



LUNDS
UNIVERSITET

Vem får flytta till särskilt boende?

- En kvalitativ studie om handlägningsarbetet inom äldreomsorgen.

Stefan Vikard
Kandidatuppsats
Socionomprogrammet
Lunds Universitet
VT 2018
Handledare: Anders Östnäs

Abstract

Author(s): Stefan Vikard

Title: Vem får flytta till särskilt boende? - En kvalitativ studie om handläggningsarbetet inom äldreomsorgen

Supervisor: Anders Östnäs

The aim of the conducted study was to analyse how care managers are using their discretion and the frontline practice in needs assessment and decision-making regarding elderly people applying for special forms of accommodation for older persons in need for special support, so-called "retirement home" (Social Services Act, 2001:453). The study was done with qualitative methods with semistructured interviews with four different care managers. The main question in the interviews was what are the crucial needs for the elderly to move to retirement home and how much influence the care managers and the elderly have in the process. In order to analyze the material the theory of discretion and street-level bureaucracy used. The study showed that care managers have greater latitude for investigate what needs the elderly have, but they are limited in decision of efforts to the needs. The study also showed that your care needs have to be 24 hours a day to have the right to move to a retirement home. These were directives that care managers get from the organization. The result showed that there was a difference between physical and mental needs, where physical was of greater importance.

Keywords: Care managers, Street-level bureaucracy, retirement home, Social Services Act, elderly care.

Innehållsförteckning

1. Inledning	sid. 5
1.1 Bakgrund och problemformulering	sid. 5
1.2 Syfte	sid. 9
1.3 Frågeställning	sid. 9
2. Kunskapsläget	sid. 9
2.1 Statistik och äldres ensamhet	sid. 10
2.2 Biståndshandläggarens funktion och roll	sid. 10
3. Teori	sid. 12
3.1 Om handlingsutrymme och diskretionär makt	sid. 13
4. Metod och metodologiska överväganden	sid. 14
4.1 Val av metoder	sid. 15
4.2 Urvalsprocess	sid. 16
4.3 Genomförandet av intervjustudien	sid. 17
4.4 Bearbetning och analys av insamlad empiri	sid. 18
4.5 Studiens tillförlitlighet	sid. 19
4.5.1 Trovärdighet	sid. 19
4.5.2 Överförbarhet	sid. 20
4.5.3 Pålitlighet	sid. 20
4.5.4 Möjlighet att styrka och konfirmera	sid. 20
4.6 Forskningsetiska överväganden	sid. 21
5. Resultat och analys	sid. 22
5.1 Legitimering av beslut	sid. 22
5.1.1 Lagar	sid. 22
5.1.2 Skälig levnadsnivå	sid. 23
5.2 Behov för insatser	sid. 25
5.2.1 Hemmaboendepincipen	sid. 25
5.2.2 Ensamhetens påverkan	sid. 28
5.2.3 Äldres påverkan	sid. 29

<i>5.2.4 Fysiska/Psykiska behov</i>	sid. 30
5.3 Insatser	sid. 32
<i>5.3.1 Psykologiska problem</i>	sid. 32
<i>5.3.2 Omvårdnadsinsatser</i>	sid. 32
6. Avslutande diskussion	sid. 34
6.1 Sammanfattning	sid. 34
6.2 Slutdiskussion	sid. 35
7. Referenslista	sid. 38
8. Bilagor	sid. 42
8.1 Informationsbrev	sid. 42
8.2 Intervjuguide	sid. 43
8.3 Vinjetter	sid. 45

1. Inledning

1.1 Bakgrund och problemformulering

1992 skedde en förändring inom äldreomsorgen. Ädelreformen tog form, vilket innebar att kommunerna blev huvudmän för flera verksamheter som tidigare tillhörde landstinget och omstrukturering av boendeformer inleddes. I samband med reformen infördes även, inom socialtjänstlagen, en skyldighet för kommunerna att inrätta särskilda boendeformer för människor med behov av särskilt stöd. I samband med ädelreformen uppkom samlingsbegreppet särskilt boende. Före ädelreformen levde många äldre under kortare eller längre perioder i ”institutionsliknande miljöer, inte sällan i flerbäddsrum, med begränsad tillgång till det mesta som kännetecknar livet i ett eget hem” (Prop. 2017/18:273 s. 19). Många äldre låg dessutom kvar på akutuårdsplatser inom sjukvården av skälet att det saknades lösningar som förfyllde deras behov av vård och omsorg (ibid).

Syftet med ädelreformen var att skapa klara ansvarsförhållanden för att klara av de äldres och handikappades behov efter de mål som riksdagen hade lagt fram. Oklarheterna i ansvarsfördelningen mellan kommunen och landstinget skulle försvinna och en bättre organisation skulle ge större möjligheter för äldre att få sina vårdbehov i hemmiljön och sin valfrihet tillgodosedd. (Socialstyrelsen 2006 s. 10)

Hemmaboendepincipen har stort inflytande på dagens omsorg om äldre. Den innebär att placering på ålderdomshem anses beröva den äldres livslust. Begreppet kom redan på 1950-talet, men har fått starkare fäste på senare tid (Harnett, Jönson & Wästerfors 2012 s. 37 f.).

I Per Gunnar Edebalk och Jan Petersson (1987) artikel, som är skriven före ädelreformens genomförande, hävdar de att det inte finns någon anledning att ifrågasätta att majoriteten av de äldre som behöver omsorg kommer att vilja ha omvårdnaden i hemmet. De påpekar dock att det inte betyder att alla äldre kommer att vilja bo kvar hemma och att risken finns att äldre i framtiden kommer att bli ”tvingade” att vara hemma vilket resulterar i en välfärdsminskning för den enskilde. (Edebalk & Petersson 1987 s. 570 f.)

Massmedia har skrivit om hemmaboendepincipen och hur den påverkar de äldre som vill flytta till särskilt boende men fått avslag. I tidningen Seniorens (2013) nämns det att fler har

börjat överklaga avslag av särskilt boende och fått rätt. Jens Larsson (2015) i Svt Nyheter påstår att var sjätte äldre som har ansökt om särskilt boende i Stockholms kommuner får avslag. En otydlighet framkommer i massmedia kring hur bedömningen av rätten till insatsen särskilt boende ska tolkas inom svensk lag samt att det kan skilja mellan avslag och bifall mellan kommuner och förvaltningsrätten.

Socialpolitiska lagar och verksamheternas utveckling utgår från att människor med särskilda behov vill bo i eget hem. Kommunerna erbjuder tjänster för att underlätta för personer med särskilda behov så att de får bo kvar hemma och hemmaboendepincipen var en stor drivkraft till reformen 1992. Det är först när alla möjligheter till stöd i det egna hemmet är uttömt som hemmaboendeideologi överges (Duner 2005 s. 13 f.). Vid 1900-talets mitt kritiserades den svenska äldrevården och institutionerna för att isolera de äldre och leva ut sina liv efter deras premisser. 1950 startade röda korset den första organiserade hemtjänsten vilket gav en stor efterfrågan bland äldre. Många äldre var nöjda med att kunna bo kvar hemma och så småningom accepterades hemmaboendepincipen av landets socialpolitiker, dels för att det var ett billigare alternativ, men även för att det var mer humant att låta äldre få stanna kvar hemma (Trydegård 2013 s. 144 f.).

Wånell (2006) diskuterar om äldreomsorgen och dess mål och vilka medel som finns. Besparingar har skett de senaste åren inom äldreomsorgen vilket har medföljt att de vårdtagare med störst behov prioriteras inom äldreomsorgen. De äldre med mindre behov prioriteras bort och får vara utan insatser. Hemmaboendepincipen har även gjort att vården av äldre med mycket hjälp och svårare sjukdomar har flyttats från sjukhemmet till det egna hemmet.

Biståndshandläggaren är den myndighetsperson som är ansvarig att utreda det sociala behovet hos den äldre och besluta om vilka insatser som ska beviljas. Genomförandet av insatserna lämnas oftast över till andra ansvariga, som till exempel personal på särskilt boende eller hemtjänst (Wolmesjö 2014 s. 33 ff.). Kommunerna har det yttersta ansvaret för att äldre människor får det stöd och hjälp som de behöver (SoL 2:2) och har därmed även ansvaret för handläggningen och beslutsfattandet kring de äldres behov. Genom att lagarna ändrades och utformades som ramlagar, vilka innehåller allmänna riktlinjer och övergripande mål, har statens regelstyrning av kommunen minskat (Duner & Nordström 2005 s. 35).

Biståndshandläggarnas discretion och handlingsutrymme i arbetet är en följd av att bl.a SoL är ett exempel på ramlagstiftning, som enkelt uttryckt är en normgivningsteknik som baseras på mål och riktlinjer och inte detaljreglering (Hyden 1984 s. 12).

Biståndshandläggarna ska betraktas enligt begreppet ”gräsrotsbyråkrater”, enligt Johansson (2007). Detta uttryck är en översättning av engelskans street-level bureaucrats som statsvetaren Michael Lipsky (2010 s. 3) skapade. Gräsrotsbyråkraters arbetsplats är en offentlig organisation, som är hierarkiskt uppbyggd. Gräsrotsbyråkraten tillhör det lägre skiktet inom denna hierarki och är offentligt anställda tjänstemän som har direkt kontakt med medborgarna i det dagliga arbetet och har en handlingsfrihet i utförandet av sina arbetsuppgifter (Johansson 2007 s. 41).

Gräsrotsbyråkraternas direkta kontakt med klienterna gör att deras relation till klienter blir den viktigaste delen i deras arbete. I relationen hamnar gräsrotsbyråkraten i kläm mellan två krav, organisationens övre skikt som ställer krav och riktlinjer för gräsrotsbyråkraterns arbetsuppgifter och klientens egna syn på sin situation och vilka behov den anser sig ha rätt till. Organisationen vill att gräsrotsbyråkraten ska omvandla människan som ansöker om bistånd till en klient som anpassas efter organisationens ramar. Detta ska göras för att organisationen ska kunna hantera den stora mängden människor som organisationen ska ta hand om, men även för att underlätta kontrollen av klienterna. Denna konflikt mellan organisationens och klientens krav gör att gräsrotsbyråkraten, som konfronteras med organisationens klienter, befinner sig långt ifrån det byråkratiska idealet om ett opersonligt förhållningssätt. Gräsrotsbyråkraterns arbete utmärks därför av att försöka göra individuella tillämpningar av generella regler och riktlinjer. Därför har gräsrotsbyråkraterna i hierarkin getts en viss handlingsfrihet, för att kunna genomföra sina arbetsuppgifter. Ett arbete som kräver en viss improvisationsförmåga och frihet ”att fixa” utanför de vanliga ramarna i organisationen. (Johansson 2007)

I biståndshandläggarnas arbete finns direktiv och i Sverige förväntas det att insatserna ska anpassas så den äldre ska få bo kvar hemma så länge detta är möjligt. För att göra socialtjänsten ekonomiskt hållbar och hanterbar, med den mängden människor som söker bistånd, ska även biståndshandläggaren anpassa den äldre efter organisationens ramar. För att effektivisera detta har biståndshandläggarna en struktur i sin handläggning som de följer, med olika delmoment. Ett moment måste bli avklarat innan nästa påbörjas (ibid.).

