2. BAKGRUND	8
2.1 SOCIALTJÄNSTLAGEN.....	8
2.2 SKÄLIG LEVNADSNIVÅ	8
2.3 VÄRDIGT LIV OCH VÄRDEGRUND	9
2.4 BISTÅNDSHANDLÄGGNING	10
2.5 KOMMUNALA RIKTLINJER OCH REGLER	11
3. TIDIGARE FORSKNING	13
3.1 ATT FÖRDELA BISTÅND.....	13
3.2 SPECIALISERAD BISTÅNDSHANDLÄGGNING.....	15
3.3 ETT (O)MÖJLIGT UPPDRAG	16
4. TEORI	18
4.1 HANDLINGSUTRYMME.....	18
4.2 VAD HANDLINGSUTRYMME KAN LEDA TILL.....	18
4.3 HANDLINGSUTRYMME OCH MYNDIGHETSUTÖVNING	19
4.4 HANDLINGSUTRYMME PÅ GOTT OCH ONT	20
5. METOD	22
5.1 VAL AV METOD.....	22
5.2 FÖRBEREDELSE.....	23
5.3 GENOMFÖRANDE AV INTERVJUER	23
5.4 URVAL OCH AVGRÄNSNING	25
5.5 BEARBETNING OCH ANALYS AV INTERVJUMATERIAL	25
5.6 TILLFÖRLITLIGHET	26
5.7 ETISKA ÖVERVÄGANDEN.....	26
5.8 LITTERATURSÖKNING	27
5.9 ARBETSFÖRDELNING	27
6. ANALYS	28

6.1 BISTÅNDSHANDLÄGGNING	28
6.2 BEGRÄNSNINGAR I BISTÅNDSHANDLÄGGARNAS ARBETE	29
6.3 BEGREPPET SKÄLIG LEVNADSNIVÅ	31
6.4 BEGREPPET VÄRDIGT LIV.....	35
6.5 RIKTLINJER.....	37
7. AVSLUTANDE DISKUSSION	39
KÄLLFÖRTECKNING.....	42
BILAGA	44
BILAGA 1, INTRODUKTIONSBRÄV	44
BILAGA 2, INTERVJUFRÅGOR.....	45

1. Inledning

1.1 Problemformulering

Enligt Lindelöf och Rönnbäck (2007) är biståndshandläggning inom äldreomsorgen oftast mer komplicerat än vad man tänker sig. Biståndshandläggning ställer krav på kunskap inom olika områden, som exempelvis kunskap i juridik, främst vad som stadgats i socialtjänstlagen, men även att kunna tolka lagstiftarens intentioner och grundläggande värderingar. Det vi finner intressant är att det ges biståndshandläggare ett utrymme att kunna tolka socialtjänstlagen och vad de grundläggande värderingarna kan vara. I Socialtjänstlagen 4:1§ står det om rätten till bistånd och att den som själv inte har möjlighet att tillgodose sina egna behov har rätt till prövning av bistånd för att biståndet ska ge möjligheten till en skälig levnadsnivå. Det är av vikt att lyfta fram att det är biståndshandläggare som gör bedömningen av rätten till bistånd som ska ge den enskilde möjligheten till en skälig levnadsnivå. Då biståndshandläggare kan ges ett utrymme att tolka socialtjänstlagen kan de därmed även ges utrymme att tolka begreppet skälig levnadsnivå. Detta skulle kunna ge biståndshandläggare ett handlingsutrymme i yrkesutövningen som vidare skulle kunna leda till att begreppet skälig levnadsnivå tolkas olika mellan biståndshandläggarna. Frågan om skälig levnadsnivå blir därför intressant för oss att undersöka i relation till biståndshandläggare och se om det finns eventuella konsekvenser med detta. Även begreppet värdigt liv, som infördes i socialtjänstlagen 2010 (Regeringskansliets promemoria, 2011), är intressant att lyfta fram då biståndshandläggare numera även ska arbeta utifrån det begreppet. Vad betyder det för den enskilde om biståndshandläggare ges ett utrymme att tolka begreppen skälig levnadsnivå och värdigt liv?

Vidare intresserar vi oss för hur biståndshandläggarna i den kommun som vi undersökt arbetar i och förhåller sig till kommunala riktlinjer och regler. Detta finner vi relevant då det i utredningen SOU:2008:51 står att kommunerna har ett ansvar att tolka socialtjänstlagen och de har en skyldighet att erbjuda de som vistas i kommunen den hjälp och det stöd som de behöver. Därmed ska varje enskild person tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Vidare tvingas kommuner skapa egna regler och riktlinjer för

verksamheten om staten allt mindre detaljstyr och reglerar via lagstiftningen (Lindelöf & Rönnbäck, 2007). Då lagen allt mindre detaljstyr och lämnar ett handlingsutrymme åt kommuner att tolka lagens intentioner undrar vi om kommunernas riktlinjer och förvaltningens rutiner i sin tur påverkar biståndshandläggarna i deras yrkesutövning? Vi ställer oss frågan vad det skulle kunna innebära för biståndshandläggarna om kommunens riktlinjer och förvaltningens rutiner skulle ha någon inverkan på dem.

1.2 Syfte

Syftet med vår uppsats är att undersöka hur biståndshandläggare inom kommunal äldreomsorg arbetar och förhåller sig till begreppen skälig levnadsnivå och värdigt liv i sin yrkesutövning samt om de påverkas av kommunens direktiv och förvaltningens rutiner.

1.3 Frågeställning

Våra frågeställningar är:

- Hur uppfattar och förhåller sig biståndshandläggare till begreppen skälig levnadsnivå och värdigt liv i sin yrkesutövning?
- Inverkar kommunala direktiv och förvaltningens rutiner på biståndshandläggares yrkesutövning? Och i så fall på vilket sätt?

2. Bakgrund

I detta avsnitt belyser vi bakgrundsfakta som ligger till grund för vår uppsats och som skapar en bredare förståelse för det som undersökts.

2.1 Socialtjänstlagen

I Socialtjänstlagen 4:1§ står det om rätten till bistånd och att den som själv inte har möjlighet att tillgodose sina egna behov har rätt till prövning av bistånd för att biståndet ska ge möjlighet till en skälig levnadsnivå. I Regeringskansliets promemoria ”Rätten att få åldras tillsammans” (2011) står det att biståndet i socialtjänstlagen ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Vidare står det att socialtjänstlagen är en ramlag vilket innebär att lagen i sig inte reglerar i detalj hur insatser ska vara utformade, detta ger kommuner stor frihet att tillsammans med klienten individanpassa biståndet. Biståndet ska dock svara mot behoven, vad klienten önskar och de övriga intentioner lagen har (ibid). I SOU:2008:51 står det att socialtjänstlagen menar att bedömningar av rätten till bistånd ska baseras på den äldres egen beskrivning och bedömning av sin livssituation. Däremot står det att socialtjänstlagen som äldreomsorgen följer ger kommunerna ett utrymme där de själva kan tolka ramlagen och utforma kommunens socialpolitik. Det leder även till att biståndshandläggarna får frihet att själva bedöma den äldres behov och beslutsfattandet av hur behoven ska tillgodoses. Socialtjänstlagen ger utrymme för tolkningar av de individuella behov människor har och hur behoven kan tillgodoses.

2.2 Skälig levnadsnivå

Skälig levnadsnivå nämns i socialtjänstlagen 4:1§, där det står att den enskilde ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå genom biståndet. Fahlberg (2009) skriver att vad som menas med skälig levnadsnivå inte är angivet i lagtexten eller i förarbetena till socialtjänstlagen (1980:620). Även Lindelöf och Rönnbäck (2007) menar att lagstiftaren inte anger vad som menas med skälig levnadsnivå utan hänvisar till individen och individens livssituation. De menar vidare att skälig levnadsnivå därför får en stark koppling till insatsen och kan ges olika tolkningar och funktioner. Även i

Regeringskansliets (2011) promemoria nämns att vad som menas med skälig levnadsnivå inte är angivet, det varierar och bedöms utifrån den enskildes behov och livssituation. Fahlberg (2009) menar vidare att begreppet skälig levnadsnivå inom ekonomiskt bistånd fått en del klarhet när riksnormen för försörjningsstödet fastställdes av regeringen. Dock påpekar Fahlberg (2009) att det i övrigt fortfarande är lika otydligt att kunna ange vad som egentligen avses med ”skälig levnadsnivå”. Fahlberg (2009) menar att begreppet skälig levnadsnivå kan ses som att den hjälp samhället ska erbjuda den enskilde inte endast bör täcka de grundläggande behov den enskilde har, utan även att hjälpen ska ha en viss kvalitet. Därför menar Fahlberg (2009) att skälig levnadsnivå i enskilda skilda fall bör bedömas utifrån den tid och de förhållanden som den enskilde lever i.

Begreppet ”skälig levnadsnivå” ligger till grund för biståndshandläggning. Däremot kan kommunen och den handläggaren som handlägger ett ärende ha tolkat begreppet olika, vilket leder till att samma situation kan bedömas olika. Handläggarens tolkning av begreppet påverkas av exempelvis de egna värderingar handläggaren har, kommunens riktlinjer och att skälig levnadsnivå förändras med tiden (SOU:2008:51). Lindelöf och Rönnbäck (2007) skriver att vad som anses vara skälig levnadsnivå skulle genom åren ha fått stöd av rättspraxis. Inom individ- och familjeomsorgen har det utvecklats en praxis och där har även Socialstyrelsen gett stöd till handläggarna för vad som anses vara skälig levnadsnivå med hjälp av en riksnorm. Det har inte utvecklats en rättspraxis inom äldreomsorgen på grund av att det finns så få avslagsbeslut. Om rätten till hemtjänst finns det inte många domslut från kammarrätter eller Regeringsrätten och det är högst ovanligt att de som får avslag väljer att överklaga till förvaltningsdomstolen. Därmed har handläggarna inom äldreomsorgen ett mycket begränsat stöd via rättspraxis om vad som anses vara skälig levnadsnivå.

2.3 Värdigt liv och värdegrund

I Regeringskansliets promemoria (2011) uttrycks det att synen på äldre människor och åldrande bör få ett nytt perspektiv, ett perspektiv som gör det möjligt för äldre att leva sitt liv som den människa denne är. Därmed framtog under år 2010 begreppet värdigt liv i äldreomsorgen. Socialtjänstens omsorg om äldre ska från den 1 januari 2010

inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. Det som tillhör begreppet värdigt liv är följande: att äldre människor ska ha inflytande, valmöjligheter, självbestämmande och individanpassning (ibid). Även i SOU:2008:51 står det att integritet, privatliv som kroppslig integritet, självbestämmande, delaktighet, individanpassning, insatser av god kvalitet och gott bemötande av den äldre och dennes närstående tillhör begreppet värdigt liv.

