

”Jag kan tycka att man ska ha mer eller ja...”

Biståndshandläggares bedömning av en skälig levnadsnivå inom äldreomsorgen

Elin Wembe

Josefine Wall

Vt-12



Handledare: Torbjörn Hjort

## **Abstract**

Author: Elin Wembe & Josefine Wall

Title: “In my opinion you should have more or well...”

Assistance officers’ assessment of a reasonable standard of living in eldercare [translated title]

Supervisor: Torbjörn Hjort

Assessor: Tina Mattsson

The aim of this study was to examine how assessment officers for the elderly were interpreting the concept of a “reasonable standard of living”. Which is described in a certain paragraph in the Swedish social services act (SoL) in assessing the application. We held qualitative interviews with various assistance officers in the south of Sweden where they gave us their view on the meaning of “reasonable standard of living”. There were different ways of interpreting a reasonable standard of living and to work with it. The assistance officers experienced pressure from many different angles. Factors such as organization, policies, experienced support and politicians influenced the administrators work situation. Our results demonstrated the difficulties concerning the assessment of how to interpret the term.

Key words: Assistance officer, need assessment, elder care, difficulties, interpret

## **Innehållsförteckning**

Abstract	s.2
Inledning	s.5
Problemformulering	s.5
Syfte	s.6
Frågeställningar	s.6
Disposition	s.6
Bakgrund	s.6
Historia	s.6
Specialisering	s.7
Lagar	s.7
Socialtjänstlagen	s.8
Hälso- och sjukvårdslagen	s.8
Förvaltningslagen	s.9
Kommunallag	s.9
Lagen om valfrihetssystem	s.9
Tidigare forskning	s.9
Teori	s.12
Professionsteori	s.12
Handläggarnas makt	s.13
Metod	s.14
Kvalitativa intervjuer	s.14
Tillvägagångssätt	s.16
Urval	s.16
Avgränsningar	s.16
För- och nackdelar	s.17
Tillförlitlighet	s.17
Uppsatsens upplägg	s. 18
Etiska överväganden	s.18
Skälig levnadsnivå inom äldreomsorgen	s.19
Handlägningsprocess	s.20
Ansökan	s.20
Utredning	s.21

Beslut	s.23
Överklagan	s.24
Politikens inflytande	s.25
Politiker	s.25
Riktlinjer	s.27
Nationell värdegrund	s.28
Organisatoriska förutsättningar	s.29
Professionellt stöd	s.30
Diskussionsforum	s.31
Organisering	s.32
Samarbete	s.32
Tolkningar av begreppet skälig levnadsnivå	s.33
Skälig levnadsnivå	s.33
Gränsfall	s.34
Bedömning	s.35
Sammanfattande diskussion	s.39
Litteraturlista	s.41

# Inledning

## Problemformulering

Sverige står idag inför en växande äldre befolkning vilket medför nya utmaningar för äldreomsorgens biståndshandläggare (Lennartsson, 2009). Biståndshandläggare inom äldreomsorgen tampas med utmaningar så som ökade önskemål och förväntningar från de äldre (Thorslund, 2010). För att klara ut vad som är rimligt för vårdtagarna att kunna förvänta sig av äldreomsorgen finns det ett kapitel i Socialtjänstlagen (SoL) som reglerar detta. I SoL 4 kapitlet 1 paragrafen beskrivs hur den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på något annat sätt ska ha rätt till bistånd. Genom biståndet ska individen tillförsäkras en *skälig levnadsnivå* (Lagen, 2012). Det saknas nationella riktlinjer för hur begreppet *skälig levnadsnivå* bör bedömas vilket kan medföra skillnader i hur biståndshandläggare resonerar. Vårdtagarens tidigare vanor bör ligga till grund för det beslut som fattas (Lindelöf & Rönnbäck, 2007. s. 87). Riktlinjer har till viss del uppkommit genom rättspraxis och i de flesta fall är beslutsfattningen okomplicerad vad det gäller basala behov (Lagen, 2012). Bristen på rättspraxis och riktlinjer kan ha lett till att biståndshandläggare inom äldreomsorgen resonerar olika kring hur begreppet *skälig levnadsnivå* ska bedömas. Arbetsplatsens organisering kan vara ytterligare en aspekt som indirekt påverkar biståndshandläggarens resonemang på grund av hur de bland annat är styrda av riktlinjer, har stöd från chefer och kollegor samt deras samarbete med andra professioner.

Socialtjänstlagen är en ramlag vilket syftar till att ge myndighetspersoner handlingsutrymme att tolka lagstiftningen beroende på individens behov och förutsättningar (Dunér och Nordström, 2005 s.43). Orsaken till varför lagstiftaren väljer att utforma en lag som en ramlag kan i huvudsak bero på två saker. Den första är att lagstiftaren anser att det är lagtekniskt svårt att definiera en detaljerad lag då samhället ständigt är under förändring och utveckling. Den andra orsaken är att lagstiftaren vill ge politiker och biståndshandläggare i olika kommuner handlingsutrymme att individanpassa bedömningen för den äldre (Lindelöf & Rönnbäck, 2007 s.51). Det krävs individanpassning för att kunna forma biståndet efter individens tidigare vanor. En svårighet är att utforma riktlinjer som biståndshandläggarna kan förhålla sig till så att deras beslut blir enhetligare samtidigt som handlingsutrymme krävs för att biståndshandläggarna ska kunna utöva sin profession. Vi har för avsikt att i vår uppsats undersöka hur biståndshandläggare inom äldreomsorgen resonerar och förhåller sig kring begreppet *skälig levnadsnivå* inom äldreomsorgen för de över 67 år.

## Syfte

Vårt syfte är att undersöka och analysera hur biståndshandläggare inom den kommunala verksamheten resonerar och agerar i förhållande till begreppet *skälig levnadsnivå* inom äldreomsorgen.

## Frågeställningar

- Hur tolkar biståndshandläggare begreppet skälig levnadsnivå inom äldreomsorgen?
- På vilka grunder fattas beslut om bistånd?
- När blir beslutsprocessen lätt respektive svår?

## Disposition

Uppsatsen är upplagd som så att den inleds med bakgrundsfakta kring hur biståndshandläggaren som profession har växt fram samt de lagar som de verksamma inom området förhåller sig till. Vidare går vi igenom tidigare forskning inom ämnet samt de teorier som vi har använt oss av för att analysera vårt material. Under metoddelen går vi igenom hur vi har gått till väga för att få fram vårt material och sedan diskuteras etiska överväganden som vi har tagit ställning till. Empirin presenteras och analyseras med hjälp av de teorier som vi har använt oss av för att avsluta med en diskussion kring våra tankar kring resultatet.

## Bakgrund

### Historia

Under 1950-talet bestod hemtjänsten av två yrkesgrupper, förmedlingsassistenten och socialsystemen. Förmedlingsassistenten hade som uppgift att sköta det administrativa arbetet och förmedla arbetsuppgifterna till hemsamariterna, vilket idag görs av undersköterskor. Socialsystemen var en sjuksköterska och hade som arbetsuppgift att bedöma hjälpbehoven. Under 1960-talet skedde en förändring och hemtjänstassistenter blev aktuella. Dessa assistenter arbetade med expeditjonsarbete och blev senare de vi idag kallar biståndshandläggare med ansvar för myndighetsutövning. På 1990-talet organiserades en beställar-utförarmodell som delade upp arbetet mellan de som utförde arbetet det vill säga hemtjänst, vårdboende etc, samt de som beställde insatsen d.v.s. biståndshandläggaren. Utveckling av specialisering har skett fort och under 2000-talet var modellen genomförd i 80 procent av landets kommuner (Lindelöf & Rönnbäck 2007 s. 34). Med tiden har

biståndshandläggare börjat ses som grindvakter eller gränsvakter. Med det menar Lindelöf & Rönnbäck (2007 s.44) att biståndshandläggarna vaktar grinden för vem som har rätt att få hjälp och vem som inte har det. Denna sällning görs redan vid entrén och en stor del av biståndshandläggarens arbetsuppgift är att se till att de som har rätt till hjälp är de som får hjälp (ibid.).

## Specialisering

Det råder delade åsikter om specialiserade biståndshandläggare. Lindelöf och Rönnbäck (2007) förklarar att det finns fördelar med att skilja på myndighetsutövning och verkställighet. Med detta menas att professionaliseringen av handläggning innebär enhetligare beslut och enhetligare handläggningsrutiner. Anna Dunér och Monica Nordström (2000 s.21) beskriver specialiseringen som ett led i att lösa arbetsorganisatoriska och legitimitetsproblem samt höja kompetens bland biståndshandläggarna. Ytterligare aspekter med specialisering kan enligt författarna vara förbättra rättssäkerheten, informationsflödet och öka insatsernas tillgänglighet. Konsekvenser som utredningen visar är att avståndet mellan biståndshandläggare och utförare skulle kunna få negativa konsekvenser i form av brist i tillförlitlighet i utredningar och beslut. Avståndet mellan biståndshandläggare och utförare kan även resultera i negativa konsekvenser så som brister i kommunikationen och ansvarsförhållanden (Lindelöf & Rönnbäck 2007 s.33). Det finns både fördelar och nackdelar med specialisering inom äldreomsorgen. Idag är detta det vanligaste sättet att fördela arbetsuppgifterna inom kommunerna. Detta är ett sätt att minska arbetsbelastningen. Blomberg (2004 s. 12) styrker detta med att ytterligare förklara uppdelningen av att ha biståndshandläggare är ett led i att förbättra bedömningen. Exempel på andra sätt kan vara att minska serviceutbudet och styra efterfrågan enligt den undersökning som Blomberg gjort (2004 s.11).

## Lagar

I sitt dagliga arbete har biståndshandläggarna Socialtjänstlagen att förhålla sig till. Utöver socialtjänstlagen har de flera andra lagar att tillämpa. Dessa är hälso- och sjukvårdslagen, förvaltningslagen, kommunallagen och lagen om valfrihetssystem.

## Socialtjänstlagen

Socialtjänstlagen är en av de viktigaste lagarna en biståndshandläggare inom äldreomsorgen arbetar efter. Lagen är skapad för att tillförsäkra människor en jämlikhet av levnadsvillkor och aktivt deltagande i samhällslivet (Lagen, 2012). Lagen innefattar alla människor, barn som gamla och tanken är att lagen ska vara tillämpningsbar för alla. I vår uppsats har vi inriktat oss på kapitel fyra första paragrafen i socialtjänstlagen som handlar om rätten till bistånd där begreppet skälig levnadsnivå tas upp. ”Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv” (ibid.). Begreppet skälig levnadsnivå beskrivs inte mer ingående i lagstiftningen utan ska tolkas av biståndshandläggaren i bedömningen. Detta gör att biståndet kan skilja sig beroende på vem det är som ansöker, vilken kommun vårdtagaren bor och vem som handlägger ärendet.

I Socialtjänstlagen finns förutom rätten till bistånd kapitel fem vilket riktar sig till äldre människor. Kapitel fem tar upp att socialtjänsten i varje enskild kommun ska verka för att äldre människor ska få leva ett tryggt och värdigt liv. Äldre ska även ha tillgång till anpassade bostäder samt tillgång till stöd och hjälp i hemmet vid behov. Slutligen beskriver kapitel fem att kommunen ska ha någon form av uppsökande verksamhet samt kartlägga levnadsförhållandena i kommunen. Sedan 2011 har det tillkommit en ny värdegrund i socialtjänstlagen som säger att äldre personer ska få leva ett värdigt liv och känna välbefinnande (Lagen, 2012).

## Hälso- och sjukvårdslagen

Hälso- och sjukvårdslagen är en lag som syftar till att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Lagen har som mål att hela befolkningen ska tillförsäkras en god hälsa och en vård på lika villkor. Hälso- och sjukvårdslagen reglerar allt som har med hälsa och sjukvård att göra, bland annat hur hemsjukvård och vårdboende ska bedrivas. Lagen reglerar även landstingets ansvar och sätter krav på hur hälso- och sjukvården ska bedrivas till exempel hur lokaler ska se ut och att det ska finnas personal tillgänglig (Lagen, 2012).