När biståndshandläggaren ska göra sin bedömning ska detta göras i samråd med den äldre, angående vilka insatser som bäst kan tillgodose den äldres behov. Biståndshandläggaren prövar därefter insatsen och ställer det i relation till ”skälig levnadsnivå” (SoL 4:1). Ett bistånd beviljas om det finns ett behov som inte kan tillgodoses på något annat sätt så att det tillförsäkrar den äldre en skälig levnadsnivå (Clevesköld, Lundgren & Thunved 2012 s. 38). Definitionen av skälig levnadsnivå är problematisk och även något SOU (2017) och Socialstyrelsen (2012) konstaterat i sina utredningar om skälig levnadsnivå. Vad som bedöms som skälig levnadsnivå styrs därför ibland i kommunala riktlinjer, dessa riktlinjer är vägledande för kommunens biståndshandläggare, men kan diskuteras (Wolmesjö 2014 s. 35). Beslutet om bistånd ska lämnas muntligt eller skriftligt till den sökande och dokumenteras (SoL 11:5). Den enskilde ska underrättas (SoL 11:8).

Biståndshandläggarens uppgift att bedöma så att äldre får sina behov tillgodosedda innebär att biståndshandläggare sitter på ansvar och maktbefogenheter. Detta medför att biståndshandläggaren får ett visst mått av frihet kring hur den äldres behov ska bedömas. Två biståndshandläggare kan därför bevilja två olika insatser för samma ärende. Socialtjänstlagen som biståndshandläggarna arbetar efter ger utrymme för tolkningar och är menade att ge biståndshandläggarna handlingsutrymme. Olika kommuner kan därför ha olika tolkningar och använda egna riktlinjer inom äldreården. Inom äldreomsorgen kan därför kommunalpolitiker påverka, genom att besluta riktlinjer för vilka villkor som måste uppfyllas för att personen ska få flytta in på särskilt boende. Detta påverkar i sin tur resursåtgången inom kommunen. Mycket tyder på att den politiska styrningen har ökat inom äldreomsorgen vilket innebär att biståndshandläggaren får svårt att följa och tolka socialtjänstlagen samt besluta utifrån dessa. (Harnett, Jönson & Wästerfors 2012 s. 33 f.). Under 1990- och 2000-talet har biståndshandläggarens arbete blivit mer delaktig i ekonomisk styrning och kostnadskontroll inom den politiska debatten. Att kommunala riktlinjer används har kritiserats av flera myndighetsrapporter och en del av kritiken består av att kommunens riktlinjer och utbud står biståndshandläggarnas beslut i alltför stor utsträckning. Dock har andra rapporter visat att många biståndshandläggare upplever kommunala riktlinjer som underlättande vid beslut och motivering av avslag (Erlandsson 2018 s. 44 f.). Biståndsbedömningen har en koppling till entreprenörskap: en situation där möjligheten till service har en direkt koppling till kostnad och begränsad resursutdelning. Detta har skapat en större byråkrati inom äldreomsorgen och skapat en miljö där biståndsbedömningen bygger på att möta professionella och

organisatoriska behov än de individuella behoven för äldre. (Olaison 2009 s. 20 f.)

Studiens övergripande forskningsfråga avser hur biståndshandläggarna resonerar och motiverar sina beslut vid ansökan om särskilt boende.

1.2 Syfte

Syftet med studien är att undersöka biståndshandläggares syn på biståndshandläggares och klienters inflytande över handlägningsprocessen, samt bedömningskriterier för särskilt boende.

1.3 Frågeställningar

- Vad är enligt biståndshandläggarna avgörande för att en person ska kunna flytta till särskilt boende?
- Hur använder biståndshandläggaren sitt handlingsutrymme i arbetet?
- Hur kan den äldre som ansöker om särskilt boende påverka handlingsprocessen?

2. Kunskapsläget

I biståndshandläggarnas arbete att handlägga och utreda äldres behov är meningen att äldres mående ska bli bättre och att äldre ska kunna leva ett vanligt liv. Därför har jag i mitt sökande av tidigare forskning letat efter rapporter om äldres mående i Sverige. Jag har även sökt efter rapporter och forskning inom äldres självbestämmande i handlägningsprocessen och biståndshandläggarnas handlingsutrymme då mitt syfte och frågeställningar ställer frågan om vilket inflytande biståndshandläggaren och klienten har av handlägningsprocessen. Att förtydliga och hitta rapporter om biståndshandläggarnas roll och funktion i organisationen anser jag därför vara av betydelse. För att hitta forskning inom området har jag använt mig av sökmotorna: Ebscohost, Lovisa och google. Mina sökord var: äldreomsorgen, biståndshandläggare inom äldreomsorgen, socialstyrelsen, handlingsutrymme och street-level bureaucracy. Kapitlet är indelat i tre delavsnitt: Statistik och äldres ensamhet, Handlägningsprocessen och Gräsrotsbyråkrater.

2.1 Statistik och äldres ensamhet

I kapitlet kommer statistik presenteras av äldres mående i Sverige. Studien bygger på äldres ansökan om flytt till särskilt boende och därav är det av vikt att veta hur äldre mår i dagens Sverige och vad äldre lider av.

Enligt en undersökning hos Socialstyrelsen så känner 58 procent av de äldre inom äldreomsorgen besvär av ensamhet och 52 procent känner besvär av ångslan, oro eller ångest (Socialstyrelsen 2016). Dock går det inte att utläsa i undersökningen om det är någon skillnad på äldre som bor på äldreboende eller har hemtjänst. Däremot finns det en annan undersökning från Socialstyrelsen som visar att fler känner sig ensamma på äldreboende än i hemtjänsten (Socialstyrelsen 2014).

Jönson och Harnett (2015 s. 148) presenteras en undersökning av socialstyrelsen som visar att 70 procent av de boende på äldreboende besväras av ensamhet och 20 procent gör det ofta. Av dem med hemtjänst är det 50 procent som besväras av ensamhet och 10 procent som gör det ofta. Undersökningens resultat kan tolkas som en motivering till varför hemmaboendeideologin är viktig och att äldreboende inte ger mer social samvaro. Jönson och Harnett (ibid.) påpekar dock att siffrorna kan vara svårtolkade och att de kan finnas fler bakomliggande orsaker till varför resultatet blev som det blev. Äldre på äldreboende har ofta större funktionshinder eller så kan det finnas ett missnöje med att personalen inte hinner med att sitta ned och prata med de boende. Enligt Amundberg (1998 s. 117) ska inte en känsla av ensamhet vara tillräckligt för att bli beviljad särskilt boende utan vikten ska vara på de fysiska behoven hos den äldre.

2.2 Biståndshandläggarens funktion och roll

I detta kapitel presenteras biståndshandläggarens funktioner för klienter och rollen inom organisationen. Studien bygger på biståndshandläggarens inflytande inom handlägningsprocessen och därav är det av vikt att veta vilken roll och funktion som biståndshandläggaren har i denna process.

I Dunér och Nordströms (2003) rapport beskrivs svårigheter och dilemman som biståndshandläggare måste ta itu med i sitt arbete med äldre. Socialt omsorgsarbete innebär

för biståndshandläggare att de kommer att vara i kontakt med äldre för att besluta vilket sorts bistånd som den äldre behöver. Detta gör att biståndshandläggaren kommer att ställas inför många och svåra situationer av etisk och moralisk karaktär (Dunér & Nordström 2003 s. 7).

Mottagaren av den äldres ansökan är biståndshandläggaren som ska utreda, bedöma och besluta om vilken hjälp den äldre kan få från den kommunala äldreomsorgen (Dunér & Nordström 2003 s. 11). Biståndshandläggare arbetar ofta med situationer där det inte finns några självklara handlingsmönster och hamnar då mellan alternativen att följa reglerna för yrkesutövaren eller en handling som bådär gott för den äldre. Handläggarens arbete kan döljas via byråkratiska villkor och regler. Därför är det viktigt att handläggaren är kritisk till allmängiltiga regler och principer och har en viss frihet att fatta beslut samt välja handlingsalternativ för den sökande. Varje enskilt fall kräver att det tas hänsyn till just den situationens omständigheter, vilket är svårt att fånga i konkreta regler som kan följas i varje liknande fall. Att kunna föra ett bra och välgrundat resonemang kan därför vara avgörande i biståndshandläggarens arbete (Dunér & Nordström 2003 s. 15).

Biståndshandläggarens arbete utsätts även för en del motsättningar. En biståndshandläggare representerar välfärdsstaten och har ett ansvar för andra. Samtidigt måste handläggaren värna om den äldres självbestämmanderätt. Åsikter om vilka behov den äldre har kan även skapa åsiktsskiljaktighet mellan, inte bara den äldre och biståndshandläggaren, utan även närstående. Dessa situationer måste handläggaren hantera i sin yrkesutövning (Dunér & Nordström 2003 s. 20).

Socialtjänstlagen reglerar rätten till bistånd. Samhället har ett visst ansvar mot äldre så att de ska få leva självständigt och i trygga förhållanden. För att tillgodose detta, har ansvaret tilldelats kommunerna. Ett problem som flera forskare har kommit fram till är att ett resursgap har blivit mer tydligt med tiden, där de ekonomiska resurserna inte överensstämmer med äldreomsorgens och de äldres behov. De äldre får därför söka hjälp via anhöriga, närstående eller avstå från att få sina behov tillgodosedda (Lindelöf & Rönnbäck 2007 s. 12).

Enligt Lindelöf & Rönnbäck (2007 s. 63) följer biståndshandläggaren en given ordning på momenten i handlägningsprocessen, likt ett schema. Varje moment är bestämt i förväg. Dialogen och samspelet mellan biståndshandläggaren och den äldre har därför mindre betydelse för att föra handlägningsprocessen framåt eller vara ett avgörande steg. Istället

bygger handläggningsprocessen på de olika moment i processen, där ett moment måste sluta för att nästa ska ta vid. Den äldre får berätta sina behov, får förslag på insatser presenterat för sig och får sedan ta ställning till om de accepterar förslagen eller inte.

I Lindelöf och Rönnbäcks avhandling (2004) ställer de sig kritiska till de kommunala riktlinjer och mallar som biståndshandläggarna måste förhålla sig till när de gör en utredning av en äldres ansökan. Lindelöf och Rönnbäck (ibid.) menar att dokumentationen anpassas och omformuleras för att passa kommunerna och deras lokala riktlinjer. De dokumenterade utredningarna innehåller ofta uppgifter om medicinska diagnoser, boendesituation och om den äldres familj och anhöriga. Dock saknas ofta uppgifter om den äldres intressen, vanor och livssituation. Detta görs för att kunna få in den äldres önskemål inom mallarna som finns i kommunens riktlinjer och de möjliga insatser som kommunen har att erbjuda de sökande. Dokumentationen innehåller därför endast den anpassade ansökan och anpassade utredningen från biståndshandläggaren. Lindelöf och Rönnbäck (ibid.) påpekar också att de kommunala riktlinjer har blivit en så kallad ”insatskatalog” och att det är insatserna i denna katalog som finns tillgängliga för den äldre. Om den äldre har önskemål om insatser hamnar utanför denna katalog så nonchaleras dessa behov eller så anpassas de för att passa in i insatskatalogen. De insatser som den äldre efterfrågar och som är utanför insatskatalogen dokumenteras därför aldrig och endast de som är anpassade efter insatskatalog finns med i dokumentationen. Denna bristande dokumentation gör att den äldre inte kan överklaga beslut, enligt Lindelöf och Rönnbäck (ibid.).