I SOU:2008:51 utredning står det att äldreomsorgen är i behov av en gemensam och tydlig värdegrund. Det står även att utredningen tyder på att det finns områden inom äldreomsorgen som måste utvecklas för att begreppen värdigt liv och välbefinnande för äldre ska kunna uppnås. Införande av en värdegrund skulle kunna bidra till en god utveckling av kvaliteten i äldreomsorgen. För att kvaliteten i äldreomsorgens arbete ska kunna utvecklas och tilliten öka behövs begrepp som människosyn, värderingar och etiska förhållningssätt göras tydliga.

Vidare står det i SOU:2008:51 att alla människor är olika och har en värdegrund. Äldreomsorgen ska respektera och bry sig om varje människas integritet. Rätten till ett privatliv kan vara att varje människa har en del i sitt liv som är hennes egna och den här delen kan bara hon eller han bestämma över. Det är viktigt att respektera den äldres privatliv oavsett var eller hur den äldre bor. Respekten bör innebära att alla äldre har rätt till eget rum och rätten att få bo tillsammans med den de själva vill. Detta kan kopplas till självbestämmande. Den äldre ska själv kunna påverka sin omsorg han eller hon får och ha inflytande. För att den äldre ska få möjlighet att bestämma över sitt eget liv gäller det för biståndshandläggare att lyssna och vara uppmärksam på den äldres önskemål. Däremot kan det ibland vara bra att påverka den äldres beslut om man märker att den äldre kan komma till skada om handlingen inte ändras. Tvång eller annan manipulation ska dock inte användas då det kränker den äldres värdighet och integritet, utan påverkan bör vara öppen och objektiv (SOU:2008:51).

2.4 Biståndshandläggning

I utredningen SOU:2008:51 står det att enligt socialtjänstlagen är handläggning av bistånd en funktion som är grundläggande. Biståndshandläggaren tar emot en ansökan

från den äldre personen och påbörjar en utredning som utreder den äldres behov av insatser och om rätten till bistånd. Därefter fattas ett beslut om bistånd och beslutet överlämnas till utföraren som antingen är offentlig eller privat som ska se till att biståndet sätts igång. Det kan också bli ett avslag på en ansökan om bistånd som den äldre har ansökt om (SOU:2008:51).

Vidare står det i SOU:2008:51 att de olika förslag som biståndshandläggarna presenterar i utredningen är tänkta att stärka den äldres självbestämmande över sitt eget liv, vilket är att de ska kunna leva utifrån sin identitet och personlighet. De äldre ska ha inflytande vid behovsbedömningen för att de ska kunna göra aktiva val i vardagen när det gäller äldreomsorgen, vilket betyder att de äldres inflytande måste finnas med i början vid bedömningen av behov. Biståndshandläggare kan dock ha dåliga förutsättningar i sitt arbete när det gäller tolkningsstöd, ekonomi och en stor arbetsbelastning.

Ofta har biståndshandläggare full delegation vid beslutsfattning och socialtjänstlagen ger biståndshandläggarna en stor formell handlingsfrihet där de kan fatta egna beslut. Däremot behöver handläggarna stöd vid bedömningarna av vad de kan besluta om och därför behöver de riktlinjer som en slags vägledning. Handlingsutrymmet som biståndshandläggarna får genom socialtjänstlagen ska användas, annars kan riktlinjerna bli för styrande och inte enbart fungera som en vägledning. Om biståndshandläggarna tillåter riktlinjerna att styra för mycket kan en helhetsbedömning utifrån socialtjänstlagen komma att utelämnas vid behovsbedömningar (SOU:2008:51).

2.5 Kommunala riktlinjer och regler

Kommunerna har ett ansvar att tolka socialtjänstlagen och de har en skyldighet att erbjuda de som vistas i kommunen den hjälp och det stöd som de behöver. Därmed ska varje enskild person tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Varje kommun har stor frihet i att besluta om i vilken omfattning, i vilken form och till vilken kostnad de äldres behov ska tillgodoses. Detta innebär att kommuner har ett starkt självstyre som i sin tur betyder att det finns stora lokala skillnader om tillgången till äldreomsorg (SOU:2008:51).

Lindelöf och Rönnbäck (2007) menar att skälet till att fler kommuner utformat lokala riktlinjer för behovsbedömning och beslutsfattande inom äldreomsorgen kan vara på grund av bristen på stöd och vägledning från socialtjänstlagen, rättspraxis och andra former av föreskrifter. Kommuner tvingas skapa egna regler och riktlinjer för verksamheten om staten allt mindre detaljstyr och reglerar via lagstiftningen. En anledning till varför kommuner skapar regler och riktlinjer kan vara för att försöka få kontroll över de enskilda besluten som ger stora ekonomiska konsekvenser. Detta i sin tur skapar en begränsning av handläggarnas handlingsutrymme. En annan anledning till varför kommuner skapar regler och riktlinjer kan vara för att ha enhetliga beslut och bedömningar i kommunen. Det kan också vara så att kommuner utvecklat regler och riktlinjer för att fungera som ett stöd för handläggarna i handlägningsprocessen (ibid).

3. Tidigare forskning

Här tar vi upp tre studier som vi funnit lämpliga för vår undersökning då de tar upp saker som vi berör i vår uppsats.

3.1 Att fördela bistånd

Lindelöf och Rönnbäck (2004) skriver i sin avhandling hur bistånd fördelas till äldre och funktionshindrade. Studien sträcker sig från mitten av 1990-talet fram till och med 2001. Lindelöf och Rönnbäck (2004) skriver om socialtjänstlagen och menar att lagen lämnar ett stort handlingsutrymme till handläggare, då den inte styr på detaljnivå. Trots det stora handlingsutrymmet utnyttjar inte handläggarna det till fullo. Det kan vara på grund av att lagen är för bred och flexibel vilket leder till att handläggarna har för höga krav på sig. Därmed blir de lokala rutinerna och standards som ett stöd och ett skydd för handläggarna. Författarna konstaterar att handläggarna arbetar strikt under lokal standards och rutiner. Dessa, till skillnad från socialtjänstlagen, är detaljerade och kopplade till insatser. Eftersom socialtjänstlagen har ett stort handlingsutrymme leder det till att handläggarna tvingas skapa egna riktlinjer som ska fungera som ett stöd för dem i deras arbete.

Lindelöf och Rönnbäck (2004) skriver även att socialtjänstlagen begränsar handläggare mer än vad som tidigare förväntades, detta då den är uppbyggd av mål istället för att vara detaljreglerad. Därmed gör socialtjänstlagen handläggares arbete komplicerat. Vidare menar författarna att socialtjänstlagen ska arbeta utifrån en strukturell nivå, en generell/allmän nivå och en individuell nivå. En insats som är på den generella nivån kan vara att alla över en viss ålder i en kommun har rätt till exempelvis städning, vilket är ett kommunpolitiskt beslut. Den enskilde personens kriterium blir här åldern. Om den enskilde inte kan få sina behov tillgodosedda genom generella nivån har de rätt till en individuell prövning där individens situation och behov är avgörande. Förutsättningen är att den generella nivån styrs av utbudet medan den individuella nivån ska vara behovsstyrd. Dock är de individuella insatserna beroende av hur mycket det generella utbudet byggs ut.

Lindelöf och Rönnbäck (2004) skriver om olika tolkningar av begreppet skälig levnadsnivå och menar att skälig levnadsnivå utifrån lagtexten kan tolkas som en slags minimigräns för biståndsinsatsen. Det innebär att biståndet inte kan vara lägre än denna minimigräns för att biståndsinsatsen ska anses vara skälig. En annan tolkning av begreppet skälig levnadsnivå är att den får funktionen som en maximigräns. Detta genom att de flesta ansökningar har en önskan, en given summa (ekonomiskt bistånd) eller en specificerad insats (livsföring i övrigt). Beslutsfattaren ska därefter pröva om det sökta biståndet håller sig inom ramen för vad som anses vara skälig levnadsnivå och om det därför är rimligt. Därför blir begreppet skälig levnadsnivå en slags maximigräns.

I avhandlingen skriver Lindelöf och Rönnbäck (2004) att handläggare har för många ärenden jämfört med de krav som ställs på dem enligt socialtjänstlagens föreskrivna målrationala beslutsmodell, som är bland annat är att handläggarna förväntas bedöma varje enskild individ för sig utan närmare stöd av regler. Den tidspress som handläggarna uppger att de har i författarnas avhandling är en indikator på att de måste ta på sig för många ärenden jämfört med de föreskrivna kraven. Utvecklingen av standards och rutiner kan ses som ett sätt att spara tid och förenkla handlingsprocessen. Det handlingsmönster som handläggarna utvecklar blir en anpassning till handläggarnas verklighet. Därmed begränsas handlingsutrymmet av deras tidsbrist.

Lindelöf och Rönnbäck (2004) har i sin avhandling kommit fram till att föreskrivna regler som finns i handlägningsprocessen blir föråldrade. Författarna menar vidare att handläggarna försummar biståndsparagrafen när det gäller att utforma insatserna efter bland annat individuellt önskemål men även att tillförsäkra den sökande en skälig levnadsnivå. I dokumentationen framkommer inte dessa begrepp vilket leder till att ingen individuell bedömning görs och den enskilde sökande tvingas att anpassa sig efter de förutbestämda hjälpinsatser som finns.

Lindelöf och Rönnbäck (2004) tar även upp formella och informella regler. Formella regler kan gälla dokumentation, de informella reglerna är något som karakteriserar äldreomsorgen, ett slags omsorgs- och vårdkultur. I studien framkom det att handläggningen alltmer följer informella regler och vara relativt opåverkat av till exempel lagen och allmänna råd.

3.2 Specialiserad biståndshandläggning

Allt fler kommuner har på senare år utvecklat en specialiserad biståndshandläggning. Med specialiserad biståndshandläggning menar Blomberg (2004) att utredningar och prövningar av äldres behov och beslut om bistånd separeras från ansvar för utförandet av insatser. Äldreomsorgsförvaltningar organiseras allt mer där handläggning av ärenden är central del medan utförandet av insatser sker mellan kommunala och privata vård- och omsorgsgivare. Tidigare har dessa arbetsuppgifter tillhört samma tjänsteman. Specialiseringen av biståndshandläggningen har inneburit en organisatorisk reform menar Blomberg (2004).

Blomberg (2004) har i sin avhandling studerat hur den specialiserade biståndshandläggningen ser ut i sex kommuner. Han menar att då utövandet av hjälpinsatser skildes från myndighetsutövningen blev biståndshandläggarens arbetsuppgifter enbart att behandla ansökningar, utreda och ta beslut i biståndsärenden. Vidare skriver Blomberg (2004) om hur biståndshandläggarna i de sex studerade kommunerna beskriver sitt arbete. Kortfattat beskriver biståndshandläggarna att de bedömer och prövar de äldres behov av hjälp samt att de beviljar olika former av bistånd som exempelvis hemtjänst, vårdboende, kortboende och rehabilitering. Ett mönster som Blomberg (2004) får fram i sin studie är att biståndshandläggarna detaljerat beskriver sina arbetsuppgifter och de rutiner de använder sig av. Biståndshandläggarna berättar även att de arbetar utifrån kommunala riktlinjer, lagstiftningen och att de har en roll som myndighetsperson. De berättar också att de samverkar med andra aktörer i sitt arbete, så som verksamhetschefer och omsorgspersonal. När biståndshandläggarna pratar om samverkan nämner de även hur de ser på sig själva som handläggare. De menar att de är som ”spindeln i nätet”.