## Förvaltningslagen

Förvaltningslagen består av tre delar. Den första delen beskriver bestämmelser kring myndighetens serviceskyldighet, samverkan mellan myndigheter och allmänna krav på handläggning vad gäller bestämmelser kring tolk, ombud och biträde. Den andra delen handlar om utredningen och delas in i två faser. Den första fasen handlar om att samla in och kartlägga behovet. Den andra fasen handlar om bedömning och behovet bedöms i förhållande till lagens mål och intentioner samt möjlighet att få behoven tillgodosedda på annat sätt. Den tredje och sista delen handlar om beslutsfattning (Lagen, 2012). Meningen med lagen är myndighetspersonerna ska stå till vårdtagarnas förfogande att svara på frågor, ge information, vägledning och råd eller annan hjälp till medborgarna (Lindelöf & Rönnbäck 2007 s.75: Dunér & Nordström 2005 s.36).

## Kommunallagen

Kommunallagen är den lag som beskriver hur den kommunala verksamheten ska skötas samt hur kommunens nämnder och förvaltningar ska vara organiserade. En ändring i kommunallagen år 1992 gjorde att kommunerna fick en större frihet att organisera bland annat äldre- och handikappomsorgen. Som ett resultat av detta blev kommunernas verksamheter i högre grad konkurrensutsatta (Dunér & Nordström 2005 s.35). Detta i sin tur innebär att vårdtagarna kan välja mellan kommunala och privata utförare och kallas för Lag om Valfrihetssystem (Regeringen, 2012).

## Lagen om valfrihetssystem

Lagen om valfrihetssystem är i första hand tänkt som ett valfritt komplement till den kommunala verksamheten. Detta innebär att det är upp till vårdtagaren att välja utförare av insatser (Regeringen, 2012). När lagen om valfrihetssystem infördes blev det kommunala utförarna konkurrensutsatta vilket har lett till att det finns olika aktörer med olika utbud. I och med att det blev fler aktörer ökade kraven på utförarna vilket är positivt för vårdtagarna då utbudet fick fler valmöjligheter (Socialstyrelsen, 2012).

## Tidigare forskning

Det finns begränsat med forskning som specifikt berör det ämne som vi har valt att undersöka. Det fanns mycket publicerat material i form av böcker och artiklar angående biståndshandläggarens arbetsuppgifter samt äldres situation och en del av materialet

problematiserar begreppet skälig levnadsnivå. Skälig levnadsnivå diskuteras på olika arenor men vi fann inget material som konkret berörde det vi skrev om.

Den forskning som vi har använt oss av har dels bestått av beskrivningar av biståndshandläggarens roll, arbetsuppgifter och förutsättningar för att utföra sitt arbete. Det finns även en del forskning kring specialiserad biståndshandläggning och hur detta påverkar arbetet. Blomberg (2004) resonerar kring sin undersökning som handlar om implementeringen av specialiserad biståndshandläggning och hur det fungerar i praktiken. Här lyfter Blomberg hur biståndshandläggarnas villkor för utförandet förändras samt innebörden av en specialiserad biståndshandläggning. Genom Blomberg (2004) har vi berikats kunskap om hur beslut tas samt fått kunskap om hur arbetsplatsens organisering kan påverka ett resonemang fram till beslut. Det som Blomberg (2004) anser framkommer av undersökningen är att samtliga kommuner genomförde samma organisationsreform fast med lokala avvikelser i implementeringen. Blomberg (2004) kan identifiera tre problem i kommunala förvaltningar kring varför kommunerna valde att separera myndighetsutövning från utförandet. Dessa tre sammanfattas till att det kan anses vara en fördel att samtliga kommuner har en liknande utgångspunkt för biståndshandläggarna i beslutsfattningen. Handläggaren tillskrevs nya problemlösande egenskaper och större vikt lades vid rättssäkerhet och en ökad effektivitet. Slutligen gjordes förändringen för att samhället ställde andra krav på förvaltningar och den nya organisationsmodellen fick stöd både internt och externt.

Det finns forskning som tar upp och problematiserar begreppet skälig levnadsnivå samt beskriver tanken med utformningen av Socialtjänstlagen och en skälig levnadsnivå. Denna forskning har för syfte att informera och problematisera den vaga beskrivningen och den brist på vägledning som finns att få. Ett exempel på detta är Lindelöf och Rönnbäck (2007) skriver om bedömningen av de behov som finns och hur beslutet om bistånd kräver omfattande kunskaper inom många områden. De skriver utförligt om ärendegången och svårigheterna som kan uppstå. Förutom detta så tar de även upp regler och formella processer samt biståndshandläggarnas roll och makt som de besitter. I deras avslutande kapitel för Lindelöf och Rönnbäck (2007) ett resonemang kring några av de faktorer som de tror kan förklara det handlingsmönster som beskrivs i boken. Lindelöf och Rönnbäck (2007) tar utgångspunkt i Lundqvist teorier om autonomi där Lundqvist menar att autonomi uppstår i relation mellan den professionellas handlingsfrihet och deras handlingsförmåga. För att biståndshandläggaren

ska kunna utnyttja sitt handlingsutrymme måste kommunerna ge organisatoriska förutsättningarna. Lindelöf och Rönnbäck (2007) avslutar med att betona vikten av att ge biståndshandläggaren makten att hantera socialtjänstlagen och biståndshandläggning. Om biståndshandläggarna inte har befogenheter att tolka lagstiftningen för att fatta beslut blir deras profession överflödig då arbetsuppgiften skulle kunna utföras av vem som helst.

För att få en bredare förståelse av biståndshandläggarens arbetsuppgifter finns det forskning som metodisk går igenom biståndshandläggarens arbetsuppgifter. Dunér och Nordströms (2007) beskriver biståndshandläggarnas arbetsuppgifter ur ett praktiskt och teoretiskt perspektiv. Förutom ärendegången diskuteras viktiga frågor som etik, moral och rättslig reglering. De betonar även att äldreomsorgen i grunden bygger på en individuell behovsprövning samt individuella insatser. Biståndshandläggaren har som uppgift att besluta administrera och organisera omsorgen. De måste även ta hänsyn till olika aktörers krav och värderingar vilket kan sätta biståndshandläggarna i komplexa situationer. Samtidigt ska de ta hänsyn till människors rätt till självbestämmande och integritet. Egidius (2011) skriver om hur svårt det kan vara att som professionell förhålla sig etiskt till alla de krav som ställs på de yrkesverksamma. Egidius (2011) tolkar professionsetiken och centralt i all yrkesetik är att respektera vårdtagare och kollegors värdighet samt att kunna ge klara besked. Professionerna arbetar i en komplex värld som styrs av ekonomiska intressen, regelsystem och myndighetsbestämmelser som påverkar arbetsuppgifterna. Här är deras etiska förmågor avgörande för hur de professionella kan göra något meningsfullt av sin professionalism. Förutom att professionella måste förhålla sig etiskt måste biståndshandläggarna ha en förståelse för om hur äldre upplever att successivt åldras och förlora fysiska förmågor.

Hallberg, Ekwall och Kristenssons (2012) har funnit två olika strategier för att hantera åldrande. Den ena var kompensation/ kontroll och den andra var acceptans/uppgivelse. En förståelse för hur vårdtagarna upplever sin situation spelar en central roll i kontakten mellan biståndshandläggare och vårdtagare. Det kan vara till nytta för de som arbetar med äldre människor att ha med sig i bemötandet och spelar även en stor roll i mötet med vårdtagarens närstående. Janlövs (2010) forskning visar att närstående till äldre upplever att de har lite inflytande över biståndshandläggningen gällande de äldres situation. Det finns begränsat med forskning om hur biståndshandläggare upplever närståendes medverkan i processen. Resultatet visade att biståndshandläggarna var tvungna att ha tydliga gränser till

de närstående för hur mycket de kunde lägga sig i samtidigt som de hade stor nytta av dem för hjälp med helhetssynen.

## Teori

Tolkningen av vad begreppet skälig levnadsnivå innebär är en individuell bedömning där inget fall är det andra likt. Vid en tolkning av begreppet influeras biståndshandläggaren av flera faktorer bland annat riktlinjer, kollegor, personliga värderingar. För att förstå hur biståndshandläggarna resonerar vid en bedömning av ett ärende har vi valt att använda oss av Christoffersens (2007) professionsetik som teori i vår analys av vårt insamlade material. Vi har även använt oss av Foucault och Skaus (2007) teorier om makt. Vi kommer att använda teorierna parallellt genom analysen för att få olika infallsvinklar på det insamlade materialet.

Genom att använda oss av Christoffersens (2007) professionsetik som teori kan vi belysa de diskussioner som kan uppstå för biståndshandläggare inom äldreomsorgen. Vi kommer att belysa biståndshandläggarnas resonemang med hjälp av professionsetiken.

Handläggningsprocessen kommer att diskuteras ur ett maktperspektiv med hjälp av Foucault och Skaus. Detta för att tydliggöra handläggningsprocessen och för att belysa vilken betydelse makt har vid beslutsfattning.

## Professionsetik

Christoffersen (2007) tar utgångspunkt i Parsons resonemang om hur professionsetik har utvecklats för att lösa bestämda uppgifter. Professionen löser uppgifter åt samhället som i gengäld ger auktorisation och privilegier i form av lön, utbildning och status. Vårdtagaren sätts i centrum, hänsyn tas till vårdtagaren och det som krävs för att hjälpa vårdtagaren går före allt annat (Christoffersen 2007 s.33). Professionsetik kan sammanfattas utifrån fem punkter. *Känslomässig neutralitet* innebär att den professionella inte bör engagera sig känslomässigt för sin vårdtagare. *Universalism* handlar om att alla vårdtagare ska behandlas lika och efter lika villkor. Den tredje punkten är *kollektiv inriktning* och handlar om att professionsutövaren inte ska handla utifrån sitt eget intresse utan se till vårdtagarens och professionens bästa. I *professionsutövarens prestationsinriktning* behandlar Christoffersen (2007) hur de professionella inte ska bedöma vårdtagaren utifrån kön, ålder eller religion utan för sina handlingar. Sist tar han upp den *professionella relationens begränsning* och syftar till

att relationen ska vara bunden till en begränsad tid och inte fortsätta längre än vad som krävs (ibid. s.34).

Ett annat synsätt inom professionsetik som Christoffersen (2007) tolkar är Foucaults teori som kritiskt granskar samhällets syfte att ge professionerna rätten att övervaka samhällets disciplin. Istället för att förändra samhället anser Foucault att de som inte passar in i samhället ska "rätts in i ledet" av de professionella (Christoffersen 2007 s.44). Perspektivet på professionen är att det är en yrkesgrupp som har till uppgift att se efter den sociala kontrollen i samhället. Sett ur Foucaults perspektiv handlar professionsetik framför allt om behovet av disciplinering och att de professionella kan ses som ordningsvakter som bevakar inträdet in i samhället (ibid. s.45).

### Handläggarnas makt

Politikerna besitter en stort inflytande vid fastställandet av policy och riktlinjer för hur biståndshandläggarna bör bedöma. De besitter makten att påverka beslutsfattningen av vad en skälig levnadsnivå ska innebära. Biståndshandläggarna är inte bara utsatta för makt utan utövar den även mot vårdtagarna och den är ständigt närvarande i handläggningsprocessen.

