

Socionomprogrammet 210 hp
SQ 4613
G3-uppsats 15hp
Ht 2008

STRATEGIER FÖR EN GRÄSROTSBYRÅKRAT
– en intervjustudie av biståndshandläggning i
äldreomsorgen

Författare: Therése Almqvist & Mari Pohlman
Handledare: Cecilia Jonsson
Examinator: Norma Montesino

Abstract

Author: Therése Almqvist & Mari Pohlman

Title: Strategies of a street-level bureaucrat – an interview study of care management in the old age care

Supervisor: Cecilia Jonsson

Assessor: Norma Montesino

In our paper we chose to study care management in the old age care. According to the law for the social services the needs of elderly should govern the assistance they are granted. But research has shown that municipal guidelines govern the assistance and that the elderly have to adjust their needs to them. Thus there is a discrepancy between law and practice. The aim of this study was to understand how care managers relate to municipal guidelines, laws and the requests of elderly when the application for assistance is established. We wanted to understand what strategies they use to deal with situations when the aforementioned factors are not consistent. The theoretical approaches we chose were Lipsky's theory of street-level bureaucrats. The method we used was qualitative and consisted of six informal interviews made with care managers in the municipality of Växjö, Sweden. Based on our interviews we identified eight different themes: the availability of resources, directing conversations and the use of routines, legitimize decisions, legitimize through the possibility of entering an appeal, legitimize through constructing the client, the adaptation of the objectives to the possibilities to perform them, diminishing their capability and professionalism. Our conclusion was that the requests of elderly did govern their assistance, as long as they coincided with the municipal guidelines. If the requests fell outside the guidelines it often required medical or social reasons for granting them. The municipal guidelines were never abandoned to create a uniquely designed assistance.

Keywords: Care manager, old age care, guidelines, street-level bureaucrat

Nyckelord: Biståndshandläggare, äldreomsorg, riktlinjer, gräsrotsbyråkrat

Tack till.....

Våra respondenter som lät sig intervjuas, Cecilia vår handledare och till dem där hemma som hade tålamod med oss!

/Mari och Therése

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	3
1.1 Syfte	4
1.2 Frågeställningar	4
1.3 Avgränsningar	5
2 Bakgrund	6
2.1 Äldreomsorgen i Sverige idag	6
2.2 En ny modell för äldreomsorg.....	7
2.3 Yrket biståndshandläggare växer fram	8
2.4 Handläggningen av ett ärende	9
3 Tidigare forskning.....	11
3.1 Så beskriver biståndshandläggarna sin yrkesroll	11
3.2 Tillfredsställelse med yrkesutövningen.....	11
3.3 Har beställare-utföraremodellen påverkat biståndshandläggarna?.....	12
3.4 En allt mer styrd handlägningsprocess	12
3.5 Brister i handläggningen av ärenden	14
4 Metod.....	15
4.1 Två på en uppsats.....	15
4.2 Kvalitativ metod	15
4.3 Informell intervju	16
4.4 Urval	17
4.5 Insamling av data	18
4.6 Etiska överväganden	19
4.7 Analys av data	19
5 Teoretiska utgångspunkter	21
5.1 Vad är en gräsrotsbyråkrat?.....	21

5.2 Gräsrotsbyråkratens strategier	22
6 Analys av våra resultat	24
6.1 Tillgång till resurser	24
6.2 Styra samtalet och använda rutiner	25
6.3 Legitimera besluten.....	28
6.4 Legitimering genom möjlighet att överklaga	30
6.5 Legitimering genom att konstruera brukaren.....	32
6.6 Anpassning av mål till möjligheterna att uppfylla dem	34
6.7 Förminska den egna handlingsförmågan	35
6.8 Professionalitet	36
7 Slutdiskussion.....	39
7.1 Vad prioriteras högst?	39
7.2 Strategier i arbetet	40
7.3 Till sist.....	42
Referenser.....	43
Bilaga 1 Växjö kommuns riktlinjer för insatser enligt Socialtjänstlagen i äldreomsorgen	
Bilaga 2 Intervjuguide	