3. Teori

Mitt teoretiska val för att analysera materialet är Lipskys (2010) organisationsteori Street-level Bureaucracy och Roine Johanssons (2007) vidare utveckling av denna teori. Syftet med studien är att undersöka biståndshandläggarens och klienters inflytande i handläggningsprocessen och bedömningskriterier. För att kunna förstå detta behövs biståndshandläggarens och den äldres roll förklaras i förhållande till organisationen som handläggningsprocessen sker i. Därför har jag valt denna teori eftersom den hjälper att förstå biståndshandläggarens och den äldres position i organisationshierarkisk miljö, vilka svårigheter och dilemman som biståndshandläggaren har mellan organisationens och den äldres önskan. Denna teori hjälper att förklara vilket inflytande organisationen, biståndshandläggaren och den äldre har över varandra. Den hjälper även att förklara hur den

äldre anpassas efter organisationens strukturer. Jag kommer även använda mig av Harris och Evans (2004) artikel som handlar om Lipskys begrepp ”discretion” som handlar om diskretionär makt och biståndshandläggarnas diskretionära handlingsutrymme.

3.1 Om handlingsutrymme och diskretionär makt

För att analysera empirin av intervjuerna har jag använt mig av Lipskys (2010) organisations teori om Street-level bureaucracy som översätts i svensk litteratur till gräsrotsbyråkrater (Johansson: 2007 s. 41). En gräsrotsbyråkrat definieras av Lipsky (2010) som en offentligt anställd tjänsteman, som dels har direktkontakt med människor i sitt arbete och som har en inte obetydlig handlingsfrihet i utförandet av sitt arbete (Lipsky 2010 s. 3 & Johansson 2007 s. 41). Biståndshandläggare är ett exempel på detta och därför används denna teori av mig för att analysera empirin och förstå biståndshandläggarens svårigheter i arbetet, deras förhållningssätt till lagar, riktlinjer och hur biståndshandläggaren kan använda handlingsutrymmet i arbetet för att frångå riktlinjer när detta behövs.

Trots biståndshandläggares handlingsutrymme, är de precis som andra gräsrotsbyråkrater, styrda av riktlinjer, regler och direktiv i sin organisation. Detta gör att arbetet kräver en stor improvisationsförmåga och en förmåga att hitta lösningar och lösa problem på eget bevåg. Johansson (2007), som vidareutvecklat Lipskys (2010) teori, menar att detta gjort att gräsrotsbyråkrater getts en viss handlingsfrihet.

Gräsrotsbyråkrater arbetar med människor och måste därför ta mänskliga aspekter i beaktning i sitt arbete. För att kunna bedöma en människas behov och förutsättningar använder de sitt eget omdöme. Gräsrotsbyråkraternas ställning i organisationen och deras direktkontakt med klienterna gör att det krävs att gräsrotsbyråkrater har ett stort handlingsutrymme, för att kunna utföra sitt arbete vid varje speciell situation (Lipsky 2010 s. 15). I en artikel av Evans och Harris (2004) diskuteras begreppet ”discretion” som handlar om biståndshandläggarens diskretionära handlingsutrymme. De har studerat två texter av Lipsky och den andra av Howe. Lipsky anser att biståndshandläggarna har stort handlingsutrymme, medan Howe ställer sig kritiskt till detta och anser att handlingsutrymmet inte är så stort som Lipsky menar och att biståndshandläggarna är styrda och kontrollerade av organisationen. Biståndshandläggarens storlek av handlingsutrymme är omdebatterad där handlingsutrymmes anses litet och styrd av regler och policys. Det finns även dem som menar att handlingsutrymme existerar via att

biståndshandläggarna kan tolka och vrida på organisationens regler för att anpassa organisationens regelverk efter klienten.

Johansson (2007) skriver också att gräsrotsbyråkrater sitter med förstahands information om klienten och har även inblick i vilka möjligheter som organisationen kan erbjuda individen, det är detta som skapar deras makt. Enligt Johansson (2007) gör detta att gräsrotsbyråkrater är svåra att övervaka och det är svårt att bedöma dem utifrån prestation eller i termer av bra eller dåligt, rätt eller fel.

Lipsky (2010 s. 48 ff.) skriver också i sin bok om problemet att mäta resultat inom den offentliga sektorn och jobbet som gräsrotsbyråkrater gör. Den privata marknaden mäter framgång efter hur stora vinster som görs, men den offentliga sektorn kan inte använda dessa mätpunkter, vilket har lett till att det är politiker som måste sätta upp mål och policy med verksamheten. Dessa mål är oftast oklara och orealistiska att genomföra och det finns för många variabler att ta hänsyn till för att en utvärdering om målen har uppnåtts ska vara möjlig.

Gräsrotsbyråkrater arbetar med olika situationer som är för komplicerade för att det ska kunna skötas med allt för bestämda regler. Verksamheter är därför ibland justerade med ramlagar som ger tolkningsutrymme för de gräsrotsbyråkrater som möter de civila. Regler som styr hur allt ska skötas är inte alltid lämpligt i verksamheter med gräsrotsbyråkrater (Lipsky 2010 s. 14).

Att biståndshandläggare är svårövervakade gör beslutsprocessen av äldres ansökningar till särskilda boenden intressant. Teorin om gräsrotsbyråkrater har i denna studie använts för att analysera denna process och få en bättre förståelse för biståndshandläggares resonemang som ligger bakom.

4. Metod och metodologiska överväganden

I detta kapitel kommer tillvägagångssättet för att samla in empirin för studien att beskrivas, studiens tillförlitlighet diskuteras, beskrivning av hur empirin blev analyserad och avslutningsvis kommer forskningsetiska problematik bearbetas. Kapitlet består av fem

underrubriker som är: Val av metoder, Urvalsprocess, Genomförandet av intervjustudien, Bearbetning och analys av insamlad empiri, Studiens tillförlitlighet och forskningsetiska överväganden.

4.1 Val av metoder

Syftet med uppsatsen är att undersöka biståndshandläggarens och klientens inflytande i handlägningsprocessen. För att få fram empirin har jag valt att använda mig av en kvalitativ metod. En kvalitativ metod ger mig en chans att få fram biståndshandläggarens åsikter och erfarenheter för att kunna genomföra sitt arbete. För att få fram empirin har jag använt mig av intervjuer och intervjuformen semistrukturerad intervju. Uppsatsen empiri bygger på biståndshandläggarens berättelser och syn på deras arbete. En semistrukturerad intervjuform har fördelen med förutbestämda frågor som ställs till alla som intervjuas och kan därför ge en struktur av empirin och möjlighet att jämföra svaren. Intervjuaren har även möjlighet att ställa följdfrågor utifrån det som den intervjuade svarat och intervjupersonen får en möjlighet att vidareutveckla och förtydliga sina svar (May: 2013 s. 150 f.). Intervjuer används som en forskningsmetod som har styrka i att få fram ett antal personers upplevelser och erfarenhet i en social miljö för att i efter hand få insikter och förståelse om dessa förhållanden som råder (Eriksson-Zetterquist & Ahrne 2015). Intervjuer har därför hjälpt mig att få flerdimensionell beskrivning och samtidigt struktur i min empiri för att kunna svara på mina frågeställningar. En kvantitativ studie klarar att hantera en större data och hade kunnat ge fler biståndshandläggare att delta i studien och även behållt struktur i empirin (Lind 2014 s. 125 f.). Eftersom uppsatsen syfte bygger på biståndshandläggarnas resonemang och syn på deras arbete är risken att en kvantitativ studie tappar vissa perspektiv på problematiken som biståndshandläggarna kan ställas inför i arbetet.

Intervjuerna har genomförts med hjälp av intervjuguide för att få struktur i intervjun. Detta kan i efterhand användas för att kategorisera och jämföra informationen med andra intervjuer (Lind 2014 s. 127). En av fördelarna med kvalitativa intervjuer är att det går att anpassa intervjuguiden och ordningen på frågorna efter situationen och på detta sätt få svar på andra frågor. Detta skapar en breddare bild och fler nyanser och dimensioner i svaren (Eriksson-Zetterquist & Ahrne 2015 s. 38). Därför har jag valt kvalitativa metoder för att kunna få en mångdimensionell bild av verkligheten. Möjligheten att få fler djupgående svar från

intervjuerna, när biståndshandläggarna får sväva ut i sina svar, hoppas jag ger ett bättre resultat till mina frågeställningar.

4.2 Urvalsprocess

Mitt urval består av yrkesgruppen biståndshandläggare inom äldreomsorgen. Jag ville även ha med brukarperspektivet i min studie och ville intervjua äldre personer som har gjort en ansökan om särskilt boende och blivit utredda. Men på grund av etiska dilemman och studiens storlek kom jag fram till att avstå.

Målet med intervjuerna är att öka förståelsen av biståndshandläggarnas arbete, få deras syn på handlägningsprocessen och förstå vilka faktorer som är viktiga i deras utredning för att kunna ta ett beslut om bistånd till den äldre, i synnerhet om insatsen om att få flytta till särskilt boende. Jag tog kontakt via e-post med chefer på socialförvaltningen i tre kommuner i Skåne och frågade om jag fick tillåtelse att intervjua någon av deras biståndshandläggare inom äldreomsorgen och om de kunde vidarebefordra mitt informationsbrev (se bilaga 8.1), som jag hade bifogat, till deras biståndshandläggare.

Jag fick bekräftat att det gick bra och min information skickades ut till de biståndshandläggare som var aktuella. Via e-postkontakt hade jag inom en vecka fått kontakt med fyra biståndshandläggare som ville ställa upp på intervju och de två följande veckorna gjorde jag dessa intervjuer. På detta sätt fick jag samtycke från både biståndshandläggarna och tillstånd från cheferna i organisationerna att genomföra intervjuerna. Det är viktigt ur forskningsetisk synpunkt att även cheferna vet om och godkänner intervjuerna (Denscombe, 2016 s. 235). Detta gjorde att det blev ett bekvämlighetsurval, eftersom chefen kan ha valt ut att fråga specifika biståndshandläggare i organisationen som hen ville skulle göra intervjun för organisationens skull (Bryman, 2011 s. 312 f.). Denna urvalsmetod innebär att en forskare väljer att använda personer som ligger närmast till hands. För småskaliga forskningsprojekt är denna urval en fördel när det finns en begränsad budget för både tid och pengar (Denscombe 2016). Via detta urval säkerställer jag även att jag har följt den forskningsetiska synpunkter om att cheferna för mina intervjuerpersoner även är medvetna om intervjuerna.

Jag har i denna studie inriktat mig på vilka faktorer som avgör vilket bistånd som den äldre kommer att få efter en utredning. Faktorerna är lagar, insatser, kommunala riktlinjer, behov och biståndshandläggarens handlingsutrymme. Jag har även undersökt vilka möjligheter den äldre har att påverka utredningen i sitt egna fall. Jag har intervjuat 4 biståndshandläggare i 3 olika kommuner i Skåne. Intervjuerna var på ungefär en timme och detta gav biståndshandläggarna en chans att utveckla sina svar. Mina frågor var utformade för att få fram biståndshandläggarens syn på sitt arbete, hur hen tolkar, uppfattar och agerar när hen utför sitt arbete.