Biståndshandläggarna beskriver handlägningsprocessen i Blombergs (2004) studie utifrån fem moment. Dessa är: ansökan, utredning, beslut, uppföljning och omprövning. Då ärendehandläggningen är specialiserad ses det som en chans att kunna göra förbättringar på de rutiner och arbetsmoment som finns i varje moment vilket gör ärendehandläggningen mer rättssäker. Rättsäkerheten ökas då det finns krav på dokumentation, att uppföljningar på beslut ska göras och att omprövningar av beslut ska ske regelbundet. Blomberg (2004) skriver även att biståndshandläggarna förmedlat

vikten av att ha rutiner i sitt dagliga arbete. Biståndshandläggarna menar i studien att lagstiftningen och de kommunala riktlinjerna är viktiga att förhålla sig till och ha kunskap om. För att klara av sitt arbete säger biståndshandläggarna i studien att de även måste ha empati i sitt arbete och förstå det olika levnadsförhållande människor kan ha. Biståndshandläggarna påpekar även att de måste vara lyhörda och ta hänsyn till de äldre samt ha kunskap om regelverket, handläggarna kopplar även vikten att ha erfarenhet till detta.

3.3 Ett (o)möjligt uppdrag

Norman och Schön (2005) har gjort en studie gällande biståndshandläggarnas yrkesroll. Handläggarna utövar myndighetsutövning inom kommunal äldreomsorg och deras arbete styrs av olika lagar och regler. I regeringsformen, förvaltningslagen och socialtjänstlagen finns socialtjänstlagens allmänna utredningsskyldighet reglerad, det finns även fler lagar som styr äldreomsorgens myndighetsutövning och dessa är sekretesslagen, kommunallagen samt föräldrabalken. Socialtjänsten kan beskrivas som en ramlag där det står inom ramar biståndshandläggarna har att arbeta inom. Lagen innehåller grundläggande värderingar och principer och den ramlagskonstruktion som finns innebär att lagstiftaren inte har tagit ställning till det som står i socialtjänstlagen.

Biståndshandläggaren har stort ansvar när det gäller ekonomi och kan ställas inför svåra beslut. Vid bedömningen av behov tar biståndshandläggaren också hänsyn till resurserna. Vidare menar Norman och Schön (2005) att behov är ett begrepp som är föränderligt och en äldres behov ändrar sig. Yrkesrollen handläggarna har är "komplex" och det blir ett möte mellan två människor när biståndshandläggaren möter den äldre individen som söker hjälp. Som biståndshandläggare representerar man också den politiskt styrda byråkratiska organisationen man är verksam inom. Norman och Schön (2005) menar att biståndshandläggaren per automatik får en roll som gräsrotsbyråkrat då det pågår en konflikt mellan att vara organisationsrepresentant och människa. Handläggarna har förväntningar på sig från olika håll som samtidigt måste de tillgodose de äldres behov med kanske resurser som inte räcker till. Detta leder till att deras arbete blir utsatt, ifrågasatt, splittrat och fyllt med krav. Norman och Schön (2005) skriver att arbetets fokus har hamnat på de formella regelverk som finns och det

administrativa arbetet. Handläggarna arbetar mellan privatliv och den offentliga verksamheten.

Biståndshandläggarnas bedömning av behov och beslut stämmer inte alltid överens med de krav lagstiftningen har. Istället är det lokala riktlinjer, som skiljer sig från socialtjänstlagen, som påverkar de beslut som ska tas. De äldres behov blir anpassade efter kommunens utbud de befinner sig i där exempelvis sociala behov inte bedöms utifrån socialtjänstlagen. Detta leder till att den rättsliga säkerheten äventyras och det blir de lokala riktlinjerna som styr handläggarna istället för lagen (Norman och Schön, 2005). Vidare skriver Norman och Schön (2005) att de riktlinjer som finns för biståndshandläggarna ska finnas som ett stöd för dem i arbetet, däremot kan strikta riktlinjer begränsa handläggarnas handlingsutrymme, vilket i sin tur leder till att individens behov blir svårare att bedöma.

I Norman och Schöns (2005) rapport menar de att biståndshandläggarna som yrkesgrupp är svårdefinierad och att deras utbildningsbakgrund är olika. Handläggarna är centrala inom äldreomsorgen och de är de flesta fall den första yrkesgruppen som har det första mötet med den äldre och den äldres anhöriga. Vidare skriver Norman och Schön (2005) att äldre och andra professioner upplever yrkesrollen som biståndshandläggare oklar. Samtidigt som det finns en begränsning av resurser ska biståndshandläggarna tillgodose de äldres behov utifrån insatser av god kvalitet, vilket betyder att handläggarna i vissa fall får prioritera. Lagen, individens rättssäkerhet, skrivna och oskrivna riktlinjer samt dåliga ekonomiska resurser är vad biståndshandläggarna har att rätta sig efter (Norman & Schön, 2005).

4. Teori

Vi använder oss av Michael Lipskys (1980) teori om handlingsutrymme för att förstå hur biståndshandläggarna arbetar. Vidare använder vi oss av Isabell Schierenbecks (2003) avhandling för att kasta nytt ljus på Lipskys (1980) teori. För att belysa vad Schierenbeck menar med begreppet handlingsutrymme använder vi oss av Evans och Harris (2004).

4.1 Handlingsutrymme

Michael Lipsky (1980) benämner organisationer där man bedriver socialt arbete för street-level bureaucracies och han benämner de som arbetar i dessa organisationer för street-level bureaucrats. Street-level bureaucrats, eller som Schierenbeck (2003) benämner som frontlinjebyråkrater, definierar Lipsky (1980) som arbetare som träffar människor i sitt dagliga arbete och har i mötet med människor ett stort handlingsutrymme. Lipskys (1980) teori är uppbyggd på antagandet att det i gräsrotsbyråkratens arbete finns en oenighet mellan att behandla klienter individuellt och att arbeta i en byråkratisk organisation.

Schierenbecks (2003) utgångspunkt i studien handlar om handlingsutrymmet som återfinns som en komponent i den myndighetsutövning som sker inom ramen för frontlinjebyråkrater. Frontlinjebyråkrati är en offentlig myndighet där det förekommer en kontakt direkt mellan tjänsteman och klient, där tjänstemannen har ett handlingsutrymme i utförandet av sitt arbete. Situationen för frontlinjebyråkraterna innebär att de har relativt stor frihet att ständigt utforma de beslut som enskilda medborgares vardag samt levnadsförhållanden påverkas av.

4.2 Vad handlingsutrymme kan leda till

Enligt Schierenbeck (2003) har inte tidigare forskning problematiserat det handlingsutrymme som frontlinjebyråkrater har. Handlingsutrymme har istället skötts på ett missgynnsamt sätt eller problematiserats utan att ta hänsyn till de negativa effekter som ett ökat handlingsutrymme kan föra med sig. Författaren tar upp att

Lipsky (1980) menar att handlingsutrymme är en förutsättning som är nödvändig för de arbetsuppgifter som frontlinjebyråkraterna arbetar med. Kombinerar man handlingsutrymmet med arbetssituationen leder det till att frontlinjebyråkraterna utvecklar medvetna eller omedvetna handlingsstrategier som ett resultat av de krav de har på sig (Lipsky 1980:18;81ff). Lipsky (1980) skriver om detta och menar att då gräsrotsbyråkraten i sitt arbete har bristande resurser, en stor arbetsmängd och en osäkerhet kring hur han ska arbeta, samt tvungen att skapa rutiner och standardisera sitt arbete. Detta leder vidare till att gräsrotsbyråkraten anpassar sina klienter efter stereotyper. De rutiner som gräsrotsbyråkraten utvecklar i sitt arbete är bland annat sättet som gräsrotsbyråkraten inhämtar information från klienter. Informationen som gräsrotsbyråkraten inhämtar gör han genom förutfattade meningar om vad klientens behov är. Då gräsrotsbyråkraten utvecklat en rutin för detta passar det in i den standardiserade verklighet som han arbetar i. Vidare skapar gräsrotsbyråkraten strategier i sitt arbete genom att bland annat omformulera sitt uppdrag för att på så vis minska mellanrummet som finns mellan befintliga resurser och behov (Lipsky, 1980).

4.3 Handlingsutrymme och myndighetsutövning

Frontlinjebyråkraternas handlingsutrymme som en del av myndighetsutövningen kan ifrågasättas. Förutsättningen för frontbyråkraternas verksamheter är handlingsutrymmet, men användningen av handlingsutrymmet ska ses i relation till medborgares rätt till lika behandling i mötet med den offentliga förvaltningen (Schierenbeck, 2003).

Komplicerade situationer är inget ovanligt för frontlinjebyråkrater menar Schierenbeck (2003). Även Lipsky (1980) menar att gräsrotsbyråkraten har ett komplicerat arbete, detta då han måste fatta beslut under begränsad tid och utifrån begränsad information angående människors situation. Schierenbeck (2003) påstår att de komplicerade situationerna som kan förekomma hos frontlinjebyråkraterna reduceras till uppgifter som kan lösas med hjälp av ett regelverk som är detaljerat. Lipsky (1980) menar dock att gräsrotsbyråkraten i sitt komplicerade arbete skapar kategorier som han placerar klienterna i för att lättare ta reda på om klienten är kvalificerad att få hjälp. Gräsrotsbyråkraten kommer därmed att modifiera sina klienter, utifrån hur samhället ser på dem, och därmed inte kunna se klienternas individuella behov. Schierenbeck

(2003) menar att myndighetsutövningen kräver att det görs en behovsbedömning i det enskilda fallet, det innebär att den offentligt anställda (biståndshandläggaren i vårt fall) ska tolka ett allmänt hållet regelverk (lag/riktlinjer/rutiner) och använda det på varje enskild individ som söker offentlig service. Utifrån detta följer ett handlingsutrymme och en relativt oberoende ställning till den organiserade auktoriteten, vilket är en nödvändig förutsättning för frontlinjebyråkratens arbete skriver Schierenbeck (2003). Valmöjligheten för frontbyråkraten är central i sammanhanget. Däremot begränsas även handlingsutrymmet av att de beslut som tas ska ligga inom ramen för en legitim myndighetsutövning, med andra ord ska besluten kunna rättfärdigas utifrån situationen. Handlingsutrymmet tillåter att beslut som är mer strikta än de möjligheter som regelverket har kan tas, men att beslutet också kan grunda sig på en mer generös tolkning (ibid).