Foucaults teori om makt beskriver förhållandet mellan makt och hjälpinsatser. Makt är ständigt närvarande i relationer och möten. Parterna som är inblandade i ärendegången utsätts som sagt både för makt och utövar ett motstånd vid en ärendeprocess (Swärd & Starrin, 2006 s.249). I mötet mellan biståndshandläggare och vårdtagare är makten ojämn genom att biståndshandläggaren har kunskap om organisationen och om sin profession. Vårdtagaren ska dock inte ses som maktlös då de kan använda sig av olika strategier så som till exempel vända sig till en hjälporganisation, motsätta sig förslag eller överklaga ett beslut som upplevs felaktigt (ibid.). Foucault anser att klienten, eller vårt fall vårdtagaren, behöver genomgå olika kontroll- och prövningsprocedurer för att biståndshandläggaren ska kunna bedöma hjälpbehovet. Exempel på detta kan vara att vårdtagaren måste vända sig till en biståndshandläggare i sin kommun för att söka hjälpmedel i form av bistånd. Ansökningen måste gå genom en biståndshandläggare och är inget som vårdtagaren själv kan ta beslut om. Dagens välfärdssamhälle kännetecknas mer och mer av förfinade metoder för maktutövning och kontroll. Institutionerna bygger på processer av marginalisering och diskriminering som

till exempel när biståndshandläggaren ger avslag på en ansökning (Lindqvist & Nygren, 2006 s.100).

Makt har för många professionella en negativ laddning vilket gör att många tar avstånd från det (Skau 2007 s.35). Enligt Skau (2007) behöver makt inte vara något negativt utan kan istället ses som något bra i de fall det används korrekt. Makt behöver inte alltid utövas men vetskapen om att möjligheten finns att använda sin makt gör att personen i fråga kan uppleva situationen som mindre maktlös (ibid. s.36). Som vårdtagare blir man till stor del beroende av professionella hjälpare. Det är en situation som främst främjar medgörlighet och anpassning av vårdtagare istället för att de ska våga kritisera och värja sig mot beslut fattade av professionella (Skau 2007 s.37).

## Metod

Vi valde att skriva en uppsats kring äldreomsorgen för att det är ett omdebatterat område som vi kunde belysa utifrån olika infallsvinklar. Vi beslutade oss för att inrikta oss på biståndshandläggarnas resonemang kring begreppet skälig levnadsnivå. Vi valde att undersöka biståndshandläggarnas resonemang då de är en viktig del inom den kommunala verksamheten i äldreomsorgen. Biståndshandläggarna har ett stort inflytande inom verksamheten de arbetar för och har i de flesta fall den avgörande rösten kring de beslut som fattas kring vårdtagarens insatser. Vi kontaktade myndigheter som arbetar med äldreomsorg inom den kommunala verksamheten och intervjuade biståndshandläggare i olika kommuner. De kvalitativa intervjuer med biståndshandläggarna har gjort att vi har fått en bredare förståelse av hur olika biståndshandläggare tänker kring begreppet skälig levnadsnivå i deras bedömningar för beslut. Samtliga av de biståndshandläggare som vi intervjuade arbetade som specialiserade biståndshandläggare med enbart handläggning av ärenden. De arbetade alltså inte med utförandet av beslut.

## Kvalitativa intervjuer

Uppsatsen har för avsikt att undersöka biståndshandläggarnas resonemang och tankegångar kring begreppet skälig levnadsnivå. För att förstå hur biståndshandläggarna förhåller sig till ämnet har vi använt oss av kvalitativ metod. Genom intervjuerna kunde vi komma åt resonemanget bakom deras svar vilket troligtvis hade varit svårare i enkätintervjuer. Vid

enkätintervjuer var vi rädda för att det insamlade materialet hade begränsats och det fanns en risk för att de svarande inte reflekterade lika noga över svaren som vi hade önskat. Genom semistrukturerade intervjuer är frågorna specificerade men ger oss som intervjupersoner en större frihet att fördjupa svaren vilket inte hade varit möjligt om intervjun varit för strukturerad (May, 1997 s. 150). Därför använde vi oss av semistrukturerade intervjuer där vi utgick från en intervjuguide för att strukturera upp intervjun och för att få reliabilitet. Intervjumetoden ger även intervjupersonerna en möjlighet att besvara våra frågor i egna termer, vilket har varit viktigt för uppsatsens utformning i form av citat (ibid. s. 151). Våra frågor var uppdelade i tre kategorier som berörde bakgrund där vi ställde frågor om vilka de var som arbetade på arbetsplatsen, utbildningskrav, organisation, chefens roll samt kontakt med kollegor. Under nästa rubrik berördes deras arbetssätt där vi ställde frågor som rörde arbetsprocessen, policy, riktlinjer, hur de höll sig uppdaterade och framför allt hur och om de diskuterade begreppet skälig levnadsnivå på arbetsplatsen. Den tredje och sista delen gick vi djupare in på hur de tolkade begreppets innebörd. Där fick de ge exempel på en vanlig ansökan som de beviljade respektive avslog, hur de resonerade i tveksamma fall samt hur de förhöll sig till riktlinjer.

Vi var medvetna om att intervjuerna kunde bli väldigt olika beroende på hur de svarade men med hjälp av intervjuguiden hade vi lika utgångsläge för de som vi intervjuade. Tanken var att ha öppna frågor där vi fick en möjlighet att följa upp intervjupersonens resonemang för att kunna föra en diskussion. Vi spelade in samtalen samt kodade dem för att kunna få en bättre möjlighet att se likheter och skillnader i intervjuerna vilket har varit till stor hjälp för oss.

När det gäller arbete med intervjumaterialet fann vi två huvudteman som vi kodade intervjuerna efter. Det var hur biståndshandläggarna resonerade kring begreppet skälig levnadsnivå samt arbetsprocessen. Det första temat, hur de resonerade kring begreppet skälig levnadsnivå, benade vi ut till två underrubriker som vi rubricerade för tankar kring begreppet samt hur de faktiskt arbetade med begreppet. Det andra temat handlade om deras arbetsprocess som vi även delade in i två underrubriker. Faktiska arbetsuppgifter samt hur de samarbetade med kollegor och andra professioner. När vi i analysdelen sedan har använt oss av citat och textstycken har vi haft god användning av Brymans (2008) resonemang för att kodningen skulle vara till så stor nytta för oss som möjligt. En vanlig kritik till kodningsförfarandet av kvalitativt material är att kontexten kan försvinna i det som

sägs genom att textstycken plockas ut från sitt sammanhang (2008 s.526). Av den anledningen har vi valt citaten med omsorg.

### Tillvägagångssätt

För att hitta lämpliga biståndshandläggare att intervjua tog vi en första kontakt via mail till utvalda kommuner. Av de kommuner som hade en enhetschef kontaktade vi i första hand enhetschefen då det enbart var deras kontaktuppgifter vi kunde få tag på. I de kommuner vi kunde kontaktade vi biståndshandläggarna direkt. Fördelen med att kontakta en enhetschef var att de kunde vidarebefordra informationen till de anställda. Nackdelen med detta tillvägagångssätt kunde vara att de anställda kunde känna sig tvingade att delta i intervjun. En andra kontakt togs via telefon för att bestämma tid och plats för en intervju.

### Urval

I inledningsfasen av uppsatsarbetet tog vi kontakt med biståndshandläggare i kommuner som representerade ett urval av kommuner som var olika stora samt hade olika ekonomiska förutsättningar. Vi avgränsade oss till fyra kommuner med olika förutsättningar samt avgränsade uppsatsen till biståndsbedömning inom äldreomsorgen. Vi hade en ambition om att intervjua fler biståndshandläggare än de sex som vi intervjuade. Men stötte på motstånd då vissa kommuner hade en hög arbetsbelastning och inte hade möjlighet att avsätta tid för en intervju. Vi hade även svårt för att komma i kontakt med biståndshandläggare i vissa kommuner trots upprepade försök att nå dem. Trots detta fick vi tag i tillräckligt många biståndshandläggare för att genomföra en representativ undersökningen för vårt ämne.

Samtliga biståndshandläggare vi intervjuade var utbildade socionomer. Åldern varierade och alla intervjupersoner var kvinnor. Några hade enbart arbetat som biståndshandläggare inom äldreomsorgen eller LSS medan andra hade varierande arbetslivserfarenheter. Av dessa sex intervjupersoner hade tre stycken en enhetschef med expertkunskap kopplad till myndigheten. Två hade en förvaltningschef som närmsta chef samt en som hade enhetschef som saknade expertkunskaper inom området.

### Avgränsningar

Äldreomsorgen har fått mycket uppmärksamhet den senaste tiden från bland annat media vilket har resulterat i ett ökat intresse inom forskning samt lett fram till stramare granskningar



av äldreomsorgen. Vår avgränsning till att intervjua biståndshandläggare inom enbart äldreomsorgen berodde på vår inriktning av tolkningen av begreppet en skälig levnadsnivå. Vi kunde ha valt att intervjua fler biståndshandläggare men materialet hade blivit mer än vad vi hade hunnit med. Vi valde att inrikta vår uppsats till de verksamma biståndshandläggarnas resonemang kring begreppet skälig levnadsnivå då vi hade uppfattat att begreppets innebörd inte var tydligt definierat och att det fanns olika uppfattningar om hur begreppet skulle tolkas. Vi hade en föreställning om att det skulle finnas en spänning i hur de olika biståndshandläggarna tolkade begreppet samt hur de arbetade med det.

### För- och nackdelar

En nackdel med kvalitativ metod är att det kan vara svårt att replikera en undersökande intervju. Det är forskaren som bestämmer utformningen av intervjun och kan rikta frågor till det som är av intresse för den som intervjuar (Bryman, 2008 s. 368). En annan svaghet kan vara att en analys av en kvalitativ intervju kan vara subjektiv och bygger ofta på vad vi som intervjupersoner anser är viktigt att undersöka och lyfta fram (ibid.). Vid kvalitativa intervjuer finns det alltid en risk för feltolkning av svaren. För att undvika detta var vi noga med att under intervjuens gång säkerhetsställa att det vi hade uppfattat var korrekt. Vi var även noga med att vid kodningen se intervjupersonernas svar i sitt sammanhang så att citaten inte blev lösryckta. Med hjälp av kvalitativa intervjuer hade vi möjligheten att lägga till frågor efterhand som intervjun pågick. Vi upplevde att våra intervjuer var tillräckliga och gav oss svar på det som vi ville undersöka. Vi begränsade oss i vår undersökning till utvalda biståndshandläggare i olika kommuner. En fördel med undersökningen var att vi inte hade haft som mål att få fram rätt eller fel svar vilket gav intervjuerna ett öppet klimat för diskussion och reflektering. Genom att intervjun är semistrukturerad har vi som intervjuar ett visst handlingsutrymme och påverkar intervjuens gång. Vi som intervjuar måste vara medvetna om hur vi påverkar intervjun och dess karaktär (May, 1997 s. 151). Vårt mål var att intervjupersonerna skulle få möjlighet att föra ett resonemang i ett öppet forum om begreppet skälig levnadsnivå om hur de i sitt dagliga arbete förhåller sig till begreppet.

### Tillförlitlighet

Genom att låta biståndshandläggarna själva ge oss exempel istället för att presentera färdiga fall fick vi relevanta exempel från biståndshandläggarnas dagliga arbete. Vi valde biståndshandläggare från olika kommuner med förhoppning om att de inte påverkades av

varandra i sitt dagliga arbete. För att få en högre tillförlitlighet hade vi kunnat intervjua fler biståndshandläggare, vilket hade gett oss en bredare bild av hur biståndshandläggare resonerar. Då vi hade en begränsad tid för undersökningen hade området blivit för stort för oss att hantera. Det fanns en risk för att svarsfrekvensen inte hade överensstämmt med vad biståndshandläggare i andra kommuner hade svarat.

De slutsatser som vi har kommit fram till måste ha en trovärdighet och vara rimliga för de som läser uppsatsen. Genom att ha belägg för de slutsatser som vi har gjort från det material som vi har fått in under intervjuerna underlättar vi för läsaren att följa vårt resonemang. Genom att redovisa hur vi har gått tillväga för att få fram de resultat som vi har fått ökar vi även tillförlitligheten på uppsatsen (Bryman, 2008 s. 354-355).