Denna studie skulle även inkludera data från vinjetter (se bilaga 8.3) för att göra jämförelser gällande beslut mellan biståndshandläggarna som intervjuades och de olika kommunerna. Detta för att se om regionala skillnader finns som skapar variation i handläggningen. Även hur resurser i de olika kommunerna såg ut. På grund av otillräcklig data från vinjetterna bestämde jag att bara utgå från intervjuerna, då vinjetterna inte gav någon ytterligare insikt i biståndshandläggarnas arbete och de olika kommunernas resurser. Vinjetterna verifierade inte heller mina intervjuer. Därför är vinjetterna inte med i studien och inga jämförelser är gjorda.

I detta arbete kallar jag biståndshandläggarna som intervjuades för: Siv, Ida, Gerd och Linn, vilket är fingerade namn.

4.3 Genomförandet av intervjustudien

I intervjuerna har jag använt mig av bandspelare för att själv kunna koncentrera mig på intervjun och möjligheten att ställa följdfrågor. Bryman (2011 s. 420) säger också att de flesta forskare använder bandspelare för att sedan transkribera svaren. Genom att transkribera dem får jag intervjuarens svar ordagrant och därmed tillgång till en mer detaljerad analys. Antecknas det bara finns det risk att fraser och uttryck går förlorade (ibid.). Precis som Bryman poängterade har jag skrivit ut mina intervjuer för att lättare kunna analysera resultatet och få en detaljerad bild.

Under intervjuerna använde jag mig av en intervjuguide (se bilaga 8.2) för att få fram mitt syfte och svar på frågeställningarna i min studie. Intervjun var utformad med teman och

frågor under varje tema. Detta för att få en struktur i intervjun, men med öppna frågor för att intervjupersonen skulle kunna utveckla sina svar inom områden som de tyckte var viktiga utan att lämna själva syftet med intervjun. Därför använde jag intervjuguiden som en mall eftersom intervjuerna aldrig följde samma ordning som i intervjuguiden och vissa frågor blev aldrig ställda eftersom intervjupersonen redan hade svarat på frågan tidigare i intervjun (Bryman: 2011 s. 304).

Intervjuerna skedde i förbokade och avskilda rum på biståndshandläggarnas arbetsplats. Första frågorna i intervjuguiden var utformade som "lätta" frågor om vad de arbetar som, har för utbildning och hur länge de hade jobbat inom den branschen. Detta var ett sätt för att få intervjupersonerna bekväma i situationen innan jag ställde frågorna som jag hoppades skulle bli mer djupgående (Denscombe: 2009 s. 254 f.).

I intervjuerna eftersträvade jag resonemang för att få mer djupgående svar. Min uppfattning är att kvalitativa metoder tillfredsställde detta behov. Tyngden ska ligga på intervjupersonens egna uppfattningar och synsätt (Bryman, 2011 s. 413) och via deras svar ska studien ge en ökad förståelse för biståndshandläggarens agerande. Intervjuerna kan ta sig åt olika riktningar och kvalitativa intervjuer ger intervjupersonerna möjlighet att få välja riktning (Ibid).

4.4 Bearbetning och analys av insamlad empiri

Efter att intervjuerna var gjorda har jag transkriberat dessa. De är skrivna ordagrant för att jag inte ska ha missat något när min analys gjordes. Dessa intervjuer har kodats för att få en struktur i materialet och hitta samband med syfte och frågeställning (Jönson 2010 s. 56 f.). Detta gjordes för att skapa en bättre kvalitet i underlaget och på så sätt även i min studie. För att analysera kvalitativ data har jag sökt efter teman i intervjuerna för att kunna analysera efter mina frågeställningar. Dessa teman har varit: Legitimering av beslut, behov för insatser och insatser. Enligt Bryman (2011) finns det flera olika sätt att koda material. Jag valde att genomföra intervjuerna och analysera materialet parallellt. Jag väntade inte med att göra alla intervjuer innan jag transkriberade och kodade materialet. De sätt jag valde att koda materialet kallar Bryman (ibid.) för grounded theory och är en metod på hur analysen av forskarens material sker. Detta görs vanligen genom att forskaren tar fram olika teman som organiserar materialet. Bryman (ibid.) skriver att det finns olika typer av kodning inom grounded theory.

Jag gjorde en öppen kodning som innebär en process där forskaren efter att ha transkriberat läser texten och greppar helheten för att sedan bryta ner texten i mindre beståndsdelar och kategorier som fångar det väsentliga i materialet. Kategorierna är preliminära och utgör grunden för den slutgiltiga produkten.

För att analysera empirin av intervjuerna har jag valt att använda mig av Lipskys (2010) organisations teori om Gräsrotsbyråkrater. En gräsrotsbyråkrat definieras av Lipsky som en offentlig anställd tjänsteman, som dels har direktkontakt med människor i sitt arbete och som har en inte obetydlig handlingsfrihet i utförandet av sitt arbete (Lipsky 2010 s. 3). Biståndshandläggare är ett exempel på gräsrotsbyråkrater och därför har jag valt denna teori för att analysera empirin och förstå biståndshandläggarens svårigheter i arbetet, deras förhållningssätt till lagar, riktlinjer och ifall handlingsutrymme finns och i sådant fall hur det utnyttjas.

4.5 Studiens tillförlitlighet

Bryman (2011 s. 354) diskuterar i sin bok om det går att använda reliabilitets- och validitetskriterier på kvalitativa undersökningar. Han menar att det finns en osäkerhet i detta eftersom det kräver att det går att komma fram till en enda och absolut bild. Detta skapar vissa problem när dessa kriterier används. Kvalitativa intervjuer kan utformas olika och detta skapar olika syner på den sociala verkligheten, därmed blir det svårt att få en klar och absolut bild av verkligheten. Enligt Bryman (2011) är det därför bättre att bedöma kvalitativa studiers tillförlitlighet utifrån Guba och Lincolns (1985) fyra kriterier: trovärdighet, överförbarhet, pålitlighet och dess möjlighet att styrka och konfirmera för att bedöma studiens tillförlitlighet. I intervjuerna finns gemensamma nämnare eller teman som gör att jag efter intervjuerna kunde få en bra bild över biståndshandläggarnas arbete och svar på mina frågeställningar.

4.5.1 Trovärdighet

Enligt Lincoln och Guba (1985) är trovärdighet hurvida studien faktiskt går att uppleva som trovärdig utav andra. Då kvalitativ studie inte utgår från en enda sanning, så upplevs trovärdighet därför vara ett sätt att avgöra om resultatet kan accepteras som en utav många sanningar. För att säkerhetsställa trovärdigheten i en studie bör forskaren säkerhetsställa att

studien genomförs regelrätt och att deltagarnas berättelser tolkas rätt av de som håller i studien. Genom att spela in intervjuerna och inte antecknar, minskar risken att delar av intervjun försvinner och skapar färre tolkningsfel. Jag har även i intervjuerna sammanfattat och frågat om jag har tolkat deras berättelser rätt.

4.5.2 Överförbarhet

Överförbarhet innebär att studien är överförbar till andra situationer som studien inte bygger på. Detta kan uppnås genom att vara detaljrik i sitt resultat och på så vis skapa möjlighet att undersöka fenomenet i andra sammanhang (ibid). Mitt resultat är svårt att generalisera till en större population då studien bygger på enskilda deltagares uppfattningar. Jag har försökt skapa en detaljrik och tydlig bild av min empiri. Med hjälp av ordagrann transkribering kan jag använda citat i analys. Detta skapar en tydligare bild av min empiri i analysen.

4.5.3 Pålitlighet

Pålitlighet motsvarar kvantitativa forskningens reliabilitet. Pålitlighet säkerhetsställs genom en tydlig redovisning av samtliga steg i studien. Det går även att ta hjälp av andra inom samma forskningsfält för att få respons på studiens pålitlighet och kvalitet (ibid). Jag redovisar mitt tillvägagångsätt inom metoddelen i studien och försökt redovisa en tydlig bild av hur mitt tillvägagångsätt var. Jag har även använt hjälp av handledare för att säkerhetsställa att studien gjordes på ett pålitligt vis.

4.5.4 Möjlighet att styrka och konfirmera

Möjlighet att styrka och konfirmera innebär att studien ska säkerställas att den inte utgår utifrån en egen agenda som påverkar resultatet. Resultatet ska vara i så stor utsträckning som möjligt objektiv (ibid). Att hålla en helt objektiv syn i studien är svårt. Jag har därför undvikit att intervjua personer jag känner, men jag har även i intervjuguiden haft öppna frågor som inte leder intervjupersonen åt en vis riktning, för att behålla en objektiv syn.

4.6 Forskningsetiska överväganden

Ett etiskt övervägande ska alltid göras inför intervjuer. Därför valde jag att endast intervjua biståndshandläggare inom äldreomsorgen och avstå från att intervjua äldre personer som har varit med i utredningar av särskilt boende. Till biståndshandläggarna som skulle bli intervjuade skickade jag ett informationsbrev, där biståndshandläggarna i efterhand fick ta ställning till om de ville ställa upp eller inte. I detta brev använde jag mig av de 4 huvudkraven vetenskapsrådet (2002) skriver om när det gäller etiska frågor inom forskning: informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet.

Med *Informationskravet* menas att jag som forskare ska informera intervjupersonerna om studiens syfte, att deras deltagande är frivilligt och att de får hoppa av om de önskar utan att ange anledning. Information om vilka moment som ingår i studien ska också ges.

Samtyckeskravet innebär att deltagarna har rätt att själva bestämma om de vill delta i studien.

Konfidentialitetskravet handlar om att jag ska behandla deras uppgifter på ett sådant sätt att obehöriga inte kan få tag i data som är etiskt känsligt för den deltagande och även fråga den deltagande om den insamlade datan kan uppfattas känslig.

Nyttjandekravet innebär att jag endast använder datan från intervjuerna till forskningsändamål.

Jag upprepar dessa 4 punkter innan jag gör intervjuerna, för att jag ska vara säker på att biståndshandläggaren har förstått punkterna. Jag kommer även att förklara syftet med studien och att de kan avsluta intervjun när de vill utan att ange anledning. Eftersom det är frivilligt har de deltagande bestämmande över sin egen medverkan.

Studien kommer att avidentifieras och personuppgifterna förvaras säkert för att inga obehöriga ska kunna få tag i dessa. Jag kommer även förklara att dessa uppgifter endast ska användas för forskningens ändamål. Inga namn kommer att nämnas i arbetet, inte heller kommuners namn, vilket gör att biståndshandläggarna och deras brukare kommer att förbli anonyma.

5. Resultat och analys

I detta kapitel kommer jag att analysera och tolka intervjuerna. För att analysera och tolka resultatet kommer jag att använda mig av Lipskys (2010) teori om Street-level Bureaucracy, Johanssons (2007) vidareutveckling av denna teori samt tidigare forskning inom biståndshandläggarens arbete för att förstå och förklara hur den äldres behov konstrueras i handlägningsprocessen och hur biståndshandläggarna legitimerar sina beslut av insats för den äldre.