1 Inledning

År 2006 utgjorde de äldre¹ 17,3 procent av befolkningen (SCB, 2008) varav 8,9 procent av dem var beviljade hemtjänst (Socialstyrelsens statistikdatabas, 2008). De äldres rättigheter klargörs i Socialtjänstlagen 2001:453 (SoL) och i lagens portalparagraf beskrivs det hur verksamhet som drivs enligt denna lag skall bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet. Verksamheten ska syfta till att frigöra och utveckla individens egna resurser. I lagens 3 kapitel 5 § står det att socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne (SFS 2001:453). Bistånd beviljas utifrån 4 kapitlet 1 § i SoL och ska ges då behovet inte kan tillgodoses på annat vis och skall avgöras av den enskildes behov. Detta innebär att det egentligen inte ska finnas några begränsningar för vad personen kan ansöka om (SFS 2001:453, Socialstyrelsen, 2006). Biståndet ska ha som syfte att ge individen en skälig levnadsnivå (SFS 2001:453).

Omsorgen om äldre ska alltså enligt lag utformas så att den enskildes önskemål tas tillvara, insatser som ges utformas tillsammans med individen och anpassas till denne. Men det har visats i granskningar av Länsstyrelserna i Jönköping, Kronoberg, Halland, Blekinge och Skåne att det finns brister i självbestämmanderätten när önskemål om insatser utformas. I flertalet av utredningarna är de äldres behov anpassade till de insatser som finns beskrivna i så kallade insatskataloger, alltså kommunernas egna riktlinjer² för utformandet av bistånd (Länsstyrelsen, 2007:01). Enligt lagen ska behovet styra de insatser som beviljas, men Andersson (2007) menar att önskemål som inte passar in i de riktlinjer som kommunen har beslutat riskerar att falla bort. I Lindelöf och Rönnbäcks (2004) avhandling påvisas att det kommunala utbudet av insatser får styra och att de äldre får anpassa sina behov därefter.

¹ Med äldre avses personer över 65 år (SCB, 2008).

² Växjö kommuns riktlinjer för insatser enligt Socialtjänstlagen, se bilaga 1.

Således verkar det som att det föreligger en diskrepans mellan lagtext och hur det verkligen förhåller sig vad gäller äldres möjligheter att få individuellt anpassad hjälp. De som beslutar om bistånd för äldre kallas biståndshandläggare och i deras yrkesroll ingår att utifrån lagtext och de äldres behov göra en bedömning som ligger till grund för beslut om insatser. Biståndshandläggarna befinner sig närmast brukaren i den kommunala äldreomsorgsorganisationen men har även organisationens regler att förhålla sig till. Handläggare som befinner sig i denna position är vad som brukar kallas en gräsrotsbyråkrat. När reglerna inte samstämmer med lagtexten blir biståndshandläggaren tvungen att jämkla mellan dessa och de äldres önskemål. Mot bakgrund av detta antar vi att biståndshandläggarna är tvungna att använda sig av olika strategier för att hantera sitt arbete. Vi finner det intressant att undersöka hur biståndshandläggaren förhåller sig till lag, kommunala riktlinjer och äldres önskemål.

1.1 Syfte

När beslut om bistånd fattas är det olika faktorer som styr dess innehåll. Syftet med uppsatsen är att förstå hur biståndshandläggare resonerar och prioriterar kring dem, samt att förstå hur de hanterar situationer då faktorerna inte samstämmer.

1.2 Frågeställningar

1. Hur förhåller sig biståndshandläggare till kommunala riktlinjer, lagar och äldres önskemål och är det någon av dessa aspekter som väger tyngre än de andra?
2. Vilka strategier har biståndshandläggarna när de utför sitt arbete?

1.3 Avgränsningar

Vi har i vår uppsats valt att endast fokusera på vissa aspekter i handläggningsprocessen: kommunala riktlinjer, lagar och äldres önskemål. Det finns även andra sidor t.ex. krävande anhöriga som kan spela in vid handläggningen av ärenden men dessa aspekter är inte relevanta för vår uppsats. När vi använder begreppet äldre i vår uppsats avses människor över 65 år som ansöker om bistånd, men biståndstagare kan även vara yngre.

2 Bakgrund

I bakgrunden vill vi klargöra kontexten för uppsatsen. Vi beskriver äldreomsorgen i Sverige idag för att läsaren ska få en förståelse om vilket sammanhang biståndshandläggaren arbetar i och tar vårt avstamp i Ädelreformen 1992. Anledningen är att det då skedde radikala förändringar i utformningen av äldreomsorgen vilket lade grunden till den omsorg vi har nu.