## Uppsatsens upplägg

Vi har genomfört alla intervjuer tillsammans så att båda två har kunnat ge sin syn på materialet. Transkriberingen och kodningen av intervjuerna har vi också utfört tillsammans för att få bådas uppfattningen om intervjuerna. Det övriga materialet i uppsatsen har vi skrivit tillsammans och hjälpts åt att se över.

## Etiska överväganden

Vi har använt oss av vetenskapsrådets text om etik som ger anvisningar om etiska överväganden som är av vikt att ha i åtanke (Vetenskapsrådet, 2012). Det första kravet som vetenskapsrådet beskriver var informationskravet som syftar till att informera intervjupersonerna om intervjuens syfte samt vad materialet ska användas till. Detta gjorde vi dels via den första kontakten samt vid intervjuens början. Det andra kravet som beskrivs är samtyckeskravet och det handlar om att intervjupersonerna själva ska få bestämma om de ville delta eller inte. Detta tillämpade vi genom att skicka ut en förfrågan till biståndshandläggarna där de själva tog ställning till om de ville ställa upp på en intervju. Innan intervjuerna gjordes hade vi en oro för att intervjupersonerna skulle känna sig utsatta i sin profession och att de inte ville att andra biståndshandläggare skulle veta vad de hade svarat. Denna hypotes visade sig vara felaktig då biståndshandläggarna var positiva till att ställa upp på en intervju och ville gärna diskutera begreppets innebörd.

Under intervjuerna informerade vi intervjupersonerna mer utförligt om vårt arbete och hur materialet skulle användas. Då vi valde att spela in på bandspelare för att kunna återge intervjupersonerna så korrekt som möjligt var vi även tvungna att informera om hur det inspelade materialet skulle användas. Bryman (2008 s.429) nämner en risk med att spela in intervjuerna och det är att vissa intervjupersoner fokuserar för mycket på att de blir inspelade och att intervjuerna av den anledningen inte blir lika intressanta. Samtidigt ser vi en stor fördel då inget material går förlorat och det blir lättare att se det i sitt sammanhang. Ingen av intervjupersonerna motsatte sig att vi spelade in intervjun men vissa uttryckte en oro över att bli inspelade då de var rädda för hur materialet skulle användas. Vetenskapliga rådets etiska riktlinjer nämner även nyttjandekravet vilket innebär att det insamlade materialet bara får användas för avsett ändamål vilket vi informerade intervjupersonerna om (Vetenskapsrådet, 2012).

Efter att vi hade haft intervjuerna och kodat dem insåg vi att materialet var komplext. För att hantera detta tog vi hjälp av Vetenskapliga rådets konfidentialitetskravet för hur vi skulle använda oss av känsliga uppgifter. Vi fick många bra exempel på en skälig levnadsnivå men vi var osäkra på hur vi skulle använda oss av dem för att inte röja kommunen och vårdtagarens identitet. Bryman (2008 s.526) beskriver ett potentiellt problem som kan uppstå när man rycker ett textstycke ur sitt sammanhang. För att lösa detta valde vi att skriva om exemplen med våra egna ord och ta bort detaljer som kan vara avslöjande och som egentligen inte var av vikt för att exemplet poäng skulle gå miste. För att underlätta för läsaren har vi i uppsatsen valt att ta bort stakningar i de fall stakningarna inte spelar någon roll för innebörden av exemplet.

## Skälig levnadsnivå inom äldreomsorgen

Vi har utgått från fyra huvudteman som vi har uppmärksammat under kodningen av intervjuerna. Inledningsvis kommer vi att beskriva hur biståndshandläggarna beskrev handlägningsprocessen. Vidare i texten reflekterar vi hur biståndshandläggare förhåller sig till regelverk, policy och politik samt andra faktorer som kan påverka biståndshandläggarna i deras dagliga arbete som organisering, stöd och kompetens. Detta i sin tur följs av hur biståndshandläggarna tolkade skälig levnadsnivå i sitt dagliga arbete. Analysdelen avslutas med en beskrivning av det stöd som de hade och den professionella kompetens som krävdes för att utföra arbetet.

## Handläggningsprocess

De biståndshandläggare som vi har intervjuat arbetar med att besluta om insatser för äldre som ansöker om hjälp. Det var inga större skillnader i hur biståndshandläggarnas rutiner såg ut angående handläggningsprocessen. Ärendegången följer ett mönster med ansökan, utredning, bedömning och i vissa fall överklagan.

### Ansökan

En ansökan till myndigheten kan inkomma på tre olika sätt. Det första är genom att *vårdtagaren själv ansöker* om bistånd. Det andra är att det *inkommer en anmälan från exempelvis en anhörig* och det tredje sättet som en ansökan kan inkomma på är *på annat sätt*. Det kan till exempel handla om information som inkommit via massamedia eller via nämndens egna iakttagelser (Lindelöf & Rönnbäck 2007 s.76). Enligt de biståndshandläggare vi intervjuade var det vanligast att den äldre själv tog telefonkontakt och att en biståndshandläggare sedan gjorde ett hembesök för att bedöma vårdbehovet om det beslutades att en utredning skulle inledas. Ibland kunde det vara problematiskt att boka en tid för ett hembesök på grund av att vårdtagaren till exempel hade dålig hörsel eller var dement. En biståndshandläggare berättade att vid en första telefonkontakt kunde det uppstå förvirring

”Det beror lite grann på, är det någon som är dement så kan de ju bara bli oroliga om vi ringer och även andra också. Ibland så frågar jag den anhöriga om den vill att jag ringer och bokar en tid eller ska vi boka en tid och så informerar den anhöriga om att jag kommer”

Vid ett sådant tillfälle kunde biståndshandläggare istället boka en tid med en anhörig till vårdtagaren, som i sin tur meddelade vårdtagaren detta. Om en anmälan inkom från en anhörig eller annan person tillfrågas alltid den enskilde om denne ville ansöka om bistånd. Om biståndshandläggaren skulle vara osäker på hur de skulle bedöma ansökan kunde de vara aktuellt med ytterligare ett hembesök där de tog med en kollega för att få en mer objektiv bedömning. Kollegan kunde antingen vara en annan biståndshandläggare eller i vissa fall till exempel en arbetsterapeut beroende på vad vårdtagaren ansökte om. För att ett ärende ska behandlas krävs det att det inkommer en konkret ansökan från vårdtagaren. I de fall då hembesöket inte var tillräckligt för att bedöma hjälpbehov kunde därför även anhöriga tillfrågas för att komplettera ansökan bilden (Dunér & Nordström 2005 s.75). Enligt Janlöv

(2010) har biståndshandläggarna en komplex situation med att hålla det anhöriga på avstånd för att låta vårdtagarens röst bli hörd i första hand samtidigt som de anhöriga kan ha en viktig roll där de kompletterar med uppgifter.

Biståndshandläggarna berättade att det var vanligt att det redan vid hembesöken fördes en diskussion om vilken typ av insats vårdtagaren kunde beviljas och vad som inte gick att tillmötesgå. Redan i detta skede kunde biståndshandläggarna avstyra ansökningar istället för att behöva ge ansökan ett avslag senare i bedömningen. Foucault för ett resonemang om att professionerna kan ses som ordningsvakter som övervakar samhällets disciplin (Christoffersen, 2005 s. 44). Biståndshandläggarna kan tolkas ha denna roll i det samhälleliga system som de är en del av. Genom att biståndshandläggarna kan bevilja eller avslå en inkommande ansökan är det till stor del de som avgör vem som har rätt till insatser med hjälp av gällande riktlinjer. Genom handlägningsprocessen får biståndshandläggarna en överblick och kontroll på vilka vårdtagarna är och deras hjälpbehov. Biståndshandläggarna har en viktig roll och är ofta vårdtagarens första kontakt med myndigheten vilket gör det extra viktigt med ett bra bemötande. Ett gott bemötande grundar sig i respekt och hänsynstagande gentemot vårdtagaren och är viktigt för en god relation (Trevithick 2008 s.202). För att kunna fatta ett rättvist beslut är en god relation viktig men det krävs även att biståndshandläggaren har all information som behövs för att kunna behandla ansökan korrekt. Om inte en god relation skapas eller om biståndshandläggaren går miste om viktig information gällande vårdtagaren finns risken att ett felaktigt beslut tas av biståndshandläggaren och att vårdtagaren går miste om insatser som de är berättigade till.

### Utredning

När en anmälan har inkommit är myndigheten skyldig att inleda en utredning. Utredningen inleddes med att biståndshandläggaren utredde vårdtagarens behov och situation.

Biståndshandläggarna gick då igenom ett antal punkter som till exempel aktuell situation, hälsotillstånd, bakgrund, social situation, enskildes förväntningar samt skickade med blanketter med information. De tog reda på vad den enskilde ansökte om för att sedan föra ett resonemang kring vad som var rimligt att ansöka om enligt kommunens standard. Det blev enligt vissa biståndshandläggare en diskussion som fördes om vad vårdtagaren kunde förvänta sig att få beviljat. En biståndshandläggare berättade att det under hembesöken kunde bli en diskussion.

”När man sitter där så blir det ju en diskussion. Oftast så är det ju inte så att personen är klar över att det är de här tre sakerna vill jag ansöka om utan man sitter och diskuterar fram och ser lite grann hur det är runt omkring”

Vårdtagarna var i de flesta fall i stort behov av hjälp, det är en situation som främst främjar medgörlighet och anpassning av vårdtagarna. Istället för att de ska våga kritisera och värja sig mot beslut fattade av professionella (Skau 2007 s.37). En diskussion om vad vårdtagarna kan förvänta sig och vad de kan ansöka om kan göra att de sänker sina krav för att få hjälp men också att de upptäckte att de kunde få hjälp med saker som de inte visste.

Enligt teorin om professionsetik kan professionerna även ses som ordningsvakter som bedömer vem som har tillträde eller inte (Christoffersen 2007 s. 33-44). I det här fallet är det biståndshandläggarna som bedömer vilka insatser vårdtagarna kan ansöka om och i vilket omfång. Vår tolkning av fenomenet att de förde en diskussion kunde bero på två huvudsakliga möjligheter. Den ena möjligheten tror vi kan vara att de vill underlätta processen genom att undvika att göra ett avslag vilket hade lett till mer arbete för biståndshandläggaren. Vi har även reflekterat över om det kan vara så att biståndshandläggarna informellt försöker undvika att ge för många avslag. Om en ansökan anpassas efter kommunens riktlinjer är ansökan lätt att ta ställning till och lätt att bevilja alternativt avslå. Biståndshandläggarna behöver inte i samma utsträckning ta ställning om de får vårdtagaren att ansöka om insatser som biståndshandläggaren vet att de kan bevilja. Om däremot alla vårdtagare hade fått ansöka fritt om det som de verkligen ville ha hade biståndshandläggaren varit tvungen att förhålla sig till varje enskild ansökan i större utsträckning. En bedömning av vad som kunde anses skäligt för vårdtagaren hade behövts göras i varje bedömning vilket hade lett till en högre arbetsbelastning. Då hade biståndshandläggaren varit tvungen att hantera varje enskild ansökan och reflektera över om det kunde anses vara en skälig levnadsnivå i större utsträckning än vad de gör i dagsläget. Biståndshandläggarna hade då i större omfattning tvingats ta ställning till två olika bedömningar. Dels om vårdtagaren hade rätt till insatsen och dels i vilken utsträckning de kunde anses vara skäligt.

Om en vårdtagare hade ett speciellt behov kunde biståndshandläggaren gå utanför sina riktlinjer för att bevilja detta. I Foucaults teori om makt diskuterar han den sociala kontroll som finns men menar även att de metoder som används för maktutövning är förfinade för att

inte vara allt för påtagliga (Christoffersen 2007 s.67, 100). Vi kan inte se det fenomen som Foucault (2007) beskriver i det material som vi fick från våra intervjupersoner. Istället upplevde vi det som att flera av biståndshandläggarna ville underlätta för vårdtagarna och hjälpa dem i så stor utsträckning som möjligt.