I mina intervjuer framgick det tydligt att det finns behov som prioriteras och att olika behov anses ha olika lösningar. Om den äldre till exempel ansågs deprimerad föreslogs det att ta kontakt med en läkare för anti-depressiv medicinering. En norm som framkom var att det bland biståndshandläggare ansågs bäst för den äldre är att få bo hemma så länge detta är möjligt. Med hemmaboendepincipen kan biståndshandläggaren i sitt arbete som gräsrotsbyråkrat legitimera sina beslut.

Vid ett ärende ska det utredas om det finnas ett behov, till exempel depression, och om detta är ett problem. Därefter erbjuds insatser som den äldre kan ta del av. Dessa beslut och lösningar måste biståndshandläggaren ha legitimitet för, för att kunna motivera sitt beslut.

Jag har delat in analysen i 3 underrubriker med samma namn som de teman jag sökte efter när intervjuerna kodades. Dessa underrubriker är: Legitimering av beslut, behov av insats och insatser.

5.1 Legitimering av beslut

5.1.1 Lagar

Den centrala lagen i biståndshandläggarnas arbete är socialtjänstlagen och framförallt socialtjänstlagen kapitel 4 paragraf 1. Det är via denna lag biståndshandläggarna motiverar och tar beslut i ärendet.

Det är det ju, kapitel 4 paragraf 1, det är ju den vi tittar mycket på och de är ju den här, dom som inte kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt. Det är ju det här med på annat sätt, det är ju alltid det som vi ska titta på först ju (Siv)

För att behovet ska anses vara uppnått hos den äldre krävs att det har försäkrat sig om att den äldre har en skälig levnadsnivå, utformad så att ett självständigt liv stärks hos den äldre. Socialtjänstlagens portalparagraf (1:1) innehåller socialtjänstens grundläggande värderingar och även den paragraf som ska finnas med när vid bedömning av vad som är skälig levnadsnivå (Duner 2005 s. 32).

Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhället. Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människors ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet (SoL 1:1)

Socialtjänstlagen är en ramlag som är allmänt utformad och denna portalparagraf ovan är menad som ett riktmärke för socialtjänstens långsiktiga utveckling. Ramlagen är till för att ge kommunerna större frihet att skapa sin egen utformning (Clevesköld, Lundgren & Thunved 2012 s. 31). Kommunerna skapar riktlinjer som preciserar ramlagarna i sina egna verksamheter och hur de ska tillämpas. Det är med hjälp av dessa riktlinjer som biståndshandläggaren sedan gör sin bedömning (Johansson 2007 s. 18 f.).

5.1.2 Skälig Levnadsnivå

Om det finns något behov som behöver tillgodoses hos den äldre samt om hen har en skälig levnadsnivå är två delar som måste utredas vid en bedömning, enligt de intervjuade. Vad som är skälig levnadsnivå är svårt att definiera och enligt biståndshandläggarna förekommer ständig diskussion på deras arbetsplats om vad skälig levnadsnivå är. Vid mer specifika frågor om hur de definierar skälig levnadsnivå och om de har något direktiv på hur de ska tolka begreppet så svarar tre av biståndshandläggarna att de använder rättspraxis och tidigare domar för att göra bedömningen. Den fjärde biståndshandläggarna nämnde att de har ärendegenomgång varje vecka och i dessa möten lyfts dessa frågor upp.

Ja, där följer man ju domar, alltså tidigare rättspraxis och så, för att göra den bedömningen.
(Linn)

Tre av biståndshandläggarna nämner även att de gärna uppmuntrar den äldre att överklaga beslut, för att få reda på om de har gjort en korrekt bedömning. Den fjärde biståndshandläggaren nämnde ingenting om att uppmuntra med överklagandet, men nämnde att ifall det blir ett bifall på en överklagan så får det tas en ”funderare” över ens bedömning.

Då har man rätt att överklaga beslutet och det vill vi gärna att man gör också, för vi menar att det är viktigt för oss också att veta vad förvaltningsrätten säger. (Siv)

Det är ju viktigt att tala om för dem att de har rätt att överklaga beslut, att de också bör göra det om de inte är nöjda, för att få prövat. Och det tycker jag också är viktigt för min del också, för då får jag också vägledning för om jag har varit rätt ute liksom, så att säga med mitt beslut om det är rätt eller inte. (Linn)

Lagarna är formade för att ge kommunerna mer frihet och därmed får kommunen möjlighet att tolka dessa och skapa riktlinjer för biståndshandläggare. Bland biståndshandläggarna svarar inte någon att de har riktlinjer från kommunen som stöd för att definiera vad som är skälig levnadsnivå. Kommunerna har gett tolkningsföreträdet till biståndshandläggarna som i sin tur tar hjälp av tidigare domar. Rättsfall inom området hjälper biståndshandläggarna att bedöma vad som är skälig levnadsnivå. Att tre av fyra svarar att de använder rättspraxis för att göra en korrekt bedömning visar att lagarnas mening med att ge kommunerna mer frihet och möjligheten att kunna tolka och skapa egna riktlinjer, inte följs.

I SOUs (2017) utredning påpekas att begreppet skälig levnadsnivå är oklar i många situationer, men att detta beror på att bistånd ska bedömas individuellt utifrån varje enskilt fall. Enligt socialstyrelsens utredning (2012), en utredning om ekonomiskt bistånd, framkommer det att det är väsentligt att begreppet klargörs. Inom ekonomiskt bistånd används nämligen samma lagtext för skälig levnadsnivå som används i utredningar inom äldreomsorgen. Utredningen menar att skälig levnadsnivå inte är preciserad i lagtext.

Meningen med att inte ha strikta lagar inom den offentliga verksamheten var att inte detaljreglera biståndshandläggarnas arbete. Det är viktigt att situationsanpassa och göra

individuella bedömningar för att kunna ge rätt service åt de sökande. Ett problem är att strikta och icke strikta lagar inom den offentliga verksamheten har både för- och nackdelar. Strikta lagar begränsar biståndshandläggarnas bedömning samtidigt som det ger ett skydd, ökar rättssäkerheten och likabehandling av klienterna. Samtidigt minskar möjligheten för individuell behandling och synen på att varje individ är unik som ramlagarna är till för begränsas (Johansson 2007). Enligt Johansson är det inte "antingen – eller" som ska gälla utan det måste ske en noga övervägning utifrån ett politiskt läge som anses vara "lagom".

5.2 Behov av insatser

5.2.1 Hemmaboendepincipen

När ädelreformen genomfördes gjordes den med ett övergripande motto ”flytta service och vård till patienten i stället för patienten till service och vård”. En tendens blev att gränsen för vad som anses otillräckligt för att bo hemma har blivit högre. Kravet för att flytta till särskilt boende är att hjälpen hemma med hemtjänst och anhöriga har maximerats och att detta anses otillräckligt. Först då är flytt till särskilt boende aktuellt. (Harnett, Jönson & Wästerfors 2012)

I intervjuerna framkom att biståndshandläggarna har fått riktlinjer som följer hemmaboendepincipen. Behoven ska först tillgodoses hemma och om detta inte är möjligt ska det ses över om särskilt boende är skäligt. Även om den äldres önskan är att flytta till särskilt boende.

Det är lite, som jag nämnde tidigare, det här att man i första hand är kvarboende. Alltså att man tillgodoser behovet i hemmet i stor utsträckning som möjligt. (Ida)

Alla biståndshandläggarna är tydlig med att det bör testas insatser i hemmet först även om det är särskilt boende den äldre har ansökt om. Här har biståndshandläggaren möjlighet att använda sitt handlingsutrymme och neka särskilt boende, till en början. I stället undersöker de hur behoven kan tillgodoses i hemmet. Om det sedan inte fungerar i hemmet med de nya insatserna kan det bli tal om särskilt boende. Riktlinjerna som biståndshandläggaren har kan legitimera detta beslut.

Man kan ha önskemål om, alla har ju rätt att ansöka, men det är inte samma sak som att ha rätt att få någonting. Utan man tittar liksom på, kan man tillgodose det på något annat sätt. Många har ju, just det, förväntningar att när man är äldre, oftast får man höra att man har betalat skatt och därför ska man, man ser det som en självklar rätt, men det är en behovsprövning som det är. (Gun)

Utredningen är en behovsprövning där möjligheterna för insatser i hemmet först ska uttömmas. Utökad hemtjänst och bostadsanpassning är insatser som intervjupersonerna först vill pröva för att vara säkra på att alla möjligheter har testats.

Jag måste kartlägga liksom, hur ser situationen ut idag och vad har man gjort, vad har man för hjälp idag. För många gånger så, så anhöriga kan ibland, nu behöver mamma eller pappa ett särskilt boende men vi kan också göra väldigt mycket i hemmiljön för att göra, alltså många äldre vill ju bo kvar hemma också, man vill ha kvar i sin egen bostad och vi kan ju hjälpa till ganska mycket där. Man får ju börja, har vi uttömt dem möjligheterna, det är ju också det ligger ju på mig att se så att vi har gjort det och har man hemtjänst i tillräcklig omfattning. Liksom så att man skulle klara, har man hjälpmedel som behövs, har man gjort bostadsanpassningar till exempel? (Linn)

Linn berättar i texten ovanför om vad hon måste ta reda på när hon gör sitt första hembesök hos någon som har ansökt om särskilt boende. Linn utgår från att den äldre oftast vill bo hemma. Även ifall det stämmer att de flesta äldre vill bo kvar hemma, verkar denna syn på äldres hemmasituation ha blivit en tydlig norm, att det utgås från att alla vill ha kvar sitt boende, vilket kan utgöra ett hinder för de som inte vill bo kvar hemma.

Johansson (2007 s. 43) använder begreppet ”moderna trollkarlar” och menar då gräsrotsbyråkrater. Gräsrotsbyråkrater hamnar mellan två olika krav i sitt arbete. Det är klienten som kräver servicen som dennes omständigheter kräver och det är organisationen som bestämmer och kräver vilka ramar gräsrotsbyråkraterna kan handla efter. Det som organisationen vill är att gräsrotsbyråkraten ska anpassa människan till organisationen. Detta behövs enligt Johansson (ibid.) för att organisationen tar hand om många människor och detta ger en större kontroll på sina klienter och blir därmed även mer effektivt.

I biståndshandläggarnas beskrivning av utredningen av särskilt boende finns det paralleller

med Johanssons (ibid.) teori. De har en hemmaboendepincip i organisationen som de försöker anpassa klienten efter och inte förrän de ser att detta är omöjligt "får" de bryta denna ideologi. Att alla biståndshandläggarna i intervjun nämner om denna princip och jobbar efter den, visar på vilket starkt fäste den har inom svensk äldreomsorg.

Biståndshandläggarna beskriver att hemmaboendepincipen ska gälla i utredningar, deras uppgift är att försöka ge möjlighet till så många äldre personer som möjligt att få bo kvar hemma. Detta gynnar de äldre att de får möjlighet att påverka sitt eget liv och bo kvar i sitt hem, men det är även ekonomiskt lönsamt för kommunerna, som kan ha servicen i hemmet. Direktiven är tydliga och går genom hela organisationen, från statlig nivå till gräsrotsbyråkraternas nivå.

Byråkratiska organisationer har regler som blir byråkratins gränser. Dessa gränser och regler kan enligt Johansson (2007 s. 63) begränsa och skydda gräsrotsbyråkraterna. Detta gör att gräsrotsbyråkraterna kan ta skydd bakom dessa regler och slipper moraliska ställningstaganden. Ju mer strikta reglerna är desto mer skydd ger de gräsrotsbyråkraten, men det begränsar även gräsrotsbyråkraten att anpassa sig efter situationen.