Schierenbeck (2003) skriver att myndighetsrollen är en balansgång mellan organisationen och klienten men samtidigt upplever frontlinjebyråkraterna att regelverket ger en möjlighet att ta hänsyn till den enskildes behov och förutsättningar. Frontlinjebyråkraterna använder sig av sitt handlingsutrymme som i sin tur gör att myndighetsutövningen blir ett sätt att kunna motivera sina beslut istället för att följa regelverket. Schierenbeck (2003) påpekar att frontlinjebyråkraterna upplever regelverket som mycket tänjbart, detaljerat och omfattande. Lipsky (1980) skriver att eftersom gräsrotsbyråkraten är verksam i komplexa organisationer är det omöjligt för politiker att styra hur gräsrotsbyråkraten arbetar i praktiken med att förvalta de lagar och riktlinjer som finns. Även om organisationer där gräsrotsbyråkraten arbetar i är styrda genom lagar och högre chefer är det ändå gräsrotsbyråkraten som skapar politiken och den policy som finns i verksamheten. Schierenbeck (2003) menar dock att det enbart är i vissa fall som frontlinjebyråkraterna får frångå regelverket, därför att deras legitimitet ligger i regelverket. Schierenbeck (2003) ställer en fråga i sin text där hon undrar hur vi idag ska värna om det handlingsutrymme som är nödvändigt för frontlinjebyråkratin samtidigt som vi bör öka dess legitimitet.

4.4 Handlingsutrymme på gott och ont

Schierenbeck (2003) beskriver att handlingsutrymme inte bör ses som något bra eller dåligt. Det bör istället ses som ett neutralt begrepp där situationen som begreppet

används i kan vara avgörande om det kan anses vara rimligt och meningsfullt. Detta innebär vidare att handlingsutrymme kan fungera som en fördel för den enskilda individen i vissa situationer men det kan även ses som en nackdel där frontlinjebyråkraten inte lyckas tillgodose den enskildes behov. Även Evans och Harris (2004) skriver i sin artikel att begreppet handlingsutrymme inte bör ses som enbart något bra eller dåligt. I vissa situationer kan handlingsutrymme vara en viktig egenskap och i andra situationer kan det istället vara ett sätt för myndighetsutövare att gömma sig bakom. Handlingsutrymme kan även vara ett sätt att missbruka sin makt på.

Enligt Lipsky (1980) strävar gräsrotsbyråkraten efter att göra ett bra jobb men att han endast har utrymme till det inom den struktur som finns i organisationen. Arbetet som gräsrotsbyråkraten därmed utför är att göra det bästa utav de förutsättningar som finns. För att kunna hantera sitt arbete avsäger därför gräsrotsbyråkraten sig delar av sitt ansvar. Genom att minska sin makt kan gräsrotsbyråkraten även minska den skillnad som finns mellan de resurser han faktiskt arbetar med och hur han skulle vilja arbeta. Genom att minska sin makt avsäger gräsrotsbyråkraten sig sitt handlingsutrymme. Då gräsrotsbyråkraten avsäger sig sitt handlingsutrymme förnekar han att han kan bestämma om vilka beslut som fattas och att det finns möjlighet att erbjuda klienten andra alternativ. Därmed kommer han undan några av de dilemman som finns i arbetet. Ett annat sätt som gräsrotsbyråkraten kan minska sitt ansvar är att tänka på vem som ansvarar för klientens situation. För att slippa konfronteras med sina eller organisationens brister kan gräsrotsbyråkraten mena att ansvaret ligger hos klienten (Lipsky, 1980).

5. Metod

I detta avsnitt lyfter vi fram det tillvägagångssätt vi använt oss av för att få fram det material vi behövde till vår uppsats.

5.1 Val av metod

Vi har i vår undersökning använt oss av den kvalitativa metoden med inriktning på en semistrukturerad intervju. Ovanstående metod har vi valt då vi anser att den på bästa sätt hjälpt oss att besvara vårt syfte och de frågeställningar vi har. Eftersom vi i vår undersökning vill undersöka hur fem biståndshandläggare arbetar och förhåller sig till lagen, rutiner, olika begrepp och kommunala riktlinjer anser vi att semistrukturerad intervju gett dem möjlighet att ge oss mer djupgående svar. May (2001) menar att semistrukturerad intervju tillåter de intervjuade att förtydliga och utveckla sina svar. Vi har vidare valt att använda oss av semistrukturerad intervju då vi eftersträvat att ha en viss struktur i vår undersökning för att kunna belysa specifika delar i biståndsbedömningar. Vi har genom den semistrukturerade intervjun haft möjlighet att belysa exempelvis användningen av socialtjänstlagen och begrepp som skälig levnadsnivå och värdigt liv. Främst har vi valt att använda oss av den kvalitativa metoden då vi i vår undersökning vill få fram intervjupersonernas egen mening i frågan och inte avgränsade begrepps betydelse, jämfört med om vi hade använt oss av kvantitativ metod (Bryman, 2008).

Vi är medvetna om att det finns styrkor och svagheter med intervjuer överlag (Ahrne, 2011). Vid intervjuer kan styrkan vara att man samlar in den intervjuades språkbruk, normer och känslor. En annan styrka är att vi har haft möjligheten att gå fram och tillbaka mellan intervjuer och analys. Med insamlat material från intervjuer kan vi alltid gå tillbaka och samla in mer information vid behov. Som utgångspunkt har vi arbetat upp en kontakt till våra intervjupersoner där vi har haft möjlighet att återgå och få uppföljningar på frågor som vi vill ha klarare svar på eller om det är något vi inte har förstått. Svagheter med semistrukturerade intervjuer är att det finns handlingsutrymme när man utför dem (May, 2001). May (2001) menar att intervjuaren bör tänka på hur han eller hon kan påverka sina respondenter och därmed det

insamlade materialet. Det vi tänkte på gällande detta var att förhålla oss neutralt i våra frågeställningar och inte leda intervjupersonerna, utan låta de fritt berätta vad dem upplevde i sitt arbete.

5.2 Förberedelser

May (2001) menar att intervjuaren måste vara objektiv och ha en "distans" samtidigt som denne ska skapa en tillitsfull och empatisk relation till den intervjuade för att kunna få mer personliga svar. Det är en balansgång vi ville utveckla inför våra intervjuer och det var därför vi valde att ha "bakgrundsinformation" som ett område i vår intervju. Just för att intervjupersonerna skulle kunna öppna upp sig och ge mer personliga svar. Andra förberedelser vi haft inför våra intervjuer är att vi övade på intervjufrågorna tillsammans där vi även försökte se hur lång tid intervjun tog. Vi försökte även spela in med diktafonen under våra "pilotintervjuer" som vi hade för att försäkra oss om att den fungerar. Bryman (2008) menar att förberedelser inför en intervju är att exempelvis se hur diktafonen fungerar. Andra förberedelser inför våra intervjuer som vi haft är att i god tid boka in intervjuerna i vårt schema och försäkra oss om att de personer vi intervjuat vet vad syftet med vår undersökning är. Därmed skickade vi ut vårt introduktionsbrev (se bilaga 1) till samtliga intervjupersoner innan intervjun och hade även med en kopia till intervjutillfället som de kunde läsa.

5.3 Genomförande av intervjuer

I en semistrukturerad intervju har man specifika teman man vill belysa, det kallas ofta för intervjuguide (Bryman, 2008). Vi valde att dela upp den semistrukturerade intervjun i fyra områden; bakgrundinformation, övergripande fråga, biståndsbedömning/begrepp/lagen, kommunala riktlinjer/rutiner. Vår övergripande fråga ramade in resten av intervjun och frågan gällde om intervjupersonerna kunde beskriva ett typiskt biståndsärende från ansökan till beslut. Vi har i den semistrukturerade intervjun använt oss av en intervjuguide där ordningsföljden på frågorna har kunnat variera beroende på hur intervjupersonen svarat på frågorna. Intervjupersoner har stor frihet att svara på sitt eget sätt i semistrukturerade intervjuer och ordningsföljden på frågorna kan därmed variera och behöver inte alltid vara i samma ordning som i intervjuguiden (Ibid). Vi har även haft möjlighet att ställa

uppföljningsfrågor till intervjupersonerna i den semistrukturerade intervjun, vilket vi inte hade haft möjlighet att göra om vi använt oss av en strukturerad intervju (Bryman 2008). Vidare har intervjuerna skett enskilt med varje intervjuperson på deras arbetsplats och varje intervju tog cirka 45 minuter. Vi intervjuade intervjupersonerna på deras arbetsplats för att undersökningen berör frågor som har med deras arbetsplats att göra. Bryman (2008) menar att det är bra om forskaren bekantar sig med den miljö där intervjupersonen arbetar, då det kommer underlätta förståelsen och tolkningen av det som intervjupersonen berättar. Anledningen till att vi valde att intervju dem enskilt är för vi inte ville riskera att de skulle kunna påverkas av varandras utsagor, vi ville att de skulle förmedla en egen berättelse.

Vi har även valt att intervju biståndshandläggarnas enhetschef för att få mer kunskap om biståndshandläggarnas arbete och hur de kommunala riktlinjerna ser ut i förvaltningen samt förvaltningens egna rutiner. I första hand har vi använt oss av de fem biståndshandläggarnas intervjuer i analysen, detta för att det är deras erfarenheter som biståndshandläggare vi behöver få fram i undersökningen för att kunna analysera biståndshandläggning och få fram syftet med vår uppsats. I andra hand har vi i analysen använt oss av den kunskap enhetschefen förmedlat till oss. Vidare har vi valt att i analysen skriva ut när det är enhetschefen som uttrycker sig för att inte skapa en förvirring och för att läsaren ska vara medveten om när det är enhetschefen och inte biståndshandläggarna som uttalat sig.

Under de första intervjuerna och de sista märker vi en skillnad på våra intervjutekniker. Vi var nervösa under de första två intervjuerna och hade svårare att ställa följdfrågor och avgränsa intervjuerna när de svävade ut för mycket. Vid de senare intervjuerna hade nervositeten avtagit och vi ställde flera följdfrågor och vågade ändra ordningsföljden i intervjuguiden utan att förlora den struktur vi önskade ha på intervjun. May (2008) skriver om diktafonens betydelse vid intervjuer och menar att det är viktigt att tänka på att intervjupersonerna kan ha åsikter om att bli inspelade. Då vi fick godkännande av intervjupersonerna att spela in intervjuerna på diktafon har det underlättat intervjuprocessen för oss. Det har underlättat då det möjliggjorde att den ena av oss kunde hålla i själva intervjun medan den andra antecknade smått och hade uppsikt över inspelningen.