2.1 Äldreomsorgen i Sverige idag

Äldreomsorgen har präglats av olika synsätt. Från att ha varit till för sjuka och fattiga genomgick den en förändring till att bli en rättighet för alla äldre som ansåg sig vara i behov av hjälp till att åter rikta sig mot dem som är sjukast (Blomberg & Petersson, 2003). Äldreomsorgen i Sverige idag har som mål att människor med stora hjälpbehov ska kunna bo kvar i sitt hem så länge som möjligt, det kallas kvarboendepincipen. Genom att erbjuda hemtjänst dygnet runt, årets alla dagar, ska kvarboendepincipen kunna genomföras. Hjälp kan ges både i form av serviceinsatser såsom städ och tvätt, men också hjälp med personlig omvårdnad (Trygdegård, 2007).

Ädelreformen infördes i Sverige 1992 och syftet med reformen var att skapa bättre villkor för att mer effektivt kunna utnyttja resurserna inom äldreomsorgen. Syftet var också att ge kommunerna finansiella och organisatoriska förutsättningar för att kunna ge de äldre möjligheter till valfrihet, säkerhet och integritet (Socialstyrelsen, 1996). Ansvaret övergick från landstingen till kommunerna för all vård och omsorg om äldre som inte är av akut karaktär. Denna förskjutning av ansvaret har inneburit möjligheter till konkurrensutsättning genom privatisering eller utläggning på entreprenad av vissa delar av verksamheten. Resultatet av reformen har bland annat varit att vårdtiderna på sjukhus har förkortats genom snabbare utskrivningar, vilket har lett till ett ökat tryck på andra delar av den kommunala vården som då kräver mer resurser och högre kompetens. De som är mest skröpliga kräver större resurser för att få sina behov tillgodosedda. De som har ett mindre omvårdnadsbehov köper i större utsträckning sina tjänster på öppna

marknaden eller förlitar sig på sin familj. Fem år efter Ädelreformen identifierades olika utgångar, kvarliggandet på sjukhus minskade medan utvecklingen av hemtjänst ökade. När behoven har blivit mer avancerade har kraven på omvårdnadspersonalens kompetens ökat. Kommunernas ambitioner att utveckla socialt inriktad äldreomsorg har inte kunnat uppfyllas på grund av kraftigt ökad vårdbelastning (Ibid.). Det är motsägelsefullt då intentionerna med Ädelreformen var att förstärka den sociala karaktären på äldreomsorgen och minska den medicinska (Trygdegård, 2007).

2.2 En ny modell för äldreomsorg

Äldreomsorgen i Sverige har från 1990-talet genomgått en förändring och marknadsanpassats. 80 % av Sveriges kommuner har separerat beslut från utförande och modellen kallas för beställare-utförare (Trygdegård, 2007). Utifrån detta har två nya yrkeskategorier etablerats: biståndshandläggaren som sköter behovsbedömningen och utföraren som verkställer beslutet. Biståndshandläggaren ”beställer” tjänsten från utföraren. Utföraren kan vara en kommunal eller privat verksamhet som verkställer det beslut som handläggaren fattat. Ett viktigt argument som har använts för modellen har varit brukarens möjligheter till valfrihet (Trygdegård, 2000). Flera orsaker låg till grund för införandet av modellen bland annat ett ökat antal äldre, större kostnadsökningar och sämre ekonomiska förutsättningar i samhället. Kritik framfördes även mot handläggningen som påstods vara rättsosäker (Andersson, 2007). Genom modellen öppnades äldreomsorgen upp för marknadskrafter och gav privata aktörer möjlighet att etablera sig, detta har resulterat i en konkurrenssituation (Trygdegård, 2000). Nu drivs cirka 11 % av äldreomsorgen i privat regi och det föreligger stora variationer mellan olika kommuner i hur stor del av verksamheten som är privat. Ett helt hemtjänstdistrikt kan läggas ut på entreprenad och det finns kundval som innebär att brukaren ska kunna välja mellan den kommunala eller den privata utföraren. Dock har det visat sig vara svårt för de äldre att överblicka utbudet och göra de val som krävs (Trygdegård, 2007). Situationen kan leda till att de människor som saknar resurser att delta i olika processer som försiggår på

marknaden istället blir lämnade kvar till det grundutbud som finns i samhället (Jordan, 2005).