Biståndshandläggarna menar att dessa "regler" och "gränser" finns i arbetet. Normen att äldres bästa är att stanna hemma är ett sådant fenomen som Johansson (ibid.) nämner. Denna hemmaboendepincip, som handlar om att bo hemma så länge det är möjligt, försvarar och följer biståndshandläggarna.

Man har ju en kvarboende princip, man ska ju bo hemma så länge man klarar det, med hjälp ifrån till exempel hemtjänsten då. Så det är viktigt att man har utrett alla andra insatser innan man fattar beslut om särskilt boende. (Gerd)

Denna princip följer biståndshandläggarna när de möter och utreder äldre personer som vill flytta till särskilt boende och därmed kan det även användas som ett sätt att legitimera beslut som tas. Johansson (2007 s. 57) skriver att organisationer måste kategorisera klienter, detta för att skilja mellan olika klienter och avgöra var klienten bör hamna.

5.2.2 *Ensamhetens påverkan*

Ensamhet är en faktor som kan påverka vilken insats den äldre får. Två av biståndshandläggarna menar dock att det är hur ensamheten påverkar den äldre som undersöks och är avgörande för vilket beslut som fattas. De andra två biståndshandläggarna nämnde inte särskilt boende som alternativ utan föreslog istället andra insatser för att motverka ensamheten.

Nä, man ska ha omfattande hjälp behov av personlig omvårdnad till exempel. Eller att de är, att man känner sig orolig eller alltså otrygghet är så svårt, det är så svårt när vi har de här personerna som inte har så mycket hjälp men som ändå känner sig så otrygga hemma. De är alltid svåra, det tar vi lite mer tid då. Vi brukar göra två besök där och försöka hitta, för otryggheten ska vara så pass stor att det påverkar resten av livet man känner, kanske. Och det kan man också bli beviljad boende, vi känner här kan man inte, hur mycket hemtjänst vi än sätter in eller hur vi än gör, så hjälper inte detta här i detta fall. Det är så individuellt, man kan inte säga att alla som känner sig otrygga kan få ett boende. (Siv)

Det kan vara väldigt viktigt att beskriva detaljerat hur ensamheten påverkar. Som Siv säger finns det möjlighet att flytta till särskilt boende på grund av otrygghet, om känslan påverkar personens vardagliga liv. Detta sätter sig Amundberg (1998 s. 116 f.) emot. Amundberg (ibid.) menar att för att få bo på äldreboende krävs det att personen kräver insatser dygnet runt. Även om sociala kontakter är något som anses nödvändigt för en människa, ingår det inte som en rätt till bistånd (ibid.).

Siv och Amundberg (ibid.) har åsiktsskiljaktigheter kring frågan om vilka insatser som det går att få på grund av sin ensamhet samtidigt som de håller med varandra. Om den äldres sociala problem påverkar hen dygnet runt, finns det möjlighet att få insatsen särskilt boende. Biståndshandläggarna föreslår dock det sällan som insats. Oftast krävs mer än ensamhet för att den äldre ska få flytta till särskilt boende.

De som bor på äldreboende idag är ju rätt så sjuka på olika sätt. De behöver ju väldigt mycket hjälp. Där är ju vissa äldre som gärna som vill flytta in för att få lite gemenskap och ha någon att prata med, men det är ju inte, det är inte säkert det blir så. Jag tycker det är viktigt att de, att man vet det. (Siv)

I frågan om känslor ska spela in i beslutet om särskilt boende verkar delvis dela biståndshandläggarna. Detta eftersom två svarade på hur ensamheten påverkar ens vardagliga liv påverkar beslutet, medan de andra två biståndshandläggarna inte föreslog särskilt boende som insats för ensamhet. Detta är en fråga som verkar dela biståndshandläggarna och kan även vara en fråga som inte är färdigarbetad av politiker i hur dessa behov ska bedömas då lagen inte kategoriserar olika behov efter olika insatser.

5.2.3 Äldres påverkan

Den äldres möjlighet att påverka sin utredning, menar alla biståndshandläggarna, är att hen kan överklaga beslutet om hen inte är nöjd. Andra faktorer som den äldre kan påverka är att ge information till biståndshandläggaren som ger hen så bra underlag som möjligt för att ta ett beslut. En av biståndshandläggarna nämnde även att intyg från läkare är också viktigt att få fram för att styrka den äldres behov.

Både Siv och Ida var tydliga med att biståndshandläggaren i första hand ser över behovet och inte önskemålet, även om de lyssnar på de äldre, ligger fokus på hur de kan tillgodose den äldres behov i hemmet.

I intervjuerna har det framgått att för att få flytta till särskilt boende krävs det omsorg dygnet runt.

Ja, man ska ha ett stort omvårdnads behov och det menas du har ett behov dagligen först och främst. Det ska vara ett behov av dygnet runt. (Gerd)

Olaison (2009 s. 61 f.) har forskat om hur biståndshandläggare fastställde de äldres behov i sina utredningar och kom fram till att de använder sig av en ”behov och service katalog”. Det är den äldre som berättar om sina problem, men det är biståndshandläggaren som har tolkningsföreträde och omformulerar problemen till behov som passar in i organisationens standardinsatser.

Johansson (2007) berör balansgången mellan service och kontroll i klientrelationer. Med

service menas de insatser som organisationen kan erbjuda klienten och kontrollen är den inre gränsen i organisationen. Denna är till för att fastställa att klienten är berättigad service inom organisationen samt vilken slags service det gäller. Gräsrotsbyråkraten ska se till att denna inre gräns inte överskrids utan upprätthålls emot klienten. Kontrollen handlar om att ta hänsyn till andra intressen än den enskilde klientens.

Mönstret eller mallen som används efter att en anmälan gjorts, kartlägger om behov finns, vilka insatser som kan vara aktuella och hur de ska genomföras. Detta kan motsätta sig vad den äldre hade för tanke när hen ansökte om bistånd. Den äldre kan redan vid ansökan veta vad för behov den har och vilka insatser hen vill ha, men detta kan ändras utifrån vad som finns inom byråkratins gränser.

Enligt alla biståndshandläggarna känner de ett handlingsutrymme i arbetet, men dock tyder mycket på att handlingsutrymmet ligger inom byråkratins gränser och handlar om valfrihet av olika insatser att ta ställning till. Att tänka "utanför boxen" verkar vara svårare eller inte tillåtet.

Men samtidigt måste man ju ha, någon medelväg i kommunen, för det ska ju inte ha någon betydelse vilken handläggare man träffar, om man får en plats på boende eller inte. Så någon ram ram får man ju ha. Men innanför den ramen så har man rätt så stor frihet liksom. (Ida)

Detta kan skapa ett hinder att ge alla den individuella hjälp som behövs eftersom den äldre kan känna sig tveksam mot insatserna som finns och har egna lösningar, som på grund av dessa mallar och mönster försvinner i den byråkratiska djungeln. Dessa mallar har även en möjlighet att skapa en trygghet hos den äldre, om hen är tveksam på hur den bästa hjälpen ska se ut. Den äldre kan få "ett färdigt paket" av olika insatser som hen kan välja emellan. (Johansson 2007 s. 55 f.)

5.2.4 Fysiska/psykiska behov

Som jag har skrivit tidigare är kraven för att flytta in till särskilt boende att den äldre har omvårdnadsbehov dygnet runt. Ensamhet och otrygghet i hemmet kan vara en känsla som sker dygnet runt och är därför ett behov som kräver insatser, men är inte tillräckligt för att få

flytta till äldreboende. Lindelöf (2007 s. 89) skriver om olika föreställningar av behov och menar att lagen inte preciserar vilka behov som ska ge vilka insatser. Ändå präglas äldreomsorgen av att tillgodose i första hand de fysiska och medicinska behoven. Lindelöf (ibid.) nämner Maslows teori, som handlar om att det finns en behovstrappa med fem nivåer. Den första nivån är föda, skydd och sexuellt utlopp. Den andra är behov av trygghet i psykologisk bemärkelse, den tredje är samhörighet, den fjärde är självhävelsebehov och den femte nivån är behovet av självförverkligande. Lindelöf (ibid.) menar att denna teori har fått prägla äldreomsorgen och gjort den till den äldreomsorg som vi har idag. I intervjuerna framkommer det att denna teori även präglat biståndshandläggarna som jag intervjuade. Biståndshandläggarna förklarade att ålder inte kan ge rätt till bistånd, eftersom ålder inte är ett behov, men däremot kan det motivera ett beslut, med åldern ihop med behoven. Även när det gällde ensamhet, social samvaro och otrygghet, i intervjuerna, gavs svaren att det troligen går att tillgodose med andra insatser där den äldre får bo hemma. Dessutom menade två av biståndshandläggarna att äldreboende inte hjälper den äldres psykiska behov.

Wånell (2007 s. 168) påpekar också att hemmaboendepincipen troligen är den rätta vägen, då det egna hemmet, oftast för äldre, är en trygghet och kan även innehålla viktiga minnen. Dock varnar Wånell (ibid.) för att sätta ribban för högt för att få flytta till särskilt boende eftersom detta kan ge effekten av att ens egna hem blir ens oönskade fängelse.

Både de fysiska och psykiska behoven bör enligt hemmaboendepincipen lösas i det egna hemmet och biståndshandläggarna menar att de först vill testa insatser i hemmet innan det funderas på att flytta till ett äldreboende.

Vi vill ju gärna att man ska prova andra insatser innan man kommer till ett boende. (Gerd)

I intervjuerna nämner biståndshandläggarna att andra insatser är att testa hemtjänst och att öka insatser som hemtjänsten kan göra för den äldre. När det gällde de psykiska behoven kom förslag om mötesplatser, färdtjänst, kontaktpersoner och samtalstid med personer från hemtjänsten. De psykologiska behoven ansågs oftast kunna lösas med insatser som krävdes någon gång under dagen eller i veckan. Medan de fysiska behoven är en sammanhängande insats som kräver hjälp av hemtjänst och måste ske kontinuerligt flera gånger om dagen. Därmed finns ett mönster mellan de insatser som behövs för psykologiska behov gentemot

fysiska behov. En flytt till särskilt boende blir först aktuell när insatserna med hjälp av hemtjänsten kräver att personalen måste stanna hos den äldre hela dagen.

5.3 Insatser

5.3.1 Psykologiska problem

Ensamhet och otrygghet räcker oftast inte som enda faktor för att få flytta till särskilt boende. Biståndshandläggarna nämnde om avsaknaden av något boende mitt emellan att stanna hemma och äldreboende.

det hade varit bra om det fanns något mellanting mellan att bo hemma och att bo på ett boende för den enskilde tycker jag. Det är mycket problem med äldre som är ensamma. Vännerna har dött, man kanske inte har någon familj eller familjen bor för långt borta. Man klarar sig själv, man är helt självständig, men man känner sig otroligt ensam. (Gerd)

Tre av biståndshandläggarna pratade om avsaknaden av trygghetsboende som de ansåg kunde vara en lösning för de äldre som inte vill stanna kvar hemma men är för välfungerande för att få flytta till ett särskilt boende. Som jag har nämnt tidigare är insatserna som en ”katalog” och att en del av biståndshandläggarens jobb är att anpassa den äldre efter organisationens ramar och vad organisationen har att erbjuda (Anna Olaison: 2009 s. 62 f.). Biståndshandläggarna kan hamna i kläm mellan organisationen och vad som är bäst för den äldre.