5.4 Urval och avgränsning

Vi kom i kontakt via mejl med enhetschefen i den förvaltning där vi genomfört våra intervjuer där vi berättade syftet med vår undersökning. Enhetschefen i sin tur skickade ut en förfrågan till alla biståndshandläggare som är verksamma i förvaltningen. Därefter blev vi kontaktade av de intervjupersoner som ville ställa upp på intervju. Detta kan ses som att vi i vår undersökning har använt oss av snöbollsurvalet (Bryman, 2011), som innebär att vi har kontaktat enhetschefen som därefter har hjälpt oss komma i kontakt med övriga respondenter.

Alla intervjupersoner i undersökningen är kvinnor, det är inte ett medvetet val vi har gjort i vår undersökning. Biståndshandläggning inom äldreomsorgen är ett kvinnodominerat yrke (Lindelöf & Rönnbäck, 2007), och det var enbart kvinnor som ville delta i vår undersökning. Intervjupersonerna har arbetat olika länge som biståndshandläggare, det sträcker sig från två år upp till 30 år. Samtliga intervjupersoners ålder ligger mellan 29 år och upp till 70 år. Det är av vikt att poängtera att vi valde att avgränsa oss till en kommun då vi inte var ute efter jämförelser mellan olika kommuner, utan jämförelser mellan olika biståndshandläggare.

5.5 Bearbetning och analys av intervjumaterial

Vi hade våra intervjuer på samma vecka och transkriberingen av det insamlade materialet skedde samma dag eller dagen efter intervjun tagit plats. Detta gjorde vi för att vi skulle ha ett fräscht minne av intervjutillfället och kunna skriva ner hur intervjun gick, hur miljön var och andra upplevelser vi haft av intervjun. Detta menar Bryman (2008) är bra att notera efter en intervju. Vidare när det gäller kodningen av våra intervjuer har vi kodat så fort vi blev klara med transkriberingen och precis som Bryman (2008) skriver är det viktigt att påbörja kodningen direkt i samband med insamlingen av information. Vi har kodat vårt insamlade material främst utifrån de frågor vi haft och de specifika områden vi vill belysa i undersökningen. Områden som exempelvis skälig levnadsnivå, handlingsutrymme, socialtjänstlagen, värdigt liv och kommunala riktlinjer.

5.6 Tillförlitlighet

I all forskning är trovärdighet viktigt och när man läser en uppsats eller annat forskningsmaterial vet man inte alltid säkert om informationen är sann (Ahrne, 2011). Därför har vi tänkt mycket på validitet och reliabilitet i vår undersökning. Reliabilitet innebär att kunna få liknande resultat om man genomför undersökningen på nytt eller om resultatet påverkas av slumpmässiga händelser (Bryman, 2008). Bryman (2008) påpekar dock att reliabilitet oftast är mer aktuell när man utför en kvantitativ undersökning. När vi tänker på reliabilitet i vår undersökning är det att våra intervjufrågor ska vara så tydliga som möjligt för att vi ska kunna få svar på undersökningens syfte och frågeställningar. Dock är det av vikt att påpeka att det är biståndshandläggarnas och enhetschefens egen berättelse vi får fram i vår undersökning kan vi inte säkerställa att undersökningens resultat hade blivit liknande om den utfördes på nytt vid ett annat tillfälle. Detta för att vi inte kan frysa sociala miljöer och utföra undersökningen på exakt samma sätt (Bryman, 2008). Dock menar Bryman (2008) att den interna reliabiliteten kan ökas i kvalitativa studier om forskarna kommer överens om hur de ska tolka det de hör och ser i undersökningen. Vi har kommit överens under uppsatsens gång hur vi ska tolka det intervjupersonerna berättat under intervjuerna för att öka den interna reliabiliteten. Med tolkning menar vi att vi tillsammans tolkat intervjumaterialet vid kodningen. Alltså har vi exempelvis tillsammans kommit överens om vad vi ska tolka som handlingsutrymme i det insamlade materialet. När intervjupersonerna pratat om något som begränsar dem respektive där de uttryckt vad de har frihet att göra har vi valt att se det som ett slags handlingsutrymme. Validitet innebär att undersökningen verkligen undersöker det som är syftet (Bryman, 2008). Som ovan skrivet har vi, för att göra vår undersökning så valid som möjligt, använt oss av väl formulerade intervjufrågor som även har kunnat besvara våra frågeställningar vi har i uppsatsen.

5.7 Etiska överväganden

Vi har haft som målsättning att behandla våra intervjupersoner med respekt. May (2001) menar att om de intervjuade bemöts med respekt kommer de känna sig värdefulla och därmed även känna ett större engagemang för undersökningen. Vi har strävat efter att intervjupersonerna ska känna sig värdefulla under undersökningens

gång då detta även leder till ett bättre samarbete under undersökningen som är väsentlig (May, 2001). Vi har försökt förmedla för intervjupersonerna hur tacksamma vi är att de tagit del av vår undersökning och att vi inte hade klarat det utan dem. Detta för att de ska känna sig värdefulla i undersökningen. Vi har innan intervjuerna påbörjats tala om för de intervjuade vad syftet med vår undersökning är och vad som förväntas av dem i undersökningen. Vi har även tala om för de vi intervjuar hur den information vi får av dem kommer att användas och att intervjuerna endast kommer användas till vår undersökning. Därmed har vi täckt de tre villkor; tillgänglighet, kognition och motivation, som May (2001) skriver om och menar måste vara uppfyllda för att intervjuer ska bli bra. Vi har även talat om för intervjupersonerna att de har anonymitet i undersökningen. Vi har valt att inte skriva ut i vilken kommun intervjupersonerna arbetar för att säkerställa att de ska kunna vara anonyma. Vidare kommer intervjupersonerna även bli informerade var de kan ta del av undersökningen när den färdigställts då vi erbjudit dem detta under intervjutillfället.

5.8 Litteratursökning

När vi har sökt tidigare forskning har vi använt oss av databasen SUMMON. Vi använde oss av sökord som: biståndshandläggning, biståndsbedömare, skälig levnadsnivå, värdigt liv, äldreomsorg. Även ord på engelska som: standard of living, municipal elderly care, discretion, care managers. Bakgrundinformationen som vi funnit till vår uppsats sökte vi via Lunds Universitets bibliotek och fick hjälp av bibliotekarien för att beställa hem den litteratur vi behövde som inte var tillgänglig i biblioteket. Vi har även sökt litteratur på egen hand via databasen Lovisa och använt samma sökord som är nämnda ovan.

5.9 Arbetsfördelning

Uppsatsarbetet har till största delen gjorts tillsammans. Vi har enbart delat upp arbetet när det gäller att leta efter bakgrundsinformation. I övrigt har vi tillsammans konstruerat intervjufrågorna, introduktionsbrevet, letat efter artiklar och teoriunderlag, analyserat och diskuterat. Även alla intervjuer är gjorda tillsammans.

6. Analys

I denna del av vår uppsats presenterar vi vårt insamlade intervjumaterial och analyserar detta. Inledningsvis analyserar vi hur intervjupersonerna ser på sitt arbete, därefter analyserar vi de begränsningar som de berättar om. Vidare fortsätter vi med hur intervjupersonerna förhåller sig till begreppen skälig levnadsnivå och värdigt liv samt hur de arbetar utifrån begreppen. Avslutningsvis analyserar vi hur intervjupersonerna arbetar utifrån kommunala riktlinjer och sin delegation.

Intervjupersonernas ålder och antal år i yrket har i vår undersökning inte visat någon skillnad på deras utsagor. Detta då intervjupersoner som arbetat en längre tid respektive kortare tid svarat liknande på frågorna. När intervjupersonerna svarat olika på frågor kan vi inte generalisera detta och se en koppling med intervjupersonernas ålder och hur länge de har arbetat i yrket.

I analysen använder vi oss av citat för att belysa ett visst mönster och argument. När det saknas en mening eller några ord markerar vi detta med [...]. Intervjupersonernas pauser i citaten markeras med "...". När ett stycke fortsätter i ett citat kommer vi använda oss av markeringen [---]. För att underlätta läsningen har vi tagit bort talspråksmässiga ord i våra citat.

6.1 Biståndshandläggning

Alla våra intervjupersoner har beskrivit hur ett ärende kan se ut från ansökan till beslut. Intervjupersonerna har i undersökningen berättat i detalj hur de arbetar som biståndshandläggare och några rutiner de använder sig av i sitt arbete. Även i Blombergs (2004) avhandling har biståndshandläggarna beskrivit i detalj hur de arbetar i handläggningsprocessen och de tar upp fem moment: ansökan, utredning, beslut, uppföljning och omprövning. Våra intervjupersoner har gjort en liknande beskrivning utifrån de ovanstående fem momenten.

Enhetschefen berättar om hur biståndshandläggning går till och säger:

”Ja, man kan ju säga att där är två delar. Där är en juridisk del, de är ju myndighetsutövare, men där är ju också det här viktiga, den allra viktigaste delen, där är ju återigen mötet med individen och individens egna ord, vad är det den ansöker om. [---]. ”

Detta kan kopplas till det som i Blombergs (2004) avhandling framkommer att biståndshandläggare förmedlar vikten av att förhålla sig till lagstiftningen och de kommunala riktlinjerna, men även vikten av att vara lyhörd och ta hänsyn till de äldre samtidigt som de har en roll som myndighetsperson. Schierenbeck (2003) skriver om myndighetsutövning och ifrågasätter om frontlinjebyråkrater har handlingsutrymme som en del av sin myndighetsutövning. Schierenbeck (2003) menar fortsättningsvis att handlingsutrymmet som frontlinjebyråkrater har ska ses i relation till medborgares rätt att bli lika behandlade. Detta kan kopplas till det som står i citaten ovanför och det som framkommer i Blombergs (2004) avhandling, att handläggare som myndighetsperson ska lyssna och visa hänsyn till den enskilde. Vidare uppger Blomberg (2004) att biståndshandläggarna, för att klara av sitt arbete, måste ha empati och förstå de olika levnadsförhållanden som människor kan ha. En annan intervjuperson säger:

”[---] men har man inte empati med sig så har man inte i detta jobbet att göra. Att ha empati med sig är det allra, allra viktigaste, att se människan och att hela tiden ha för ögonen att göra det bästa möjliga och våga gå emot andras synpunkter om man själv är övertygad.”

Intervjupersonen berättar i citaten ovan att empati är viktigt i arbetet som biståndshandläggare och att se människan. Att ha empati kan kopplas till det som står ovanför om att biståndshandläggare ska visa hänsyn och vara lyhörda för den enskilde.