2.3 Yrket biståndshandläggare växer fram

Innan Ädelreformen infördes sköttes både bedömningen av behov och verkställighet av beslut av en och samma person, en hemtjänstassistent. När beställare-utföraremodellen infördes skapades två nya yrkesroller där bedömningen sköttes av en biståndshandläggare och verkställigheten av en enhetschef (Lindelöf & Rönnbäck, 2004). Modellen fick ett stort genomslag i Sveriges kommuner under 1990-talet, vilket berodde på att den uttrycktes som en rättssäkerhetsreform (Lindelöf & Rönnbäck, 2004; Blomberg, 2004). Reformen hade sitt ursprung i de stora nedskärningar som gjordes i offentlig verksamhet under årtiondet, då det även började ställas krav på bättre utredningar. Det blev en konflikt när växande önskemål och behov ställdes mot begränsade resurser. Inspiration om utredningskvalitet hämtades från individ – och familjeomsorg när kraven på utredning och kvalitet inom äldreomsorgen ökade, ett krav var att utbildningsnivån hos biståndshandläggarna skulle höjas (Andersson, 2007). I Växjö kommun där vi valde att förlägga vår studie infördes beställare-utföraremodellen 1996, med motivering att göra handläggningen av ärenden mer rättssäker samt att skapa tydligare yrkesroller för handläggare och enhetschefer. Det skulle leda till ett bättre utnyttjande av resurser och en bättre arbetsmiljö (Växjö kommun, 1999).

Socialstyrelsen rekommenderar att en person som har yrket biståndshandläggare bör ha en socionomexamen eller en social omsorgsexamen. Kunskap om äldre, utredning, beslut, regelverk, vad olika insatser innebär och vilken påverkan de kan ha för den äldres livssituation är nödvändiga (SOFS 2007:17). I arbetet som biståndshandläggare är myndighetsutövningen en framträdande del (Socialstyrelsen, 2006). Myndighetsutövning innebär *utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande* (Prop.1971:30).

Biståndshandläggarna har i sitt arbete ett stort handlingsutrymme, de har en egen delegation att besluta om insatser som motsvarar cirka 2/3 av kommunens kostnader för socialtjänsten (Andersson, 2007).

Biståndsutredningarna har efter införandet av de nya kraven blivit bättre, men det finns inget svar på om samhällsmedborgarna har fått mer kvalitativ vård och omsorg för pengarna. Det kan bero på att behovsbilden har förändrats och de begränsade resurserna har kommit att tillfalla de mest behövande. Att få städad en gång i veckan ansågs på 1980-talet vara en skälig levnadsnivå, idag är det snarare varannan vecka eller var tredje vecka som gäller (Andersson, 2007).

2.4 Handläggningen av ett ärende

Handlägningsprocessen kan beskrivas i fem steg: ansökan – utredning – beslut - uppföljning – omprövning, rutinerna skiljer sig mellan olika kommuner (Blomberg, 2004). Ärendet kommer in genom bl.a. ansökan eller anmälan, även om det står klart från början att ärendet inte kommer att beviljas ska det avslutas med beslut (Socialstyrelsen, 2006). Ansökan kan vara muntlig eller skriftlig, den upprättas av den äldre eller i samråd med biståndshandläggaren (Blomberg, 2004). Utredningen som följer ska vara fullständig men samtidig inte mer omfattande än vad som är motiverat. Den ska också planeras tillsammans med den äldre för att genomsyras av individens rätt till självbestämmande och integritet. Vanligast är att biståndshandläggaren gör ett hembesök, i den miljön vistas den äldre och det som observeras där ger värdefull information (Socialstyrelsen, 2006).

Under 1990-talet tillkom en ny del i utredningen, det var vårdplaneringar där biståndshandläggaren tillsammans med sjuksköterska, arbetsterapeut och sjukgymnast planerade hemgång från sjukhuset för äldre (Blomberg, 2004). Den sista delen i utredningen är en skriftlig sammanfattning som görs av det inhämtade materialet och utgör beslutsunderlaget. Sedan fattas beslutet och det ska tydligt framgå om det är bifall, helt eller delvis avslag. Den äldre får en kopia av

utredningsmaterialet för att kunna se att det som blivit överenskommet stämmer och vid avslag ges anvisningar hur en överklagan kan göras (Socialstyrelsen, 2006). När en tid gått ska biståndshandläggaren följa upp att beslutet har verkställts och att biståndet lett till ett tillgodosett behov av omsorg. Handläggaren ska göra regelbundna omprövningar eftersom behovet kan förändras, vilket kan leda till utökade eller minskade insatser (Blomberg, 2004).