Att tre av biståndshandläggarna pratade om trygghetsboende i intervjuerna anser jag visar en avsaknad av insats som behövs i svenska samhället. Trygghetsboende är en möjlighet att på ett bättre sätt förfylla de psykiska behoven hos äldre än vad särskilt boende eller insatser hemma gör.

5.3.2 Omvårdnadsinsatser

Insatserna, som nämndes i intervjuerna angående omvårdnadsbehov, var hemtjänsten och särskilt boende. Biståndshandläggarna förklarade att deras jobb är att se vilka

omvårdnadsbehov det behövs för den äldre och sedan är det hemtjänsten som tillgodoser dessa. Om omvårdnadsbehovet är stort kan det behövas personal dygnet runt och då blir det aktuellt att bevilja bistånd för att flytta till särskilt boende.

Hemmaboendepincipen gör att de äldre med dygnet runt omvårdnad bör ha möjligheten till att bo kvar hemma och hjälp med omvårdnaden dygnet runt, om den äldre vill. Enligt lag finns det inget som hindrar detta och ingen kan tvinga att flytta. Kostnaden för välfärden riskerar dock att öka och även garantin för god service kan bli lidande eftersom det kräver mer av hemtjänsten. Lipsky (2010 s. 87) skriver om detta problem, teoretiskt finns inga begränsningar för vad välfärden kan erbjuda, men gräsrotsbyråkrater måste begränsa välfärden och jämföra insatser mot insatser som fyller den äldres behov till minsta möjliga kostnad. Därför kategoriserar biståndshandläggare den äldres behov för att sätta behoven i fack som de har färdiga insatser för.

6. Avslutande diskussion

Här presenteras sammanfattning av resultatet av studien, med frågeställningarna som underrubriker, samt en slutdiskussion kring resultatet och vidare studier i ämnet.

6.1 Sammanfattning

Vad är enligt biståndshandläggarna avgörande för att en person ska kunna flytta till särskilt boende?

Det krävs omvårdnad dygnet runt för att få insatsen att flytta till särskilt boende. Andra insatser i hemmet ska helst ha testats först innan en flytt sker. Det står inte i lagen att särskilt boende endast ska vara till de som behöver omvårdnad dygnet runt, men det finns ett tydligt direktiv inom organisationen att det är så det ska gå till.

Det finns olika grader av behov, där de fysiska har större tyngd. Medan de psykiska behoven är av mindre vikt. Vikten är att hålla de äldre vid liv, medan livskvalitén måste den enskilde påverka i stor utsträckning. Insatser för psykiska behov ska det sparas in på, ekonomiskt.

Hur använder biståndshandläggaren sitt handlingsutrymme i arbetet?

Biståndshandläggarna känner att de har handlingsutrymme så länge de kan motivera sina beslut. Det finns stor möjlighet att hjälpa den äldre utifrån dennes behov samt att erbjuda insatser för dessa. Insatserna är dock begränsade till de standardinsatser som organisationen erbjuder. Behov finns av andra insatser såsom trygghetsboende.

Den ekonomiska delen påverkar inte utredningar och de beslut om insatser som biståndshandläggaren fattar. Men direktiv och riktlinjer finns och blir indirekt en påverkan på deras beslut. Det ingår i organisationens uppdrag att ha koll på ekonomin så inte utgifterna drar iväg.

Hur kan den äldre som ansöker om särskilt boende påverka handlingsprocessen?

Äldre har möjlighet att påverka sitt ärende genom att berätta om sina behov, skaffa intyg som bekräftar deras behov samt om beslutet inte är som de tänkt sig, kan det överklagas. Den äldre har även rätt att neka till insatserna som föreslås.

6.2 Slutdiskussion

En stor del av socialtjänstens arbete är att bedöma vad som är en skälig levnadsnivå. I svenska lagen står det att den äldre ska uppnå skälig levnadsnivå, men det står inga direktiv på hur bedömningen av begreppet skälig ska göras. Systemet tycks vara uppbyggt så att ingen behöver ta det absoluta ansvaret. I stället skjuts det över till nästa instans. Staten ger tolkningsutrymme till varje kommun för att själva definiera vad som anses skäligt. Kommunen i sin tur ger detta till biståndshandläggarna som får göra en individuell bedömning för vad som är skälig levnadsnivå för varje enskilt fall. Biståndshandläggarna tar då stöd av förvaltningsrätten som får avgöra om bedömningen anses vara rimlig. Via detta sätt får alla ”fria” ryggar och kan luta sig emot någon annan om den äldre är missnöjd med beslutet.

Överklagande är ett viktigt verktyg för biståndshandläggarna. Det hjälper dem att veta om de har tänkt rätt och hur de ska bedöma framtida ärenden. Trots lagar som är skrivna för att alla ska få en individuell bedömning, där insatserna anpassas efter varje individs behov, är det ändå organisationen som bestämmer i vilken utsträckning detta kan ske.

Ekonomi styr mycket av vilka begränsningar som finns. Biståndshandläggarna påstår själva att organisationen påverkar deras arbete med direktiv och riktlinjer, vilket resulterar i att den ekonomiska aspekten påverkar biståndshandläggarens arbete. En del av organisationens uppdrag är att ha ordning på ekonomin, att utgifterna inte drar iväg. Om varje biståndshandläggare får möjligheten att fundera ut egna insatser är risken att dessa insatser blir för dyra. Rättssäkerheten riskerar att bli dålig och påverkan av vilken biståndshandläggare du har och vilken insats du får skulle därmed bli större. Stort handlingsutrymme för biståndshandläggarna vad det gäller att utreda äldres behov, men mindre vid insatser gör att det påverkar mindre hur duktig den äldre är på att uttrycka sina behov eftersom biståndshandläggaren kan hjälpa hen med detta och insatserna blir mer jämställt för de äldre, vilket gör att rättssäkerheten i dessa utredningar blir bättre.

I tidigare forskning verkar det som att de flesta håller med om att hemmaboendepincipen är bra och rätt riktning för äldreomsorgen i Sverige och att de flesta äldre vill bo kvar hemma. Detta gör även att de undantagsfall som finns, de som inte känner sig säkra hemma, inte får de insatser som de behöver. Biståndshandläggarna nämnde till exempel avsaknaden av en insats som är något mellan hemtjänst och särskilt boende, ett trygghetsboende, för de som känner sig

otrygga men är fysiskt välfungerande. Jag menar att det finns olika anledningar till varför det förekommer att alla inte får de insatser som behövs. Till exempel kan biståndshandläggarens egen förmåga att tänka utanför ramarna vara begränsad. Eftersom organisationen vill att biståndshandläggaren ska jobba effektivt blir ”fritt” tänkande av insatser begränsade, eftersom detta skulle ta för mycket tid. Den äldres möjlighet att påverka blir också minimerad pga. tidsbrist. Förutom att berätta hur den äldre känner och tänker kring sin hemsituation, tolkar jag det som att den äldres möjlighet att påverka hur hen vill att behoven ska lösas och vilka insatser som hen ska få inte är stora.

Det har varit intressant att få höra biståndshandläggarnas syn och tankar om olika situationer och hur de genomför sitt arbete. Min intervjuguide har varit relevant och hjälpt mig behålla fokuset på utredningen och beslutfattandet av insatsen, flytt till särskilt boende. Jag har fått fram tillräckligt med data för att kunna genomföra min analys. Att jag riktade studien mot särskilt boende inom äldreomsorgen anser jag som en fördel då jag har fått en bättre tråd i arbetet och inte tappat fokus. Däremot misslyckades jag med att göra en vinjettstudie av arbete. Jag hade hoppats att vinjetterna skulle ge mig mer djupgående svar på mina frågor och även förtydliga likheter och skillnader av biståndshandläggarnas svar. Empirin från vinjetterna gav tyvärr ingen mer information än det som intervjuerna gav. Jag skrev fyra vinjetter och i efterhand tror jag att det hade varit bättre att göra en eller två vinjetter som var mer detaljerade i sina beskrivningar. Att genomföra en ny vinjettstudie inom området är en möjlighet att fördjupa sig inom ämnet och få en bredare analys.

Jag valde denna studie med fokus på beslut om flytt till särskilt boende eftersom jag läst en del i media om äldre som antingen får eller inte får komma till särskilt boende. Därav blev jag intresserad av hur biståndshandläggare resonerade vid ärenden vid sådana ansökningar. Under studiens gång väcktes mitt intresse för att även fördjupa mig i ämnet, då biståndshandläggarna nämnde påverkan av förvaltningsrätten, kommunerna och politikerna. Med mer tid hade detta varit intressant, att intervjua personer som arbetar inom dessa instanser. Jag hade även önskat att få intervjua äldre personer som har varit i liknande ärenden och fått ett brukarperspektiv. Hade jag haft mer tid hade det även varit intressant att analysera hela utredningsprocessen i en helhetsbild. En tanke som har väckts hos mig under arbetets gång är att om jag även hade gjort intervjuer hos förvaltningsrätten och politiker hade resultatet kunnat se annorlunda ut.

Min studie har inte gett några nya resultat gentemot tidigare forskning. Däremot hoppas jag

att studien kan ge en tydligare bild av varför utredningarna och besluten för flytt till särskilt boende inom äldreomsorgen blir det resultat som det ofta blir. Förhoppningsvis ger det även en förståelse för biståndshandläggarnas jobb och de etiska dilemman som de ställs inför i sitt arbete. Jag blev inte förvånad över mitt resultat, även om jag kan bli fundersam kring om kriterierna för flytt till särskilt boende är rimliga och humana. Det var intressant att höra biståndshandläggarna prata om problematiken kring att tillgodose de psykiska behoven och avsaknaden av insatser med trygghetsboenden till äldre som är välfungerande. Att få intervjua politikerns syn på trygghetsboenden och möjligheterna att utöka denna insats hade varit intressant att gå vidare med.

7. Referenslista

Amundberg, Christina (1998) *Biståndsbedömning och handläggning inom äldreomsorgen*. (Ny, rev. Och aktualiserad uppl.) Stockholm: Kommentus

Bryman, Alan (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2., (rev.) uppl. Malmö: Liber AB

Clevesköld, Lars Lundgren, Lars & Thunved, Anders (2012) *Handläggning inom socialtjänsten*. 16., (rev.) uppl. Stockholm: Norstedt juridik

Denscombe, Martyn (2016) *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. 3., rev. Och uppdaterade uppl. Lund: Studentlitteratur

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

Edebalk, Per Gunnar (2016) *Den ”nya äldreomsorgen” i Sverige: om framväxten 1965-1993*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet

Edebalk Per Gunnar & Jan Petersson (1987) ”Den svenska äldreomsorgen – om ideologi och ekonomi”. *Nationalekonomi* 1987: 7

Elandsson, Sara (2018) Individuella bedömningar eller standardiserade insatser? Kommunala riktlinjers roll i biståndshandläggares arbete I: Jönson, Håkan & Marta Szebehely (red.) *Äldreomsorger i Sverige: lokala variationer och generella trender*. Första upplagan Malmö: Gleerups

Eriksson-Zetterqvist, Ulla & Göran Ahrne (2015) Intervjuer I: Ahrne, Göran & Peter Svensson (red.) *Handbok i kvalitativa metoder*. 2. uppl., Stockholm: Liber

Evans, Tony & John Harris (2004). *Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion*. *British journal of social work*, 34/6. S. 871-895.