6.2 Begränsningar i biståndshandläggarnas arbete

Det som har kommit fram i våra intervjuer är bland annat att biståndshandläggarna berättar om att de riktlinjer, lagar, regler och rutiner som finns kan begränsa dem i deras arbete. De begränsningar som handläggarna vi har intervjuat berättar om, kan vara till exempel att de gärna skulle vilja göra en anhöriganställning i vissa fall men

riktlinjerna de har för anhöriganställningar uttrycker de kan begränsa dem. Lindelöf och Rönnbäck (2007) menar att kommunala riktlinjer och regler kan skapa en begränsning av handläggarnas handlingsutrymme. Kommuner tvingas dock skapa egna regler och riktlinjer för verksamheten då staten allt mindre detaljstyr och reglerar via lagstiftningen (ibid). En av intervjupersonerna säger:

”Det som kan begränsa litegrann kan vara de direktiv vi har. Att mitt hjärta kanske blöder för en anhöriganställning, men de ska inte ha god omvårdnad, här är det tal om skälig levnadsnivå [...] .”

Intervjupersonerna säger att de i vissa fall gärna vill arbeta med hjärtat, men de uttrycker att de inte kan göra det om de skulle vilja i vissa situationer, eftersom de upplever att de har begränsningar. Lipsky (1980) skriver om detta och påstår att gräsrotsbyråkraten strävar efter att göra ett bra jobb men att han endast har utrymme till det inom den struktur som finns i organisationen. I det här fallet kan skälig levnadsnivå ses som en del av den struktur som finns i organisationen och att biståndshandläggaren endast har utrymme att utföra ett bra jobb inom denna gräns. Lipsky (1980) menar vidare att arbetet som gräsrotsbyråkraten därmed utför är att göra det bästa av de förutsättningar som finns. Utifrån det Lipsky (1980) skriver kan skälig levnadsnivå ses som en förutsättning som biståndshandläggare arbetar utifrån.

När intervjupersonerna berättar att de känner sig begränsade av lagen påpekar de även begreppet skälig levnadsnivå, som är en del av lagen. Lipsky (1980) menar dock att även om gräsrotsbyråkraten arbetar i verksamheter där de är styrda genom lagar och högre chefer är det ändå gräsrotsbyråkraten som skapar den policy och politik som finns i verksamheten samt att politiker inte har insyn i hur handläggare tolkar lagen. Om det är så här, kan det innebära att intervjupersonerna upplever lagen och begreppet skälig levnadsnivå som en begränsning men att de ändå genom sitt handlingsutrymme skapar målsättningar som de arbetar utifrån. En intervjuperson säger:

”[...] sedan pratar vi med varandra, vi har regelbundna möten där vi pratar och tar upp fall, det blir ju någon form av praxis, även om den är inofficiell så är det ju ändå någon form av praxis... att vissa saker kan räknas mer som lyx och vissa räknas mer som skäligt”.

Det som framkommer i citatet ovanför är att intervjupersonen får vara med och utforma rutiner och praxis i verksamheten samt vad som kan anses vara skäligt. Detta går i enlighet med vad Lipsky (1980) ovanför menar, att gräsrotsbyråkraten skapar politiken och den policy som finns i verksamheten. I det här fallet menar intervjupersonen att de skapar en praxis kring vad som ska räknas som skälig levnadsnivå.

Intervjupersonerna säger att lagen både kan vara en begränsning i deras arbete men även att lagen kan verka som ett stöd. En intervjuperson uttrycker:

”För att lagen är ju min guide, men också min begränsning, så kanske man kan säga”

Schierenbeck (2003) skriver om detta och menar att ett detaljerat regelverk, som i det här fallet kan ses som lagen, kan hjälpa frontlinjebyråkraterna i deras arbete då det kan förenkla komplicerade situationer.

6.3 Begreppet skälig levnadsnivå

Intervjupersonerna säger i undersökningen att vårdtagare ska ha omfattande behov för att kunna få en vårdboendeplacering. Intervjupersonerna säger vidare att det kan vara svårt att avväga när en vårdtagare ska bli placerad på ett vårdboende. En intervjuperson pratar om vårdboende och säger:

”[...] det är ju väldigt lätt att ge vårdboende till någon som inte kan sköta sig eller är dement och inte förstår att det är måndag och att ”jag ska duscha”, eller som inte kan sköta sig hemma och behöver vården hundra gånger om dagen, det är väldigt lätt. Men sen har vi ju dem här ”jag är rädd när jag är hemma, jag vågar inte bo hemma för jag är rädd. Mm skälig levnadsnivå vad är det?”.

I citaten ovan ställer sig intervjupersonen frågan vad som är skälig levnadsnivå. I undersökningen har det framkommit att flera intervjupersoner säger att begreppet skälig levnadsnivå är diffust. Fahlberg (2009) skriver om detta och påstår att vad som menas med skälig levnadsnivå inte är angivet i lagtexten eller i förarbetena till socialtjänstlagen. Därför är det oklart att kunna ange vad som egentligen menas med ”skälig levnadsnivå”. En intervjuperson uttrycker att:

”Sen är ju skälig levnadsnivå lite svår. Men det är klart att vi har vårdtagares bästa för våra ögon, men det är inom rimliga gränser om vad som är skäligt. Det är ju svårt när man inte har något konkret för vad som är skäligt. Att vad är skäligt? Det är skäligt för mig, men du tycker något annat är skäligt.”

En annan intervjuperson uttrycker:

”Det är alltid svårt, det är en sådan här mening där det inte finns några direkta riktlinjer att ”så här ska det se ut”, utan man får ju titta lite på hur personen har levt innan”.

Detta kan kopplas till det som Lindelöf och Rönnbäck (2007) skriver, att vad som anses vara skälig levnadsnivå skulle genom åren ha fått stöd av rättspraxis. Detta skulle underlätta för biståndshandläggarna med vad som anses vara skälig levnadsnivå. Dock har inte en rättspraxis utvecklats på grund av att det generellt sätt finns få avslagsbeslut i äldreomsorgen och för att de som får avslag sällan överklagar. Därmed har biståndshandläggarna inom äldreomsorgen ett mycket begränsat stöd via rättspraxis om vad som anses vara skälig levnadsnivå.

Vidare säger de flesta intervjupersoner att skälig levnadsnivå inte ska vara något lyxliv, eller att de biståndsinsatser som ges inte ska ha någon guldkant. En intervjuperson uttryckte sig om detta och sa:

”[...] i sådana fall kan dem ju redan ha skälig levnadsnivå och skulle man då sätta in bistånd skulle det blir mer guldkant istället, då blir det ju för mycket. Det ska ju bara vara så att alla har skälig levnadsnivå och inte... det ska ju

inte vara lyx så att säga. Det ska ju bara nå upp till en viss nivå, det är ju bedömningen man får göra.”

Lindelöf och Rönnbäck (2004) skriver i sin avhandling om olika tolkningar av begreppet skälig levnadsnivå och menar att skälig levnadsnivå utifrån lagtexten kan tolkas som en slags minimigräns för biståndsinsatsen. Det innebär att biståndet inte kan vara lägre än denna minimigräns för att biståndsinsatsen ska anses vara skälig. En annan tolkning av begreppet skälig levnadsnivå är att den får funktionen som en maximigräns. Detta genom att de flesta ansökningar har en önskan, en given summa (ekonomiskt bistånd) eller en specificerad insats (livsföring i övrigt). Beslutsfattaren ska därefter pröva om det sökta biståndet håller sig inom ramen för vad som anses vara skälig levnadsnivå och om det därför är rimligt. Därför blir begreppet skälig levnadsnivå en slags maximigräns (ibid).

Det framkommer även hos våra intervjupersoner att begreppet skälig levnadsnivå kan vara svårt och att det kan uppkomma situationer som är svårbedömda. Exempelvis kan det vara svårt att bedöma om det är skäligt för en vårdtagare att duscha två gånger om dagen. En intervjuperson säger:

”[...] Och det kan ju till exempel vara om man har, om personen kanske har duschat två gånger om dagen så kan man ju inte anse att det är skäligt. Men det kanske är skäligt att få duscha en gång om dagen eller varannan dag. Så lite så, man får titta på hur personen har det och hur man har levt innan och vad man har behov av. Så det är alltid svårt att se vad som är skäligt, jag tycker det är jättesvårt själv faktiskt.”

Det som står i citatet ovanför styrks av det Lindelöf och Rönnbäck (2007) skriver om, att skälig levnadsnivå får en stark koppling till insatsen för att lagen hänvisar till individen och individens livssituation när det gäller skälig levnadsnivå. Insatsen i citatet ovanför är hur många gånger en vårdtagare ska få duscha och att det anses antingen vara skäligt eller inte. Insatsen får därmed en stark koppling till skälig levnadsnivå. Vidare kan detta kopplas till det Fahlberg (2009) skriver, att begreppet skälig levnadsnivå kan ses som att den hjälp samhället erbjuder den enskilde inte endast bör täcka grundläggande behov den enskilde har utan att hjälpen även ska

upprätthålla en viss kvalitet. Om insatsen ska upprätthålla en viss kvalitet kan detta tolkas utifrån det Lindelöf och Rönnbäck (2007) menar, att skälig levnadsnivå därmed ska bestå av en viss kvalitet. Vidare står det i SOU:2008:51 att begreppet skälig levnadsnivå ligger till grund för biståndshandläggning, däremot kan kommunen och den handläggaren som handlägger ett ärende ha tolkat begreppet annorlunda, vilket leder till att samma situation kan bedömas olika. Handläggares tolkning av begreppet påverkas av exempelvis de egna värderingar handläggaren har och de riktlinjer som finns i kommunen (ibid). Detta innebär att en annan intervjuperson möjligtvis kan anse att det är skäligt för vårdtagaren att duscha två gånger om dagen då intervjupersonen kan ha andra värderingar av vad som avses med ”skälig levnadsnivå” och ”upprätthållande av en viss kvalitet”.

I citaten nedanför framgår det att det är ett handlingsmönster att bedöma skälig levnadsnivå utifrån hur en person tidigare har levt. I Regeringskansliets promemoria (2011) står det att skälig levnadsnivå bedöms utifrån hur den enskilde individens behov och livssituation ser ut. Det Regeringskansliet (2011) skriver är skrivet i presens och inte i dåtid, om hur en person tidigare har levt utan hur livssituationen ser ut nu. En intervjuperson pratar om skälig levnadsnivå i biståndsbedömningar och säger:

”[...] vi säger, om de vill gå ut tre gånger om dagen, det är inte skäligt. Och då får man på något vis skriva det i utredningen, att ”det är inte skäligt”. Ett lämpligt bistånd är att få komma ut kanske fyra gånger i veckan utifrån... ja, man får ju titta på hur personen har det hemma, har personen kanske aldrig varit ute mer än kanske någon gång och helt plötsligt vill den kanske gå ut tre gånger om dagen, då får man ju liksom kolla... det är ju inte skäligt, för så har du ju absolut inte levt innan”.

En annan intervjuperson säger:

”[...]vi sätter in insatser utefter personen, så en person som till exempel aldrig har varit ute och rört sig helt plötsligt vill ha promenad fem gånger i veckan så kanske inte det räknas som skäligt, för det har den aldrig gjort innan. [...]så man får ju gå efter hur de har haft det tidigare och gjort innan, så får man försöka efterlikna det så gott det går”.