I utredningsskedet gjorde biståndshandläggaren en bedömning om ansökan var skälig eller inte. Därefter gjordes en bedömning som mynnade ut i ett beslut där ansökan antingen bifalles eller avsågs. Delar av ansökan kan bifallas trots att vissa insatser avslås (Lindelöf & Rönnbäck 2007 s.76). En vanlig inställning bland biståndshandläggarna var att om en vårdtagare hade ansökt om hjälp så var de i behov av hjälp vilket samtliga intervjupersoner bekräftade.

## Beslut

Biståndshandläggarens beslut ska grunda sig i att vårdtagarens utredda behov tillgodoser en skälig levnadsnivå för vårdtagaren. Målet är att insatserna ska formas efter vårdtagaren och inte att vårdtagaren ska forma sig efter de insatser som kommunen erbjuder (Lindelöf & Rönnbäck 2007 s.78). De biståndshandläggare vi intervjuade förklarade att detta inte alltid var genomförbart och att vårdtagaren ibland fick anpassa sig efter gällande insatser. De flesta kommuner hade riktlinjer som biståndshandläggarna skulle följa i sin beslutsfattning, om det inte fanns undantag och vårdtagaren hade speciella behov. Vårdtagarna fick anpassa sig efter det utbud som kommunen kunde erbjuda. Om den enskilde ansökte om något som gick utanför kommunens riktlinjer, utan att ett speciellt behov för detta beskrev en biståndshandläggare att de försökte möta den enskilde på halva vägen.

I beslutet ska det även tydligt gå att utläsa orsak till ett eventuellt avslag samt att beslutet går att överklaga (Lindelöf & Rönnbäck 2007 s.78). Enligt Socialstyrelsen (2002 s.21) är det enbart en liten del av ansökningarna av de som inkommer som får avslag. De biståndshandläggare som vi intervjuade beskrev samtliga att de i ansökan förhandlade och diskuterade med vårdtagaren om vad som kunde ansökas om redan i inledningsfasen. I detta skede informerades vårdtagarna om riktlinjerna i kommunen samt om ansökan var rimlig.

Det finns olika sätt att avvisa en ansökan och Dunér och Nordström (2007 s. 84) tar bland annat upp att biståndshandläggare kan avstyra en ansökan genom att till exempel hänvisa till gällande riktlinjer och informerar om vad som är möjligt att ansöka om. Om vårdtagaren bestämt ville gjordes en ansökan som i så fall fick avslag. Därefter fick den enskilde

överklaga i det fall då vårdtagarens önskan inte hade underlag för att bevilja. Vissa handläggare hjälpte till med att överklaga och inväntade förvaltningsrättens beslut för att få vägledning till hur de skulle gå till väga i kommande ärenden.

Foucault ser experterna, i det här fallet biståndshandläggarna, som de som sorterar vilka som får hjälp och inte. Denna kategorisering består av lagar, praxis och experternas kunskap. Deras metoder medverkar till en standardiserad mall för verkligheten att följa. Denna mall visar vilka hjälpinsatser som finns att erbjuda och insatserna utformas inte efter vårdtagarnas upplevda behov utan de socialiseras in i en klientroll (Svärd & Starrin. 2006 s. 253). Vår uppfattning var att Foucaults resonemang om en standardiserad mall som socialiserar in vårdtagarna i en klientroll stämde överens med verkligheten genom att det fanns förutbestämt vad vårdtagaren kunde ansöka om. Det här tror vi kan vara negativt för vårdtagaren då de kan gå miste om insatser som hade varit viktiga för vårdtagaren. Samtidigt ser vi fördelen med att ha ramar och riktlinjer för biståndshandläggarna att förhålla sig till då det underlättar i det dagliga arbetet.

### Överklagan

Enligt Socialstyrelsen är det få som överklagar och det kan bero på att det redan från början är få avslag som görs på ansökningar (Socialstyrelsen, 2002 s.21). Biståndshandläggarna som vi intervjuade försökte vid hembesöket föra ett resonemang med vårdtagaren om riktlinjerna som fanns i kommunen. Detta förklarade biståndshandläggarna var för vårdtagarens skull då de försökte skriva en ansökan som inte skulle få ett avslag. För att överklaga ett beslut krävdes det att delar av eller hela ansökan fick avslag. Om det visade sig att myndigheten hade gjort ett uppenbart fel eller att nya uppgifter hade inkommit kunde myndigheten själv ändra sitt beslut. Om enbart delar av ansökan eller inget i ansökan ändrades gick ärendet vidare till förvaltningsrätten som avgjorde. En av biståndshandläggarna berättade att anledningen till att det var så få som överklagade troligtvis berodde på vårdtagarna *”tappar suget liksom på vägen”* och inte hade ork att överklaga. Skau (2007 s. 37) beskriver att vårdtagarens maktlöshet inför biståndshandläggarens kan bero på två huvudsakliga faktorer. Den första är att vårdtagaren kan sakna kunskap om sina juridiska rättigheter. Den andra kan vara att vårdtagaren saknar både fysisk och psykisk ork, som även intervjupersonen beskrev (Skau, 2007 s.37). I de ärenden som överklagades och gick till förvaltningsrätten gick för det mesta förvaltningsrätten i linje med vad biståndshandläggaren hade bedömt. Det fanns tillfällen där förvaltningsrätten gick emot biståndshandläggarens beslut. Detta fann de biståndshandläggarna som vi intervjuade enbart positivt då de hjälpte dem med hur de kunde



resonera i framtida ansökningar. Flera av biståndshandläggarna som vi intervjuade hade gärna sett att fler vårdtagare hade överklagat sina avslag för att få bättre rättspraxis.

Christoffersen (2007) har tolkat Foucaults teori om den makt som de professionella besitter och hur de försöker få vårdtagarna att ”rätta in sig i ledet”. Denna tolkning går emot det som vi har fått berättat för oss då biståndshandläggarna försöker se vårdtagarna utifrån deras individuella behov och vågar ifrågasätta riktlinjerna och systemet.

Intervjupersonerna berättade att vårdtagarna inte alltid hade ork att överklaga och blev därför beroende av att ha starka närstående som var drivande i processen. Att överklaga kunde löna sig för vårdtagarna menade biståndshandläggarna då förvaltningsrätten inte alltid gick i linje med biståndshandläggarens bedömning vilket inte alla vårdtagare var medvetna om. Samtliga intervjupersoner uppfattade möjligheten för vårdtagarna att överklaga deras beslut som ett stöd och redskap i deras arbete. Genom att hjälpa en vårdtagare att överklaga kunde de få vägledning i svåra ansökningar som de även kunde ha hjälp av i framtiden. Våra tankar om detta är att fenomenet är ett märkligt tillvägagångssätt och visar på lagstiftningen otydlighet vad gäller begreppet skälig levnadsnivå. Vi hade en hypotes om att det i dagens läge borde finnas ett smidigare sätt för de yrkesverksamma att få vägledning i svårbedömda fall. Om vårdtagaren väljer att inte överklaga får alltså inte biståndshandläggaren någon vägledning av förvaltningsrätten i ärenden där de är osäkra.

## Politikens inflytande

Politikerna hade ett stort inflytande över de riktlinjer som var satta i kommunerna för äldreomsorgen. Dessa riktlinjer kunde begränsa biståndshandläggarnas handlingsutrymme samtidigt som det kunde fungera som stöd i deras vardagliga arbete. För att ge ytterligare vägledning har Socialstyrelsen gett ut en nationell värdegrund som syftar till att ge vägledning för biståndshandläggare och andra yrkesverksamma.

## Politiker

Politiker stiftar lagar och anger ramar för verksamheter vilket inte bara kännetecknas av äldreomsorgen (Swärd & Starrin, 2006 s. 258). Politiker på olika samhällsnivåer påverkar de yrkesverksamma på fältet. Riksdagen ansvarar för och styr kommuner genom lagstiftning. I respektive kommun är det kommunala politiker som fattar beslut om vilka ramar biståndshandläggarna har att förhålla sig till. De lägger även grunden till de riktlinjer och

styrdokument som utformas för hur äldreomsorgen ska bedrivas. En biståndshandläggare gav ett exempel på hur det fungerade i deras kommun.

”Oftast är det frågan hur kommunala politiker sätter ribban för skälig levnadsnivå, liksom hur högt eller lågt de sätter ribban. Vad är skäligt i vår kommun, det behöver inte vara att det är skäligt i någon annan kommun”

Tillämpningen av riktlinjerna är en professionell fråga som vanligtvis sköts av handläggare (Lindelöf & Rönnbäck 2007 s. 18). Professionerna kan, enligt Foucault, ses som ordningsvakter som har som uppgift att anpassa vårdtagarna till samhället istället för att samhället ska anpassa sig efter dem (Christoffersen 2007 s. 44). Detta kan bli en svårighet för vårdtagarna som har sina individuella behov men som tvingas att rätta sig in i ledet. I en av våra intervjuer uttryckte en biståndshandläggare att de riktlinjer hon arbetade med inte överensstämde med hur hon privat tänkte kring begreppet.

”Många gånger är det ju så att jag håller inte med privat alltså min tanke stämmer inte med skälig levnadsnivå. Jag kan tycka att man ska ha mer eller ja..”

Samtliga biståndshandläggare som vi intervjuade berättade att det var politikerna som satte riktlinjerna för vad som var en skälig levnadsnivå i kommunen. Politikernas beslutsfattning kring riktlinjer låg som mall för hur biståndshandläggarna skulle förhålla sig till lagstiftningen vilket kunde variera i olika kommuner. De riktlinjer som politikerna satte fungerade som en social kontroll för vad biståndshandläggarna sedan skulle förhålla sig till när de gjorde sin bedömning av ansökningarna. Genom att sätta riktlinjer för bedömningen finns det en förhoppning om att vårdtagarna får en mer likartad bedömning. Professionsetiken beskriver universalism som en punkt som syftar till att ge vårdtagarna en mer jämlik bedömning (Christoffersen 2007 s.34). Riktlinjerna var en viktig del för att biståndshandläggarnas bedömning inte skulle variera för mycket.

Vi har under arbetes gång fått insikt i politikernas inflytande över policy och riktlinjer på förvaltningarna samt hur det kan ställa till problem vid motivering av beslut för biståndshandläggarna. Politikerna utövar makt mot verksamheterna ovanifrån genom att implementera riktlinjer för biståndshandläggarna att förhålla sig till. Bolman och Deal (2005 s. 280) menar att ett vanligt misstag när kontroll utövas uppifrån är att anta att det som

beslutas är rätt och att förslaget ska få systemet att fungera. Politikerna kan då förbise olika grupper på mellannivå som kan gå emot förslaget (ibid.). Biståndshandläggaren kan brottas med de privata och de professionella värderingar som finns om de inte överensstämmer med de satta riktlinjerna. Professionen anser vi kräver fingertoppskänsla vilket kan göra att det i bedömningar som är utöver det vanliga kan vara svårt att helt utesluta sina personliga värderingar. Detta kan även bli en personlig konflikt för biståndshandläggaren. Vi tänker att det kan vara ett problem att politiker har så pass stor makt över beslutsprocessen om vad som kan anses vara en skälig levnadsnivå. Vi tänker oss att mötet med vårdtagarna är viktigt för att se konsekvenserna av deras beslut. Samtidigt ser vi en poäng i att politikerna sätter riktlinjer då de har en bred kunskapsbas till grund för att fatta beslut om gällande riktlinjer. De senaste 20 åren har gränsen höjts väsentligt gällande vård och omsorg (Thorslund 2010). Riktlinjer kan även verka mot biståndshandläggarens handlingsutrymme och kompetens. Om biståndshandläggarna får för detaljerad styrning av riktlinjerna försvinner den professionella kompetensen och arbetsuppgifterna skulle kunna utföras av lekmän. Handlingsutrymme är nödvändigt för att biståndshandläggarna ska kunna göra en individuell bedömning för att verka för den enskildes bästa. En total avsaknad av riktlinjer däremot ger ett stort handlingsutrymme men ger också ett större utrymme för individuella tolkningar vilket i sin tur kan medföra att biståndshandläggarna bedömer liknande fall helt olika. Ett för brett spann på bedömningarna kan leda till att vårdtagarna får olika bedömning beroende på vem som bedömer deras ansökan vilket inte heller är rättssäkert.