3 Tidigare forskning

I kapitlet redogörs för forskning som gjorts om biståndshandläggning inom äldreomsorgen. Vi vill här lyfta fram resultat och slutsatser från olika studier för att få en bredare bild av biståndshandläggarna och deras arbete.

3.1 Så beskriver biståndshandläggarna sin yrkesroll

Tidigare forskning som gjorts om biståndshandläggare och deras yrkesroll har visat att handläggare själva beskriver sig som myndighetspersoner. I deras egna beskrivningar av arbetsuppgifterna får myndighetsutövningen en framträdande plats där lagar och kommunala riktlinjer är det som de arbetar utifrån. Det har även visats att biståndshandläggare ibland identifierar sig som beställare av tjänster. Extra framtydande är det i kommuner där verksamheten konkurrensutsatts, äldre betecknas som kunder och deras hjälp beställs. Den del i handläggningsprocessen som förefaller viktigast för handläggarna är det inledande hembesöket. Besöket ger möjlighet att skapa en bild av den äldre och sägs ge mycket mer information än vad den äldre själv delger dem. Här spelar handläggarens egen förmåga att inhämta information stor roll, särskilt egenskaper såsom empati, lyhördhet och förmåga att känna in situationen. För att utföra arbetet är det även viktigt att ha goda kunskaper om lagstiftning, kommunala riktlinjer (kommunens tolkning av lagen) och de serviceinsatser som finns. Svårigheter i arbetet kan vara när anhöriga till äldre har en annan upplevelse av den äldres behov och ibland har invändningar mot dennes önskemål (Blomberg, 2004).

3.2 Tillfredsställelse med yrkesutövningen

Något som är vanligt förekommande när biståndshandläggarna beskriver att de är nöjda med sin arbetsinsats är då de kan gå den äldre och dennes anhöriga till mötes, motsatt situation kan leda till frustration. En annan faktor som också kan leda till tillfredsställelse med det utförda arbetet är om handläggaren själv har en känsla av att ha fattat ett riktigt beslut och det uppskattas av den äldre och anhöriga. Begränsade möjligheter i tillmötesgåendet kan bero på brister i

omsorgen från kommunens sida, såsom att vissa insatser inte finns, att kraven för att bli beviljad hjälp anses av biståndshandläggaren som för höga eller att möjligheterna till valfrihet är begränsade. Men begränsade möjligheter i tillmötesgåendet kan även handla om att handläggaren själv inte har kunnat identifiera det verkliga problemet. En situation som har visats vara problematisk i biståndshandläggarens arbete är de ärenden då det blir aktuellt att ge ett avslag på en ansökan om hjälp. När det kommer till avslag måste handläggaren kunna ge en motivering, avslaget måste även vara väl övervägt och bör vara hållbart vid en rättslig prövning (Blomberg, 2004).

3.3 Har beställare-utföraremodellen påverkat biståndshandläggarna?

Införandet av beställare-utföraremodellen har inneburit att personal- och budgetansvar lämnats över till en enhetschef. I Blombergs (2004) forskning svarade samtliga biståndshandläggare att den nya modellen gav många fördelar. En av dem är att slippa fokusera på ekonomi och istället rikta full uppmärksamhet mot äldre och deras behov, vilket skapar möjlighet för ökad professionalitet. Enligt biståndshandläggarna innebär professionaliteten ett socialt och rehabiliterande synsätt och en behovsbedömning där lagstiftningen följs mer strikt. Kraven har också ökat på högre kvalitet gällande dokumentation av utredningar och beslut. Den positiva inställningen gäller både nyutbildade och de med lång erfarenhet av den gamla modellen (Ibid.). Detta är några synpunkter som biståndshandläggarna framhåller som positiva men det finns även negativa aspekter.