I kontrast till det som uttryckts i citaten ovan skriver Regeringskansliet (2011) att biståndet som ges ska svara mot den enskildes önskemål och behov. Även Schierenbeck (2003) menar att det i myndighetsutövningen krävs en bedömning av den enskilda personens behov där biståndshandläggaren måste göra en tolkning av ett allmänt regelverk. Det som står i citaten ovan kan ses som att den enskildes behov och önskemål är att till exempel promenera fem gånger i veckan. Norman och Schön (2005) menar dock i sin studie att biståndshandläggares bedömning av behov och beslut inte alltid stämmer överens med de krav lagstiftningen har. Istället är det lokala riktlinjer som påverkar de beslut som ska tas. De äldres behov blir anpassade efter kommunens utbud, där exempelvis sociala behov inte bedöms utifrån socialtjänstlagen. Norman och Schön (2005) menar också att de äldres behov kan förändras över tid, vilket står i kontrast till att vad som uppges i citaten ovanför att vad som anses vara skälig levnadsnivå ska bedömas utifrån hur en individ tidigare har levt.

6.4 Begreppet värdigt liv

Några intervjupersoner nämner att de inte använder sig så mycket av begreppet värdigt liv. De menar att värdigt liv hänger ihop med skälig levnadsnivå och att dem därför inte använder sig så mycket av begreppet. En intervjuperson uttryckte:

”Den är ju rätt ny så jag brukar inte direkt använda det i utredningarna. Så jag jämför du en skälig levnadsnivå med ett värdigt liv, det ena leder ju till det andra. Så att har de skälig levnadsnivå så får de ju ett värdigt liv.”

Värdigt liv är ett relativt nytt begrepp i lagstiftningen då det införlivades i socialtjänstens omsorg om äldre den 1 januari 2010. Det innebär att äldre personer ska få leva ett värdigt liv och känna välbefinnande (Regeringskansliet, 2011). Utredningen SOU:2008:51 har kommit fram till att det finns områden inom äldreomsorgen som måste utvecklas för att begreppen värdigt liv och välbefinnande för äldre ska kunna uppnås, vilket styrks av det som uttrycks i citaten ovan.

Å andra sidan uppger andra intervjupersoner att de använder sig av begreppet värdigt liv och att det ges innehåll när de utgår från vad vårdtagaren själv upplever vara värdigt

för honom eller henne. En intervjuperson säger:

”Värdigt liv för mig är olika i olika situationer. Jag var hos en man igår som satt och solade på balkongen, det tar ju jag som att han tyckte att det var värdigt. Då får jag ta och tänka att det är ju värdigt för honom. Alltså... som biståndshandläggare får man ta situationen dit man kommer.”

Det som står i citatet om värdigt liv ser vi även i utredningen SOU:2008:51, där rätten till självbestämmande hör till begreppet värdigt liv. Den äldre ska själv kunna påverka sin omsorg han eller hon får genom sitt självbestämmande. För att den äldre ska få möjlighet att bestämma över sitt eget liv gäller det för biståndshandläggare att vara lyhörda och uppmärksamma på vad den äldre har för önskemål. Även i Regeringskansliets promemoria (2011) står det att det i begreppet värdigt liv bland annat ingår att äldre människor ska ha inflytande, valmöjligheter, självbestämmande och individanpassning. Det som framkommer i utredningen SOU:2008:51 och Regeringskansliets promemoria (2011) kan kopplas till det intervjupersonerna berättar ovanför, att de ska utgå från vad vårdtagaren själv upplever vara värdigt. Detta kan ses som att intervjupersonerna är lyhörda och uppmärksamma på vad den äldre har för önskemål och att de äldre därmed har inflytande. I kontrast till detta menar Lipsky (1980) att gräsrotsbyråkrater, på grund av bland annat en osäkerhet kring hur de ska arbeta, skapar rutiner och standardiserar sitt arbete vilket leder till att de kategoriserar sina klienter efter stereotyper. Gräsrotsbyråkrater inhämtar information från klienten utifrån förutfattade meningar om vilket behov klienten har. Eftersom detta är en rutin gräsrotsbyråkrater utvecklade passar det in i den standardiserade verklighet de arbetar i (Lipsky, 1980). Det som Lipsky (1980) menar kan kopplas till vad intervjupersonerna uppgett ovan, att de utgår från vad vårdtagaren själv upplever vara värdigt, och ses som att intervjupersonerna trots detta utgår från förutfattade meningar kring hur de bedömer vårdtagares behov och upplevelser. I citatet ovan uppges inte om intervjupersonen inhämtat information om ”mannen” själv upplever det vara värdigt att sola på balkongen, det är en tolkning intervjupersonen själv kan ha gjort utifrån förutfattade meningar.

6.5 Riktlinjer

Intervjupersonerna säger att det finns riktlinjer och rutiner i deras arbete. De säger bland annat att de har en specifik utredningstid, hur deras arbete ska struktureras upp, hur ett beslut ska tas, att de ska göra uppföljningar på insatser inom en viss tid, riktlinjer kring anhöriganställningar m.m. De säger att de ska följa sina riktlinjer och en intervjuperson uttrycker sig:

”Vi ska följa våra riktlinjer, vi får inte hitta på någonting själva”.

I enlighet med vad som uttrycks i citatet ovan menar Lindelöf och Rönnbäck (2004) i sin avhandling att handläggare arbetar strikt under lokal standards och rutiner som är detaljerade och kopplade till insatserna.

En annan intervjuperson pratar om riktlinjer och säger:

”Vi har ju exempelvis inga riktlinjer på insatserna, vi har ju inga papper där det står ”du kan få det här, det här och det här”, utan det bestämmer vi ju själva vad man kan få och vad som anses skäligt”.

Lindelöf och Rönnbäck (2004) skriver att socialtjänstlagen, som inte är detaljerad, har ett stort handlingsutrymme vilket leder till att biståndshandläggarna tvingas skapa egna riktlinjer som ska fungera som ett stöd för dem i deras arbete. Detta kan kopplas till citatet ovan, att intervjupersonen själv bestämmer vad som anses vara skäligt. Utifrån det Lindelöf och Rönnbäck (2004) skriver, kan intervjupersonen ha utvecklat en riktlinje i sitt arbete för hur denne ska bedöma vad som är skälig levnadsnivå, då socialtjänstlagen inte i detalj beskriver vad som menas med skälig levnadsnivå. Frågan här är hur intervjupersonen själv bedömer vad som anses vara skäligt.

Intervjupersonerna uppger även att de har delegation i sitt arbete som biståndshandläggare, det vill säga beslutanderätt, och får därmed bestämma mycket i sitt arbete. En intervjuperson pratar om delegation och säger:

”Vi får ju ta alla besluten här, det är ju vi som har delegation på det. Och vi tar ju beslut om antingen omsorg och så vårdboende och

anhöriganställningar och ja [...]”

Däremot påpekar några intervjupersoner att de trots sin delegation måste ta hänsyn till riktlinjer de får från nämnden. En annan intervjuperson pratar om anhöriganställningar och säger:

”Det finns ju riktlinjer för detta och där får man vara rätt så... det kan ju vara begränsande, men det begränsar mig inte så och jag kan ju fatta beslutet om jag vill för det har jag på delegation men man gör ju inte det gärna om man fått reda på att man inte ska göra det.”

I utredningen SOU:2008:51 står det att biståndshandläggaren oftast har full delegation när det gäller att fatta beslut. Socialtjänstlagens ramlagstiftning ger dock en stor formell handlingsfrihet att fatta egna beslut, men samtidigt som handläggarna har handlingsfrihet behöver de stöd vid bedömningen av vad de kan besluta om. Därför är riktlinjer nödvändiga att ha som en sorts vägledning, men de ska inte bli helt styrande. Socialtjänstlagens handlingsutrymme ska användas, annars kan handläggarna riskera att följa riktlinjerna för mycket, istället för att göra en helhetsbedömning utifrån socialtjänstlagen. Även Norman och Schön (2005) menar att de riktlinjer som finns för biståndshandläggare kan vara som ett stöd för dem i deras arbete, men att för strikta riktlinjer däremot kan begränsa handläggarnas handlingsutrymme. Om det är så att intervjupersonerna har delegation men samtidigt säger att de har riktlinjer de måste följa och kanske därför inte gör vissa saker som de skulle kunna göra (anhöriganställningar), kan detta ses som att deras handlingsutrymme minskar på grund av att riktlinjerna är för styrande.

7. Avslutande diskussion

Utifrån det som framkommit i vår analys kan vi dra slutsatsen att biståndshandläggare gör sitt bästa för ett väl utfört arbete med de förutsättningar de har. Lagen ger dem inte mycket stöd utan istället stort utrymme för tolkning. Dess utformning kring skälig levnadsnivå är inte avsiktligt svårtolkad, utan tanken är att rättspraxis ska ge biståndshandläggare stöd med vad som avses vara skäligt. Då detta inte har skett ser vi socialtjänstlagen som ett möjligt problem vilket kan komplicera biståndshandläggarnas arbete. Eftersom lagen kan komplicera arbetet menar Lindelöf och Rönnbäck (2004) att biståndshandläggarna är tvungna att skapa egna riktlinjer. I vår undersökning har vi lyft fram att en riktlinje som biståndshandläggarna kan ha formulerat själva är vad som avses med skälig levnadsnivå. Riktlinjen utgår från hur personen har levt tidigare. Detta är ett exempel på hur lagstiftningens ramar ger utrymme för biståndshandläggare att själva skapa policy.

Vi har i vår analys problematiserat det sätt på vilket några biståndshandläggare bedömer vad som är skälig levnadsnivå och vi har kommit fram till att de kan göra felaktiga bedömningar av vårdtagares behov, om de enbart utgår från hur personen levt tidigare. Vi har inte i den litteratur vi tagit del av stött på att vad som avses vara skälig levnadsnivå ska bedömas utifrån hur en person tidigare har levt. Det har istället framkommit att skälig levnadsnivå ska bedömas utifrån den livssituation den äldre befinner sig i. Vi finner det intressant att det i vår undersökning inte framkommer hur långt bak i tiden biståndshandläggarna ”ser” när de utgår från hur en person tidigare har levt, vilket ger utrymme för ytterligare studier. Kan det vara hur personen i fråga levde för ett år sedan eller hur personen levde för 10 år sedan? Handlingsutrymmet som biståndshandläggarna har för att tolka vad som menas med skälig levnadsnivå skapar situationer som biståndshandläggarna upplever vara svårbedömda. I vår analys framkommer det dessutom att varje biståndshandläggare kan tolka skälig levnadsnivå olika. Detta anser vi innebär att den omsorg den enskilde erbjuds därmed kan skilja sig åt beroende på hur en biståndshandläggare tolkar vad som är skäligt i just det ärendet. Det här kan vi se som en konsekvens av att begreppet är diffust i lagen och att det finns ett tolkningsutrymme för biståndshandläggarna.