Vår uppfattning är att denna balansgång hanteras olika av olika kommuner vilket gör att biståndshandläggarna känner sig mer eller mindre säkra på sina arbetsuppgifter och vilket handlingsutrymme de har. Från de som hade tydliga riktlinjer att förhålla sig till de som inte hade några riktlinjer att förhålla sig till alls. Det fanns också de som hade ett väldigt stort handlingsutrymme att använda sig av samtidigt som det fanns biståndshandläggare som var begränsade av riktlinjer.

## Riktlinjer

Det är upp till varje kommuns politiker att sätta riktlinjer för biståndsbedömningen och samtliga som vi intervjuade hade kommunala riktlinjer att förhålla sig till. Men inte alla biståndshandläggare valde att arbeta utefter dem. En beskrev det som att

”det finns ju rutinbeskrivningar på ärendegången och processen det finns det ju...  
Det är ingenting vi använder”

Några av biståndshandläggarna upplevdes kluvna då de försökte hitta en balans mellan att anpassa sig till verksamhetens riktlinjer samtidigt som vårdtagarna skulle ges tillräckligt med hjälp efter behov. De andra biståndshandläggarna som vi intervjuade arbetade mer strikt efter sina riktlinjer. Efter att lagen om valfrihetssystemet trädde i kraft och privata utförare blev aktuella var det en kommun som valde att sammanställa ett häfte med gällande riktlinjer för samtliga utförare av insatser. Detta låg även som grund till biståndshandläggarnas bedömning vilket upplevdes positivt av biståndshandläggaren

”Att man spaltade upp ja men det är det här vi ska göra och lite normer och avgränsningar utifrån insatserna”

Riktlinjerna anser vi är väldigt viktiga för att biståndshandläggarna inom kommunen ska ha en gemensam grund att utgå från i sin bedömning. Samtidigt som det är väldigt viktigt att de inte är rädda för att ta avsteg från de riktlinjer som finns. Ytterligare en aspekt att ha i åtanke är att det inte är juridiskt hållbart för biståndshandläggarna att hänvisa till lokala riktlinjer vid avslag (Lindelöf & Rönnbäck, 2007 s. 68). Professionaliteten tror vi ligger i att kunna avgöra när riktlinjerna ska följas och när de bör göra avsteg från dem. Professionsetiken präglas av regler och formaliserade normer samt värderingar som definierar vad den yrkesverksamma ska tänka på i sitt arbete. En av dessa är konsekvensetiska regler som betonar konsekvenserna av det vi gör (Christoffersen 2007 s. 89). Biståndshandläggarna vet att de har stora befogenheter och att deras beslut påverkar en annan individs situation. Detta har biståndshandläggarna med sig i sin bedömning och är väl medvetna om när de fattar sina beslut.

#### Nationell värdegrund

Socialstyrelsen har under våren 2012 tagit fram nya nationella riktlinjer för äldreomsorgen till följd av att det under 2011 uppkom en värdegrund i socialtjänstlagen. Materialet beskrivs som framtaget för att vägleda professioner som arbetar med äldre för att de ska ges goda förutsättningar inom äldreomsorgen (Socialstyrelsen, 2012 s. 1). Materialet ska även ses som ett komplement till kommunernas egna etiska övervägande och värdegrunder. De nationella riktlinjerna kan ses som hjälp för biståndshandläggarna i sin bedömning men även som ett

verktyg för att lyfta fram vårdtagarens bästa i centrum. Socialstyrelsen vill även uppmuntra till ett enhetligt förhållningssätt samt att materialet och övningarna ska utmynna i handling i praktiken. Socialstyrelsen nämner vidare att materialet syftar till att skapa en ökad kompetens och förbättra förhållandena för de äldre. De har även med material som de anställda kan arbeta vidare med samt underlag för diskussioner om förhållningssätt till t ex. äldre människors självbestämmande, respekt, delaktighet osv. (Christoffersen, 2007s.6-7). Socialtjänstlagen är som vi tidigare nämnt en ramlag. Detta innebär att istället för att lagstifta om detaljer, skapas det ramar som sedan förtydligas genom rättspraxis. Detta tror vi inte har tillämpats så som lagstiftaren hade hoppats och det finns idag inte tillräckligt med rättspraxis som underlag för biståndshandläggare att arbeta efter (National encyklopedin, 2012).

Värdegrunderna är relativt nya och har av den anledningen inte implementerats i de kommuner vi intervjuade. Några av de biståndshandläggare som vi var i kontakt med var i uppstartningsfasen av att implementera dem. En biståndshandläggare vi intervjuade berättade att de hade en värdegrund kopplad till deras policy som de arbetade utefter. Så länge de kunde motivera sina beslut som frångick policyn hade de ett stort handlingsutrymme. I ett försök att upprätthålla en problematiserande syn på svårigheterna i biståndsbedömningen trodde biståndshandläggaren att Socialstyrelsen gav ut en nationell värdegrund med diskussionsmaterial för de verksamma inom området. Syftet med värdegrunden har enligt Socialstyrelsen (2012) varit att stödja utförarnas arbete med värdegrunden, inspirera till utvecklande samtal och reflektera kring värdegrundsfrågor. Med utgångspunkt i detta tror vi att värdegrundsarbetet kan fungera som ett komplement till avsaknaden av rättspraxis som lagstiftaren förväntade sig när lagen författades om en skälig levnadsnivå (Lindelöf & Rönnbäck 2007 s.67).

## Organisatoriska förutsättningar

Eftersom att bedömningen för vad en skälig levnadsnivå innebär för den enskilda vårdtagaren kan vara svår att bedöma behövde biståndshandläggarna ibland stöd av kollegor och chefer. Genom att tillsammans föra en diskussion upplevde många att det var lättare att se olika aspekter av ärendet.

## Professionellt stöd

Några av de som vi intervjuade hade en enhetschef som var kopplad enbart till myndigheten. De som inte hade en enhetschef kopplad till myndigheten hade istället en förvaltningschef eller liknande. De som hade en enhetschef knuten till sin avdelning som var närvarande och kunniga vad det gällde biståndsbedömning, kunde vända sig till sin chef för att rådfråga vid knepiga ärenden. De biståndshandläggare som hade en enhetschef som var kunnig inom området hade en högre struktur kring sin arbetsprocess med till exempel utarbetade riktlinjer. Deras enhetschefer hjälpte dem även att hålla sig uppdaterade med lagändringar, nya riktlinjer och rättspraxis. Bolman och Deal (2005 s.400) för ett resonemang om att ledarskap av ”rätt typ” är något bra som det behövs mer av. Genom att vara en kompetent ledare får enhetscheferna legitim makt från biståndshandläggarna som lyssnar på sin chef om de känner ett förtroende (ibid. s.401).

För de som inte hade någon enhetschef med kunskaper kring biståndsbedömning var det upp till kollegorna sinsemellan att hålla sig uppdaterade. För att diskutera biståndsbedömningen vände de sig till sina kolleger. Dessa biståndshandläggare hade stort handlingsutrymme och förtroende under ansvar vid bedömningen av ansökningar. Eftersom att de var de enda med expertkunskap inom området hade de ett stort handlingsutrymme och ifrågasattes sällan. Enligt professionsetiken ska professionerna ses som de som löser problem åt samhället och har fått denna befogenhet genom kunskap (Christoffersen 2007 s.45). Det faktum att samtliga biståndshandläggare hade ansökningar som de behövde diskutera med kollegor eller chefer gjorde att de var i behov av stöd. Vi uppfattade det som att de biståndshandläggare som hade enhetschefer med expertkunskaper inom biståndshandläggning i första hand gick till dessa för råd och stöd. De verkade ha ett stort förtroende för sina chefers kompetens och vägledning vilket Bolman och Deal (2005) anser är viktigt för att bli en legitim ledare. Annars diskuterades svåra ansökningar kollegor emellan för att få någorlunda likhet i bedömningen samt för att inte missa någon viktig aspekt. En person behöver inte vara chef för att vara en ledare och vissa informella ledare har mer legitimitet som ledare än faktiska chefer (Bolman & Deal 2005 s.402). Bland de biståndshandläggare som inte hade en chef med expertkunskaper är det möjligt att de utvecklade en strategi för att klara av svåra fall där de vände sig till biståndshandläggarna med mest kunskap och erfarenhet.

## Diskussionsforum

Det fanns delade meningar om hur begreppet skulle tolkas och några biståndshandläggare ansåg att begreppet inte behövde diskuteras ytterligare. Samtidigt ansåg resterande biståndshandläggare som vi intervjuade att de hade velat arbeta mer med begreppet. De uttryckte att det var viktigt att reflektera över innebörden för att ständigt förbättra sig och hålla sig uppdaterad. En biståndshandläggare uttryckte svårigheten med begreppet

”det är ju faktiskt det i och med att det inte finns någonting som säger så här och så här ska man göra. Då är det ju så viktigt att man reflekterar över vad det är man göra. Alltså att man håller sig inom någon gräns och det behöver man göra tillsammans, alltså på arbetsplatsen. Så som vi har pratat om nu att vi måste skärpa oss här och prata om detta lite oftare, ta upp det”

Det fanns med andra ord stora skillnader i hur de olika intervjupersonerna ställde sig till begreppet. Genom att arbeta med begreppet minskar risken för att biståndshandläggarna tolkar begreppet olika och ökar chansen för en individuell behandling men med ett likartat resonemang. Professionsetiken beskriver det som att sätta egennyttan åt sidan för att inte underlätta arbetsprocessen för sig själv utan sätta vårdtagarens behov i centrum (Christoffersen 2007 s. 35). Våra tankar kring detta är att det drabbar vårdtagaren att inte biståndshandläggaren håller sig uppdaterade och reflekterar med sina kollegor för att få en enhetlig bedömning. Som ett led i detta har Socialstyrelsen (2012) implementerat värdegrundsarbetet för att hålla igång diskussionen, fortsätta reflektera och att biståndshandläggarna arbetar samstämmigt för att öka tillförlitligheten.

Vi hade en hypotes om att biståndshandläggarna oftare diskuterade vad begreppet skäligen levnadsnivå egentligen innebar samt hade en tydligare bild av hur de skulle tolka begreppet. Anledningen till att begreppet inte diskuteras av vissa biståndshandläggare tror vi beror på en avsaknad av intresse samt ett försök att underlätta för sig själv i det dagliga arbetet. Genom att inte reflektera över enskilda ansökningar underlättar de för sig själva och minskar därmed arbetsbördan. Ytterligare en aspekt på fenomenet kan vara att avsaknaden av diskussionsforum och uppdateringar på ämnet gör att den enskilde biståndshandläggaren kan välja att inte arbeta efter begreppet i samma utsträckning som de med ett egenintresse.