- Harnett, Tove, Håkan Jönson & David Wästerfors (2012) *Makt och vanmakt på äldreboende*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur AB
- Hydén, Håkan (1984). *Ram eller lag?: om ramlagstiftning och samhällsorganisation*. Stockholm: Liber/Allmänna förl.
- Johansson, Roine (1992/2007) *Vid byråkratins gränser: om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. 3. uppl. Lund: Arkiv
- Jönsson, Håkan (2010). *Sociala problem som perspektiv. En ansats för forskning och socialt arbete*. 1. uppl. Malmö: Liber.
- Jönson, Håkan & Tove Harnett (2015) *Socialt arbete med äldre*. 1. utg. Stockholm: Natur & kultur
- Larsson, Jens (2015) *Många får avslag när de söker äldreboende*. www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/manga-far-avslag-nar-de-soker-aldreboende Hämtat: 2018-03-29
- Lincoln, Yvonna S. & Egon G. Guba (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, Calif.:
- Lind, Rolf (2014). *Vidga vetandet: en introduktion till samhällsvetenskaplig forskning*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur
- Lindelöf, Margareta & Eva Rönnbäck (2004) *Att fördela bistånd: om handlägningsprocessen inom äldreomsorgen*. Diss. Av båda författarna Umeå: Univ., 2004
- Lindelöf, Margareta & Eva Rönnbäck (2007) *Biståndshandläggning och handlingsutrymme – från ansökan till beslut i äldreomsorgen*. Lund: Studentlitteratur
- Tillgänglig på Internet: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-337>
- Lipskys, Michael (1980/2010) *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation

May, Tim (2013) *Samhällsvetenskaplig forskning. 2.*, (rev. och uppdaterade) uppl. Lund: Studentlitteratur

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

Tillgänglig på Internet: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-15968>

Prop. 2017/18: 273. *Biståndsbedömt trygghetsboende för äldre*

Wånell, Sven-Erik (2006) *Boende för äldre I: Thorslund, Mats & Sven-Erik Wånell (red.) Åldrandet och äldreomsorgen. Lund: Studentlitteratur*

Senioren (2013) *Överklagade och fick rätt till boende. <https://www.senioren.se/nyheter/overklagade-och-fick-ratt-till-boende/> Hämtat: 2018-03-29*

Socialstyrelsen (2006) *Socialt arbete med äldre – Förslag till kompetensbeskrivning för handläggare inom äldreomsorgen. Stockholm: Socialstyrelsen*

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

Socialstyrelsen (2014) *Många på äldreboende känner sig ensamma. Pressmeddelande 2014-10-22.*

Socialstyrelsen (2016) *Många äldre upplever ensamhet och oro. Pressmeddelande 2016-10-18*

SoL 2001:453. *Socialtjänstlagen. Stockholm: Socialdepartementet*

SOU 2017:21 *Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Stockholm: Elanders Sverige AB*

Trydegård, Gun-Britt (2013) *Från fattigvård till kundval – den svenska äldreomsorgens*

framväxt I: Swärd, Hans, Per Gunnar Edebalk & Eskil Wadensjö (red.) *Vägar till välfärd – Ideer, inspiratörer, kontroverser, perspektiv*, 1. uppl. Stockholm: Liber

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

Wolmesjö, Maria (2014) Biståndshandläggarrollen I: Wolmesjö, Maria & Annika Staaf (red.) *Rätt till bistånd i äldreomsorg: etik, juridik, praktik och profession*. 1. uppl. Malmö: Gleerup

8. Bilagor

8.1 Informationsbrev

Hej!

Jag heter Stefan Vikard och jag studerar sjätte terminen på socionomprogrammet vid socialhögskolan, Lunds universitet. Under denna termin ingår det att göra en vetenskaplig studie under 10 veckor, vilket kommer att mynna ut till en C-uppsats. Min uppsats handlar om att undersöka vilka krav som ställs för att äldre ska få flytta in i särskilt boende inom äldreomsorgen och vilka som kan påverka dessa beslut. Därmed är jag mycket intresserad av att få intervjua biståndshandläggare som tar hand om dessa ärenden. Intervjun kommer även att bestå av några vinjetter där jag skulle vara mycket intresserad av att se hur du resonerar i några olika fall.

Din medverkan är av stor betydelse för att jag ska kunna genomföra studien. Med din hjälp kan jag få svar på mina frågeställningar. Intervjun kommer att ta ca 60 minuter. Efter överenskommelse bestämmer vi när intervjun sker.

Jag kommer följa vetenskapsrådets etiska riktlinjer och principer. Det innebär att materialet jag får in kommer behandlas konfidentiellt och med respekt. Jag kommer aidentifiera samtliga informanter och det insamlade materialet kommer endast att redovisas och användas till min uppsats. Deltagandet är frivilligt och du kan när som helst avbryta intervjun och din medverkan utan att behöva motivera varför.

Ditt deltagande är mycket uppskattat. Har du frågor får du gärna ta kontakt med mig. Du kan kontakta mig via telefon eller via mail som jag kommer skriva längst ner på sidan.

Tack på förhand!

Vänliga Hälsningar

Stefan Vikard

Mail: XXXX@student.lu.se

Tel. 070X-XXXXXX

8.2 Intervjuguide

Bakgrundsfrågor

- Hur beskriver handläggaren sin egen roll i denna process?
- Hur beskriver biståndshandläggaren kraven för att äldre ska få flytta till särskilt boende?

Bakgrund

- Hur länge har du jobbat med dagens jobb?

Om personen har jobbat länge, anser du att du har ändrats under tiden med större erfarenhet som biståndshandläggare?

- Har du jobbat inom äldreomsorgen tidigare?

Tror du att de ger någon fördel att ha erfarenhet inom äldreomsorgen, när du har dessa ärenden? På vilket sätt?

Process

- Kan du beskriva hur det går till från det att en anmälan kommer tills det att beslutet tas?

Hur många är inblandade i denna process?

Hur skulle du beskriva din roll i denna process? - Ge exempel

Handlingsutrymme

- Känner du att du har stor inverkan att påverka under processen?

Om ja, hur då?

Om nej, varför tror du att det är så? Finns det andra med större inverkan?

- Har du fått direktiv av andra som påverkar ditt arbete och därmed beslutet?

Om ja, vem kan du få dessa direktiv av? Och på vilket sätt påverkar det ditt arbete och beslutstagande?

- Om särskilt boende är befogat, men det inte finns några lediga, vad görs då?

Äldres påverkan

- Vad är det du behöver tänka/ta reda på innan du kan ta ett beslut?

Gör du alltid det?

– Har den äldre möjlighet att påverka hur du fattar ditt beslut?

Om ja, på vilket sätt?

– I vilken utsträckning försöker ni tillgodose den äldres önskemål?

Om det inte går att tillgodose önskemålet, vad görs då?

– Om en person ansöker om boende, men inte uppfyller kraven för detta, hur berättar du det för den äldre?

Lagar

– Vilka lagar är det som ni använder för att motivera ett godkännande eller ett avslag av önskemålet om särskilt boende?

Finns det andra sätt att motivera ett beslut utanför dessa lagar?

– Anser du att lagarna låser eller ger frihet vid beslutstagandet av ärendet?

Hur påverkar detta beslutstagandet att lagarna låser/ger dig frihet?

– Anser du kraven som ställs är rimliga?

Om Nej, vilken förändring bör göras?

Vinjetter

– Visa vinjetterna och diskutera fram hur handläggaren hade resonerat i de olika fallen?

Övrigt

– Finns det något övrigt du vill tillägga?

8.3 Vinjetter

1.

Åsa, 86 år bor ihop med sin man Sven som är 83 år. De blev ett par för 18 år sen och har sedan dess haft var sin bostad, men har umgåtts varje dag och sover alltid tillsammans i någon av dessa bostäder. För 3 år sen ramlade Åsa och bröt benet och fick även huvudskador av denna olycka. Därmed använder hon nu en rullstol, då hon har extremt svårt att gå. Hon kan bara ta ett fåtal steg innan hon måste sätta sig eller så faller hon ihop. Hon har även blivit diagnosrad att vara lätt dement. Efter olyckan har Sven tagit extra mycket hand om henne. Eftersom Åsa är svår att förflytta och att Sven aldrig kan lämna Åsa, har det gjorts att de båda har levt i Åsas bostad sedan olyckan skedde. Sven har inga större problem att röra sig och kroppen fungerar bra, men på senare tid har Sven inte orken att hjälpa till med allt som Åsa behöver. Därmed har de beslutat att Åsa ska ansöka om ett särskilt boende och både Åsa och Sven vill att Sven ska följa med till det nya boendet.

Skulle Sven ha rätt att få följa med i detta fall?

2.

Gunnar som är 90 år, lever ensam i sitt hem sen hans maka gick bort för 2 år sen. Hans hem är en gård som ligger 2 mil ifrån närmsta tätort. Gunnar kan röra sig någorlunda bra, men kör inte bil längre då han anser att han ser för dåligt. Detta gör att han inte träffar andra människor särskilt ofta och han sitter för det mest framför tv:n. Med tiden har även hans närmsta vänner försvunnit, vilket gör att han på senare tid har känt sig väldigt ensam och blivit deprimerad. Han har fått recept så han kan ta anti-depressiva, men Gunnar anser inte att det hjälper, han känner sig fortfarande ensam. Därför bestämmer han sig för att ansöka om särskilt boende för att få ett mer aktivt och socialt liv.

Hur resonerar du här, skulle Gunnar kunna få beviljat ett särskilt boende?

3.

Per är 89 år och kraftigt dement. Pers fru, Greta, har hjälpt Per mycket i hemmet och fått vardagen att gå ihop, delvis med hjälp av hemtjänst. Nyligen gick tyvärr Greta bort vilket gjorde att hjälpen som Per behövde ökade drastiskt, då Greta inte är i närheten längre. Både de anhöriga till Per och personalen anser det är bättre att Per kommer till ett särskilt boende för äldre. Att få svar på vad Per vill är dock svårt att få. Per har levt i samma hus hela sitt liv, från födsel tills nu. Så fort personalen eller de anhöriga försöker få ut honom ur huset blir han oftast orolig, stressad och förvirrad. Det är tydligt att han gillar sitt hem och det är endast där han verkar lugn. Men enligt de anhöriga och personalen så krävs det personal runt Per dygnet runt för att Pers vardag ska gå ihop.

Vad är det viktigaste att se på i detta fall?

4.

Inga är 98 år och blev för 2 år sen änka och har därefter levt själv i sitt hus. Under dessa två år har hon ramlat två gånger som har gjort att hon har svårt att gå upp för trappan till ovanvåningen där sovrummet och duschen finns. Efter dessa olyckor ha hon börjat gå med rullator för att kunna ta sig runt på nedervåningen. Nu tycker Inga att det kan vara dags att flytta ifrån hemmet, där hon har bott hela sitt liv. Att röra sig i hemmet har blivit för svårt, dessutom känner hon sig väldigt ensam sedan mannen gick bort.