Utifrån ovanstående diskussion spekulerar vi i om en vårdtagare kan överdriva och berätta att han/hon duschade och promenerade två gånger om dagen hela sitt liv, ökar sannolikheten för att vårdtagaren får en omsorg som liknar det liv denne tidigare har levt. Detta jämfört med om vårdtagaren skulle vara ärlig och berätta att han/hon duschade fyra gånger i veckan och promenerade tre gånger i veckan. Utifrån ovanstående kan vi se att den enskilde påverkas av hur biståndshandläggaren tolkar begreppet skälig levnadsnivå eftersom den enskilde beroende på hur biståndshandläggaren bedömer det, får duscha och promenera ett x antal gånger i veckan. Vidare menar vi att det finns ett kryphål i det system som några biståndshandläggare använder sig av när de ska bedöm vad som anses vara skälig levnadsnivå när de utgår från hur en person tidigare har levt. Däremot förstår vi att detta är ett sätt för biståndshandläggarna att hantera den otydlighet som finns kring begreppet skälig levnadsnivå.

Skälig levnadsnivå som begrepp har vi i vår undersökning inte fått ett riktigt grepp om. Vi har dock fått kunskap om att begreppet kan tolkas olika och ges olika funktioner. Vi har lärt oss att biståndshandläggare antingen kan se på skälig levnadsnivå både som en slags minimigräns och maximigräns. Dock ställer vi oss frågan om begreppet skälig levnadsnivå hade varit en större eller mindre komplikation i biståndshandläggarnas arbete om det hade utvecklats en riksnorm för vad som anses vara skäligt? Hade en konkretisering av begreppet begränsat biståndshandläggarnas handlingsutrymme ytterligare? Det är en svår fråga då det i vår undersökning har framkommit att lagen både fungerar som en begränsning men även som ett stöd i biståndshandläggarnas arbete. Som Schierenbeck (2003) skriver behöver biståndshandläggare ett visst handlingsutrymme för att utföra sitt arbete. Frågan är dock hur mycket handlingsutrymme som krävs?

Vi har dessutom i vår undersökning visat att en del biståndshandläggare säger att de inte använder sig av begreppet värdigt liv så ofta utan istället likställer det med begreppet skälig levnadsnivå. Detta ligger i linje med det som SOU:2008:51 kommit fram till i sin utredning, d.v.s. att det finns områden inom äldreomsorgen som måste utvecklas för att intentionen med begreppen värdigt liv och välbefinnande för äldre ska levas upp till. Vi ser det som framkommit i vår undersökning som en indikation på att

äldreomsorgen behöver utvecklas vidare för att begreppet värdigt liv ska införlivas i biståndshandläggningens praxis.

Utifrån vår analys kan vi konstatera att kommunala riktlinjer och förvaltningens rutiner har inverkan på biståndshandläggarna då de själva uttrycker att det finns riktlinjer och rutiner som de bör följa i sitt arbete. Det som har framkommit i vår analys visar också att biståndshandläggarna har delegation och har rätt att ta ett sista beslut gällande exempelvis anhöriganställningar. Däremot visas det i vår analys att biståndshandläggarna trots sin delegation bör avstå från att göra anhöriganställningar då det finns en riktlinje på detta. Och precis som Lindelöf och Rönnbäck (2007) belyser det, kan det vara så att kommunen tvingas skapa egna regler och riktlinjer för att kontrollera de enskilda beslut som kan ge stora ekonomiska konsekvenser, vilket leder till att biståndshandläggarnas handlingsutrymme begränsas. Utifrån detta kan man tolka det som att den inverkan kommunala riktlinjer har på biståndshandläggarna är att det minskar deras handlingsutrymme. Dock har vi även i vår analys lyft fram att kommunala riktlinjer kan verka som ett stöd för biståndshandläggarna i deras yrkesutövning.

Utifrån det som vi i vår undersökning har fått fram skulle vidare forskning kunna baseras på huruvida biståndshandläggare i olika kommuner runtom i landet tolkar skälig levnadsnivå olika samt vad detta kan bero på. Vidare forskning skulle kunna beröra om det är kommunens riktlinjer och tolkningar av ramlagen som har en inverkan på hur biståndshandläggare ser på skälig levnadsnivå eller om det är handlingsutrymmet som biståndshandläggarna har i sin yrkesutövning. Möjligtvis är det en kombination av dem båda. Det hade varit intressant att få veta om den vård och omsorg som erbjuds till vårdtagarna i landet skiljer sig åt beroende på om biståndshandläggare i olika kommuner tolkar begreppet på olika sätt.

// Selma och Milena

Källförteckning

Ahrne, Göran, Ahrne, Göran & Svensson, Peter (2011). *Handbok i kvalitativa metoder*. 1. uppl. Malmö: Liber

Blomberg, Staffan (2004). *Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen: genomförandet av en organisationsreform och dess praktik*. Diss. Lund: Univ., 2004

Bryman, Alan (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber

Evans, Tony & Harris, John (2004) Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work*, 34, 871-895

Fahlberg, Gunnar & Magnusson, Nils (2009). *Socialtjänstlagarna: bakgrund och tillämpning*. 12., [rev.] uppl. Stockholm: Liber

Lindelöf, Margareta & Rönnbäck, Eva (2004). *Att fördela bistånd: om handlägningsprocessen inom äldreomsorgen*. Diss. av båda författarna Umeå: Univ., 2004.

Tillgänglig på Internet:

<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-337> (2012-03-20)

Lindelöf, Margareta & Rönnbäck, Eva (2007). *Biståndshandläggning och handlingsutrymme: från ansökan till beslut i äldreomsorgen*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur

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

Tillgänglig på Internet:

http://www.aldrecentrum.se/upload/Rapporter/Rapporter%202005/2005_4_bistandshandläggare.pdf (2012-03-20)

Rätten att få åldras tillsammans: en fråga om skälighet, värdighet och välbefinnande i äldreomsorgen. (2011). Stockholm: Socialdepartementet, Regeringskansliet

Schierenbeck, Isabell (2003). *Bakom välfärdsstatens dörrar*. Diss. Göteborg: Universitet, 2003

SOU:2008:51, Världighetsutredningen (2008). *Värdigt liv i äldreomsorgen: betänkande*. Stockholm: Fritze

Socialtjänstlagen (2001:453) 4:1§

Bilaga

Bilaga 1, introduktionsbrev

Hej!

Vi heter Selma Nurovic och Milena Vujosevic och läser socionomprogrammet vid Lunds Universitet i Helsingborg. Under vårterminen skriver vi vår C-uppsats. Den handlar om begreppet skälig levnadsnivå i äldreomsorgen.

Vi avser att undersöka hur biståndshandläggare inom äldreomsorgen i X kommun förhåller sig till dels innehållet i en skälig levnadsnivå, dels olika faktorer som kan påverka dess innehåll, t.ex. riktlinjer, utvärderingar, forskning mm. Under intervjun som vi tror tar ca 45 minuter lyfter vi en del frågor som vi hoppas kunna samtala om.

Undersökningen följer forskningsetiska regler (vr.se) om information, samtycke, konfidentialitet och användning av insamlad information. Det innebär att Du som samtycker till att intervjuas i undersökningen är anonym, får möjlighet att ta del av en utskrift från intervjun för korrigeringar och kompletteringar, samt är försäkrad att informationen endast används för det syfte som informerats om. Du får självklart möjlighet att ta del av uppsatsen när den är färdigställd om Du vill.

Vi ser fram emot att få träffa Dig och hoppas att Du kan tänka dig att delta och att en intervju är möjlig under de två veckorna närmast efter påsk.

Med vänliga hälsningar

Selma Nurovic och Milena Vujosevic

Mejladress: X

Telefonnummer: X

Mejladress: X

Telefonnummer: X

Bilaga 2, intervjufrågor

Bakgrundsinformation:

- Namn? Ålder? Kön?
- Hur länge har du arbetat som biståndshandläggare?
- Hur länge har du arbetat som biståndshandläggare i X kommun?
- Kan du säga något om när du började intressera dig för biståndshandläggning?

Övergripande fråga:

- Kan du beskriva ett typiskt biståndsärende från ansökan till beslut?

Biståndsbedömning/begrepp/lagen:

- Kan du berätta på vilket sätt du arbetar när du gör biståndsbedömningar? (Om ja, kan du berätta vilka dessa är och varför du använder dig av dem?)
- Kan du berätta om det finns något som begränsar dig i ditt arbete som biståndshandläggare?
- Kan du berätta vad du själv får bestämma om i ditt arbete som biståndshandläggare?
- Kan du berätta om det finns något som du tycker är svårt med biståndsbedömning?
- Vad tycker du är svårast med biståndsbedömning? (Hur kommer det sig?)

I Socialtjänstlagen 4:1§ står det om rätten till bistånd och att den som själv inte har möjlighet att tillgodose sina egna behov har rätt till prövning av bistånd för att biståndet ska ge möjligheten till en *skälig levnadsnivå*. Sedan år 2010 har även begreppet *värdigt liv* införts i SoL.

- Kan du berätta på vilket sätt du använder dig av socialtjänstlagen i dina biståndsbedömningar?
- Kan du berätta hur du använder dig av begreppet skälig levnadsnivå i biståndsbedömningar? (Om nej, av vilken anledning använder du dig inte av begreppet?)

- Kan du berätta hur du använder dig av begreppet värdigt liv i biståndsbedömningar? (Om nej, av vilken anledning använder du dig inte av begreppet?)
- Hur bedömer du vad som är skälig levnadsnivå i biståndsbedömningar?
- Hur bedömer du vad som är ett värdigt liv i biståndsbedömningar?
- I möte med kunden, uppkommer begreppen skälig levnadsnivå och värdigt liv? (Varför tror du att begreppen inte nämns? Varför tror du att begreppen nämns? Kan du berätta i vilka situationer dessa begrepp uppkommer?)
- Finns det anhöriga med vid biståndsbedömning?
- Kan du berätta om det finns någon betydelse av att anhöriga är med vid biståndsbedömningar? (Varför tror du att det är så?)

Kommunala riktlinjer/ rutiner:

- Upplever du att det finns kommunala riktlinjer i er förvaltning? (om ja, kan du nämna de du vet?)
- Upplever du att det finns rutiner som ni bör följa i ert arbete?
- Kan du berätta om hur rutinerna har tillkommit?
- Kan du berätta om hur du använder dig av rutinerna i ditt arbete?
- Tycker du att du påverkas av rutinerna/kommunala riktlinjerna i ditt arbete? (Om ja, kan du berätta på vilket sätt du påverkas av dessa?)
- Vilka av förvaltningens rutiner/kommunala riktlinjer påverkar dig mest? (Om nej, kan du berätta varför du inte påverkas av dessa?)