## Organisering

Biståndshandläggarnas organisering såg olika ut på olika arbetsplatser. Av de vi intervjuade var alla utbildade socionomer och hade krav på arbetsplatsen om att nyanställda skulle ha en socionomutbildning eller motsvarande. Organiseringen i de olika kommuner vi besökte såg väldigt olika ut. Genom att samla alla biståndshandläggare, ha en tillförordnad enhetschef och regelbundna arbetsplatsträffar har politikerna en ökad kontroll jämfört med de som arbetar mer självständigt. Genom en socialt ökad kontroll kan politikerna och andra överordnade kontrollera att arbetet sköts efter de givna direktiven (Christoffersen 2007 s.44). Några av biståndshandläggarna satt i samma korridor och hade tät kontakt med varandra medan andra satt utspridda på olika arbetsplatser och kontor i kommunen. Den biståndshandläggare som satt själv arbetade istället i team med andra professioner. Biståndshandläggaren hade enbart telefonkontakt i veckorna med sina kolleger samt träffade dem på gemensamma möten. Alla biståndshandläggarna beskrev att det hade dagligt samarbete med andra professioner och många upplevde att samarbete fungerade bra. Många av vårdtagarna som biståndshandläggarna hade kontakt med hade kontakter med andra professioner eller hjälpinsatser sedan tidigare, vilket resulterade i ett samarbete kring vårdtagaren. För att underlätta samarbetet ville några av de biståndshandläggare vi intervjuade öppna upp gränserna för en bättre kommunikation mellan professionerna. Det var av lika stor vikt att samarbetet skulle underlättas mellan professionerna som att hjälpen skulle förbättras för vårdtagaren. Genom att professionerna samarbetade skulle det bli lättare att få en helhetsbild över vårdtagarens situation samt vilka instanser som var inblandade. Som det såg ut idag kunde flera olika instanser vara inblandade i en vårdtagares situation utan att de kände till varandra vilket enligt intervjupersonerna kunde leda till överflödigt jobb.

## Samarbete

Samarbetet med andra professioner präglade det vardagliga arbetet för de personer vi intervjuade. En av intervjupersonerna arbetade i team tillsammans med andra professioner och berättade att

”Vi har faktiskt sådana det är kanske inte rutiner men vårt arbetssätt innebär att vi samarbetar alla yrken. Vi jobbar i team som sagt och vi har flera professioner i samma team. Då träffas och tar upp ärenden och bollar om det kan vara så att någon kan komma och se om det finns något som kan underlätta i hemmet”



Även på de andra arbetsplatserna var det vanligt att de olika professionerna tog hjälp av varandra vid till exempel hembesök. Ingen av biståndshandläggare uttryckte någon svårighet med att samarbeta med andra professioner. De professioner som arbetar med vårdtagarna är påverkade av makt från överordnade men använder sig även av makt mot vårdtagarna och andra professioner (Swärd & Starrin 2006 s.249). Det är viktigt att biståndshandläggarna är medvetna om den makt som de är utsatta för och som de besitter gentemot vårdtagarna. De behöver vara medvetna om den makt som ständigt är närvarande även mot andra professioner. Biståndshandläggarna samarbetade i stor utsträckning med andra professioner vilket vi tror är nödvändigt för att göra en rättvis bedömning av en skälig levnadsnivå i det enskilda fallet.

### Tolkningar av begreppet skälig levnadsnivå

Lagstiftaren har lämnat tolkningen av en skälig levnadsnivå öppen vilket gör att biståndshandläggarna kan ställas inför svåra bedömningar. Deras resonemang kan därför se olika ut i lätta, svåra och tveksamma fall.

#### Skälig levnadsnivå

Med utgångspunkt i hur intervjupersonerna resonerade kring begreppet ”skälig levnadsnivå” fick vi olika svar från biståndshandläggarna kring hur bedömningen gjordes då biståndshandläggaren var tveksam i en bedömning. Hur begreppet skälig levnadsnivå skulle tolkas hade biståndshandläggarna vid intervjuerna delade meningar om. En biståndshandläggare uttryckte att en skälig levnadsnivå egentligen är en miniminivå för vad vårdtagaren har rätt till. Detta gjorde att många vårdtagare blev förvånade över den låga nivån. Några av biståndshandläggarna som vi intervjuade uttryckte att det var en fråga om det behov och de resurser som fanns i kommunen som avgjorde hur mycket vårdtagarna kunde få beviljat. Andra uttryckte att om någon verkligen är i behov av något så beviljas insatsen. Ett exempel på detta kunde vara de vårdtagare som ansökte om dusch flera gånger i veckan. De flesta biståndshandläggare vi intervjuade berättade att riktlinjerna begränsade duschningen till en gång i veckan. Men även här varierade svaren då en berättade att

”vi är generösa just med sånt här att vill de duscha varje dag så är det helt okej”

Övriga biståndshandläggare kunde göra avsteg från sina riktlinjer om vårdtagare till exempel var inkontinent och av den anledningen behövde duscha fler gånger i veckan. I de fallen kunde insatsen beviljas om det fanns ett behov. Vårdtagarna ska inte bedömas utifrån kön, ålder eller religion utan från deras nuvarande situation och om ett behov finns för den sökta insatsen (Christoffersen 2007 s.35).

### Gränsfall

I de fall då biståndshandläggaren stod inför ett så kallat gränsfall (när de var osäkra på om ansökan skulle beviljas eller avslås) vägdes för- och nackdelar mot varandra. Åsikterna kring hur de skulle resonera gick isär hos de biståndshandläggare som vi intervjuade. En beskrev det som

”Om det är nej som överväger ja då blir det avslag liksom, det är svårt att säga men egentligen finns det sådana outtalade regler att är du osäker så blir det avslag”

En annan biståndshandläggare berättade att om hon var osäker så beviljade hon alltid.

”Absolut ja för då är det så nära så då är det bara en tidsfråga innan det tippas över på bifallshållet för i regel blir det ju aldrig bättre utan de blir ju snarare tvärtom att det blir sämre”

De här två sätten att resonera i gränsfall ligger långt ifrån varandra. Vad som kan anses vara rätt eller fel sätt att tänka kring begreppet har inte vi kunnat hitta något belägg för utan tycker att det visar på de olika tolkningar som kan göras. Innebörden av en skälig levnadsnivå bör tolkas olika beroende på sitt sammanhang. Det var en stor spridning i hur biståndshandläggarna såg på skälig levnadsnivå. Några såg det som en miniminivå medan andra hade ett mer generöst tänk i form av att de som ansökte om insatser vanligtvis var i stort behov av dem. Några av biståndshandläggarna upplevdes klivna då de försökte hitta en balans mellan att anpassa sig till verksamhetens riktlinjer och ge det bästa till vårdtagaren. Biståndshandläggarna vet att de har stora befogenheter och att deras beslut påverkar en annan individs situation. I de fall då biståndshandläggarna var osäkra kunde de få vägledning i sin bedömningsprocess genom att ge ett avslag och låta vårdtagaren överklaga till förvaltningsrätten så som vi nämnde under handlägningsprocessen. Det viktigaste är enligt

Christoffersen (2007 s.34) att den professionella etiken präglas av en kollektiv inriktning som grundar sig i att biståndshandläggaren utgår från vårdtagarens intresse och inte sina egna. En överklagan ska utgå från vårdtagarens intresse och fokus blir då fel när de istället används för att ge vägledning för biståndshandläggarna.

En biståndshandläggare berättade om svårigheten med att bedöma skälig levnadsnivå då det som är skäligt för en person inte behöver vara det för någon annan. Ett exempel på detta var en vårdtagare som bodde ensam med ett mycket begränsat kontaktnät. Denna vårdtagare hade ingen motivation till att göra något då personen i fråga hade en sjukdom som försvårade för vårdtagaren att vara aktiv. Trots detta var vårdtagaren mycket nöjd med sin tillvaro. Under ett uppföljande hembesök frågade biståndshandläggaren om det fanns något som vårdtagaren skulle vilja göra. Vårdtagaren berättade att denne gärna skulle vilja gå till simhallen någon gång då och då. Detta var ingenting som biståndshandläggaren vanligtvis hade beviljat men valde ändå att göra det. Detta på grund av att biståndshandläggaren ansåg det var skälig för vårdtagaren som inte kunde få behovet tillgodosett på något annat sätt. För en annan vårdtagare med ett stort nätverk hade det inte ansetts skäligt då behovet hade kunnat tillgodoses av exempelvis någon i nätverket. Det krävs att biståndshandläggaren ser helheten och vårdtagarens situation. Biståndshandläggaren visade enligt oss ett genuint intresse för vårdtagarens situation samt tog hänsyn till vårdtagarens önskan.

### Bedömning

Det vanligaste som biståndshandläggarna beviljar är enligt de vi intervjuade ett trygghetslarm. Det var den insatsen som hade lägst krav på vårdtagaren och det enda som krävdes var i princip en ansökan. Trygghetslarmet kunde ses som ett tecken på att vårdtagaren så småningom skulle behöva fler insatser. Det var för många en första kontakt vilket vårdtagarna kunde reagera olika på. Det finns de som reagerar på sitt åldrande med kompensation/kontroll och andra med acceptans/uppgivelse vilket forskning har visat (Hallberg, Ekwall & Kristenssons 2012). Detta kan vara viktigt för biståndshandläggarna att ha i åtanke då de möter nya vårdtagare som kan ha svårt att acceptera att de börjar bli äldre. Det finns även en etisk aspekt enligt professionsetiken är att relationen är begränsad till en liten del av vårdtagarens tillvaro. Om vårdtagaren enbart ansöker om trygghetslarm är det med andra ord enbart det som ska bedömas enligt Christoffersen (2007 s.35). Det kan vara viktigt att tänka på att för vissa kan det vara svårt att acceptera att de är i behov av hjälp. Det är därför viktigt att biståndshandläggaren möter den äldre där den är och är försiktig med att

föreslå andra insatser till en början om de märker att det är svårt för vårdtagaren att acceptera sin situation.

Ett annat exempel på hur resonemang kunde föras var

”Ganska så typiskt och oftast så är det ju inledningen det är ju slussen till hemvården ansökan om servicetjänster. Äldre människor upplever att det blir för tungt att sköta städ, tvätt och inköp. De klarar sin person än så länge själva till exempel är de självständiga men det blir svårt att handla. Till exempel för tungt eller de som bor utanför byn får inte köra längre och då blir det problematiskt och det brukar vara ett tecken på att så småningom kommer behovet ökas”

Servicetjänster brukade vara lätt att bevilja om det fanns skäl för det. Vissa kommuner var noga med att till exempel om den äldre kunde köra bil eller på annat sätt ta sig till ett äldreboende för att äta på restaurangen så skulle det göras istället för att bevilja en insats om att få lagad mat. Om den äldre var fysiskt kapabel till att laga mat ansåg några av de som vi intervjuade att den äldre fick lära sig att laga mat istället för att få lagad mat åt sig. Enligt Christoffersens (2007) tolkning av Foucault kan fenomenet ses som att, i det här fallet vårdtagarna, får anpassa sig till riktlinjerna istället för att riktlinjerna ska anpassas efter vårdtagarnas behov.

De ansökningar som biståndshandläggarna ansåg var svårare att bedöma var de ansökningarna som gällde särskilt boende. Kriterierna för vilka vårdtagare som ansågs ha rätt till en plats på ett särskilt boende upplevde biståndsbedömarna som svåra att bedöma. En biståndshandläggare uttryckte det på följande sätt

”Ja det är svårt. Det är svårt. Ibland. Inte alltid. Ibland är det så uppenbarligen att man uppfyller alla krav. Men ibland är det väldigt svårt att bedöma varför personen som söker särskilt boende inte kan bo i ordinärt boende. Och med ordinärt boende räknar man en vanlig modern lägenhet med alla faciliteter givetvis och ganska god tillgänglighet och hjälp hemma. Och vad är det som gör att man inte kan bo i en sådan lägenhet med hemtjänsten hemma utan man måste flytta till servicelägenhet t.ex. Det brukar vara svårt. Det måste finnas något extra som gör att personen inte kan fortsätta bo i en sådan lägenhet. Då brukar man

väga in sådana kriterier som sociala behov t.ex. behov av trygghet, extra trygghet eller närhet till personal till exempel. Något extra som gör att det inte kan fortsätta bo i vanliga lägenheter”

En annan biståndshandläggare som vi intervjuade ansåg att om det hårddrogs kunde i stort sett alla vårdtagare få sina behov uppfyllda i hemmet med hjälp av hemtjänsten. Vid ansökningar om särskilt boende var det inte ovanligt att en biståndshandläggare fick ta hjälp av en kollega eller sin enhetschef för att bedöma. Andra hade speciella träffar där de diskuterade ansökan tillsammans med sin enhetschef. För att komma vidare i svåra fall hade samtliga biståndshandläggare regelbundna möten med sina kolleger där de diskuterade svåra fall om hur de skulle gå vidare. En uppfattning var att

”Ett ganska vanligt fall där man kan få avslag är ansökan om särskilt boende. Då måste man uppfylla vissa kriterier som gör att man blir berättigad till särskilt boende. Om man ansöker om hjälp till exempel med dusch då är det inte hårt egentligen. Man förstår väl vem vill klä av sig inför en främmande människa utan att verkligen ha ett behov av det. Men hjälp att ansöka om särskilt boende kan faktiskt ifrågasättas”

För att bedöma särskilt boende fanns det dels kriterier för vårdtagarens fysiska hälsa men även den psykiska hälsan togs det hänsyn till. En biståndshandläggare berättade att om en vårdtagare led av stark oro och detta kunde stärkas av ett läkarintyg kunde ett särskilt boende på beviljat förutsatt att oron inte gick att bota med medicin.

Olika människor har olika behov och ytterligare en aspekt som biståndshandläggarna lyfte var att det fanns insatser som för en vårdtagare var viktiga men för en annan helt oviktiga. Att som biståndshandläggare besitta makt innebär att de i deras dagliga arbete har makt över något som vårdtagaren behöver (Repstad 2005 s.69). Ett exempel på detta som vi fick berättat för oss var när mangling, som tidigare tillhörde en insats som beviljades togs bort i en kommun

”Tidigare fick man mangla, det gjorde hemtjänstpersonalen. Men sedan när de här riktlinjerna kom så skulle man inte mangla och där hände det ju då att man gjorde en uppföljning och så talade man om att nej tyvärr så ingår det inte längre i

biståndet. Och där hände det flera gånger att jag gjorde flera avslag på detta men jag beviljade också vid ett antal tillfällen. De fick beviljat manglat i alla fall att jag gjorde ett avsteg ifrån de här för att det kunde vara en dam i regel då de ju är de som i hela sitt liv har manglat och det är verkligen en del av hennes liv på något sätt. Och då komma och säga att nej vi manglar inte längre alltså då vet jag en dam, hon blev fullständigt upp och nedvänd och jätteförtvivlad. Någonstans då kände jag det att hon har fått hjälp alltid innan att mangla sina saker.. Då behövde hon det för att uppnå en skälig levnadsnivå”

För en del av vårdtagare var insatsen oviktig och de gjorde dem därför ingenting att den förhandlades bort. För andra var insatsen en viktig del för en del vårdtagares vardagliga liv och av den anledningen förhandlades inte insatsen. Detta visade på hur viktigt det är att varje ansökan behandlas individuellt och att se till vad som är skäligt för varje individ.

Samtliga biståndshandläggare hade liknande uppfattning om vilka ansökningar som var lätta respektive svåra att bedöma. Den lättaste bedömningen var de ansökningar som behandlade trygghetslarm och servicetjänster. Lindelöf och Rönnbäck (2007) menar att en viktig uppgift för biståndshandläggarna är att underlätta vardagen så att alla oavsett ålder, sjukdom och funktionshinder ska kunna fortsätta leva under trygga förhållanden och ha en meningsfull tillvaro tillsammans med andra. Därför kan biståndshandläggaren relativt lätt motivera ett trygghetslarm eller servicetjänster om de ser ett behov. Alla biståndshandläggare vi intervjuade ansåg att särskilt boende var det svåraste att bedöma då kraven för att få detta beviljat var höga och alla andra alternativ ska vara uttömda. Det flesta av de biståndshandläggare som vi intervjuade var tvungna att rådgöra med sin chef innan beslut togs angående särskilt boende. Orsaken till att det är höga krav på vilka som får en plats på ett särskilt boende kan utifrån Lindelöf och Rönnbäck (2007) resonemang beror på att kommunen vill undvika att vårdtagare som inte är i absolut behov tilldelas en plats. De krav som Lindelöf och Rönnbäck (2007) presenterar går att uppfylla i hemmet och det kan av den anledningen vara svårt att motivera ett särskilt boende.

## Sammanfattande diskussion

Sammanfattningsvis har vi kommit fram till att riktlinjerna för biståndshandläggning varierar från kommun till kommun då de är utformade av kommunala politiker. Politikerna kan ses som ordningsvakter som försöker kontrollera vilka som får rätt till insatser genom att besluta om riktlinjer (Christoffersen, 2007). Riktlinjerna ska fungera som ett stöd till biståndshandläggarnas bedömning men det är samtidigt viktigt att de kan ta avsteg från dem vid behov. Med andra ord kan det vara så att en vårdtagare kan få olika insatser beroende på i vilken kommun vårdtagaren bor i och vem som handlägger ärendet. Däremot saknar riktlinjerna som biståndshandläggarna följer relevans om ärendet skulle avslås och tas till högre instans så som förvaltningsrätten (Lindelöf & Rönnbäck, 2007). De kan däremot ses som ett försök till kontroll från politikerna, dels över biståndshandläggarnas beslutsfattande och dels över insatserna för vårdtagarna. Politikerna har ett ansvar över att de professionella utför de arbetsuppgifter som de är anställda för. Detta medför att en kontroll upprättas för att tillförsäkra vårdtagarna insatser. Christoffersens (2007) tolkning av Foucaults teori om professionsetik är att professionerna finns till för att övervaka samhället och rätta in individerna i ledet. Detta resonemang har inte framgått i vårt material då biståndshandläggarna har värnat om vårdtagarna och försökt se till deras bästa. Istället kan biståndshandläggarna enligt Christoffersens (2007 s.33) tolkning av Parsons professionsetik ses som att de har fått tilldelat sig att lösa bestämda uppgifter åt samhället på grund av deras speciella kompetens.

Åström och Werner (2002) tar i sin rapport upp det låga antal överklagande som görs i äldreomsorgen främst inom hemtjänst och särskilt boende. Trots en ökande äldre befolkning är det idag färre som får hjälp beviljad. Resonemanget om att politikerna kan ses som ordningsvakter grundar sig i att de kontrollerar vilka som är berättigade till insatser (Christoffersens, 2007). En ökande befolkning medför att politikerna behöver strama upp så att de som verkligen är i behov av hjälp får det. Fenomenet kan leda till att biståndshandläggarna upplever att de vårdtagare som blir aktuella är i stort behov av hjälp och kräver många insatser.

Den nationella värdegrunden som Socialstyrelsen (2012) har tagit fram medför att biståndshandläggarnas handlingsutrymme för att bedöma skälig levnadsnivå dels begränsas men även ger biståndshandläggarna stöd i sin bedömning. Värdegrunden kan även ligga till grund för ett gemensamt utgångsläge för alla biståndshandläggares bedömning av en skälig

levnadsnivå. Christoffersens (2007) tolkning av Parsons professionsetik menar att professionsutövaren inte följer sina egna intressen utan vårdtagarens och professionens intressen. Genom en nationell värdegrund försöker Socialstyrelsen säkerställa att professionerna agerar efter vårdtagarnas och professionens intresse genom ett samstämmigt utgångsläge. Samtidigt kan biståndshandläggarna behöva använda sig av sitt handlingsutrymme för att kunna uppfylla en skälig levnadsnivå för vårdtagarna. För att få vägledning i dagsläget behöver vårdtagarna överklaga beslutet för att biståndshandläggarna ska få hjälp av förvaltningsrätten i kommande ansökningar. Men eftersom att det är få som överklagar resulterar det i att biståndshandläggarna har svårt att få vägledning. Rättspraxis har heller inte uppkommit i det omfång som lagstiftaren tänkt (Lindelöf & Rönnbäck, 2007: Åström & Werner, 2012).

Biståndshandläggarna tampas med att förhålla sig till gällande riktlinjer och den nationella värdegrunden för att få en samstämmig grund för sitt beslutsfattande. Samtidigt måste de kunna använda sitt handlingsutrymme för att tillförsäkra varje enskild vårdtagare skälig levnadsnivå. Biståndshandläggarna står inför en komplex uppgift med att följa riktlinjer och lagstiftning samtidigt som de måste ta hänsyn till vårdtagarnas behov och önskemål. Detta kan sätta biståndshandläggarna i svåra situationer där vi tror att en nationell värdegrund kan underlätta för professionen och lägga grunden för en tydligare utgångspunkt för biståndshandläggare att utgå ifrån.



## Litteraturlista

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

Bolman, Lee G & Deal, Terrence E (2005) *Nya perspektiv på organisation och ledarskap*  
Lund: Studentlitteratur

Christoffersen, Svein Aage (red) (2007) *Professionsetik*. Malmö: InterGraf AB

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

Egelund, T (2006) *Vinjettstudie*. I Anna Meeuwisse, Hans Swärd, Rosmari Eliasson-Egidius, *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm: Natur och kultur

Egidius, Henry (2011) *Etik och profession i en tid av ökande privatisering och myndighetskontroller*. Stockholm: Natur och Kultur

Hallberg, Ekwall, Kristensson (2012) "Compensating, controlling, resigning and accepting-older person's perception of physical decline" *Current Aging Science*  
Volym 5, Nummer 1, februari 2012, s. 13-18

Janlöv, Ann-Christin (2010) "Care managers' view of family influence on needs assessment of older people" *Scandinavian Journal of Caring Sciences* Volym 25, Nummer 2, Juni 2011, s. 243-252

Lagen (2012) *Förvaltningslagen, Kommunallagen, Hälso- och sjukvårdslagen, Socialtjänstlagen, Lagen om Valfrihetssystem*  
www.lagen.nu 2012-05-03

Lennartsson (2009) *Välfärd och hälsa i en åldrande befolkning*. Stockholm: Karolinska institutet. www.scb.se

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

Lindqvist, R & Nygren, L (2006) "Social teori och socialt arbete" I Anna Meeuwisse, Hans Swärd & Sune Sunesson (red): *Socialt arbete en grundbok*. Stockholm: Natur och kultur

May, Tim (1997) *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: studentlitteratur

Nationalencyklopedin (2012) *Ramlag*  
www.ne.se 2012-05-15

Repstad, Pål (2005) *Sociologiska perspektiv i vård, omsorg och socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur

Skau, Greta Marie (2007) *Mellan makt och hjälp. Om det flertydliga förhållandet mellan klient och hjälpare*. Slovenia: Korotan Ljubljana

Socialstyrelsen (2012) *Kartläggning om skälig levnadsnivå. Överensstämmelse mellan SOSFS 2003: 5 och kommunernas styrdokument för ekonomiskt bistånd*.  
www.socialstyrelsen.se

Socialstyrelsen (2012) *Lagen om valfrihetssystem*  
www.socialstyrelsen.se 2012-05-21

Socialstyrelsen (2012) *Äldreomsorgens nationella värdegrund – ett vägledningsmaterial*.  
Västerås: Edita Västra Aros www.socialstyrelsen.se

Statens offentliga utredningar (2008) *LoV att välja – Lag Om Valfrihetssystem*. Stockholm: Edita Sverige AB www.regeringen.se

Swärd, H & Starrin, B (2006) "Makt och socialt arbete" I Anna Meeuwisse, Hans Swärd & Sune Sunesson (red): *Socialt arbete en grundbok*. Stockholm: Natur och kultur

Thorslund, Mats (2010) *Äldreomsorgens utmaningar idag och i framtiden*. Stockholm: Karolinska Institutet [www.timbro.se](http://www.timbro.se)

Trevithick, Pamela (2008) *Socialt arbete - teori och praktik* Lund: Studentlitteratur

Vetenskapsrådet (2012) *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Elanders Gotab [www.vr.se](http://www.vr.se)

Åström, Karsten & Werner, Cecilia (2002) *De äldre och besvärsrätten. Överklagade beslut om hemtjänst och särskilt boende*. Linköping: Linköpings tryckeri AB [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se)