3.4 En allt mer styrd handläggningsprocess

Rollen som biståndsbedömare har blivit mer specialiserad, vilket har motiverats med krav på ökad rättssäkerhet för de äldre. Det finns kommuner som har formaliserat behovsbedömningen och även standardiserat hjälpinsatserna (Blomberg & Petersson, 2003). Handläggningen av ärenden har gått mot att bli mer instrumentell och rutinartad, vilket har lett till tydligare arbetsuppgifter för

biståndshandläggaren. Standardiseringen av insatserna innebär att de har blivit förutbestämda, ett exempel är insatskataloger som beskriver vilka insatser som finns, i vilken utsträckning de kan tillhandahållas och hur insatsen ska utföras. Regleringarna i insatskatalogerna har vistas inskränka handläggarens utrymme att göra egna bedömningar skraddarsydd efter den enskildes behov, friheten finns endast på pappret men i praktiken är det standardlösningar som erbjuds (Blomberg, 2004). De äldre får anpassa sina behov utefter befintligt utbud istället för att insatserna anpassas till äldres behov. Den tidigare visionen om en flexibel äldreomsorg har ersatts av en tanke om lika behandling till alla.

Biståndshandläggare som varit länge i yrket har iakttagit denna minskning i flexibiliteten, medan nyutbildade lägger mer fokus på att göra formellt rätt (Blomberg & Petersson, 2003; Lindelöf & Rönnbäck, 2004). En minskning i äldreomsorgens flexibilitet är inget som biståndshandläggarna har hört att de äldre klagat på, handläggarna menar att dagens äldre generation inte ställer så höga krav och ofta kämpar på så länge det går, de vill sällan ligga samhället till last. Ibland måste handläggarna argumentera för att få dem att acceptera hjälp, att få hjälp från socialtjänsten anses som genant (Andersson, 2004).

För att få handläggarna att tillämpa dessa standardiseringar av insatser för de äldre pågår en normativ maktutövning från organisationsledningen genom en påverkan av de värderingar som arbetet vilar på. I situationer som känns tveksamma väljer organisationen att med gemensamma uppfattningar och gränser skapa praxis (Blomberg, 2004). Biståndshandläggningen går mot en ökad byråkratisering vilket ger en ökad formalisering. Syftet är att rättssäkerheten för den enskilde ska öka, men det leder till att äldre får en mindre chans att få sina individuella behov tillgodosedda och möjligheterna att vara delaktig minskar. Blomberg & Petersson (2003) drar utifrån detta slutsatsen att det sociala medborgarskapet försvagats. I Lindelöf & Rönnbäcks (2004) studie uppgav de flesta av handläggarna att de hade kommunala riktlinjer. Men när frågan om riktlinjer ställdes till ledningen för äldreomsorgen i de berörda kommunerna, svarade knappt hälften att de hade några riktlinjer.

Något som handläggarna tycker är viktigt är att i sin behovsbedömning vara helt fria från ekonomiska krav. Det är utifrån lagstiftningen som bedömningar av individens behov ska göras, kostnader bör aldrig styra över rättssäkerhetsaspekten. Förvaltningarna litar dock inte alltid på biståndshandläggarnas omdömen vilket visar sig i introduktion av budgettänkande, skärpt kostnadsmedvetenhet, uppmaningar om återhållsamhet och avslag på särskilt boende³. Riktlinjerna skapas genom att kommunerna kontinuerligt följer upp överklagade domar (Blomberg, 2004; Andersson, 2004). Ändå menar handläggarna att riktlinjer leder till en ökad rättssäkerhet för äldre och de är helt öppna med att ekonomiska krav väger tungt (Andersson, 2004).

3.5 Brister i handläggningen av ärenden

Lindelöf och Rönnbäck (2004) har kommit fram till att ansökningar som rör den personliga omvårdnaden prioriteras högre än de som rör sociala aktiviteter t.ex. hjälp med matlagning. Vad äldre ansöker om påverkar givetvis inriktningen och omfattningen av vad som begärs, men det är anmärkningsvärt att det även påverkar om det överhuvudtaget blir en ansökan. När ansökningar om exempelvis matlagning och fönsterputs görs, negligeras det av handläggarna som har egna uppfattningar om den äldres behov. Genom denna styrning matchas behovet mot utbudet som tillhandahålls. Ansökningar som negligeras dokumenteras inte, därmed ingen ansökan som kan överklagas och rättssäkerheten sätts ur spel. Ett exempel är när en ansökan om hjälp med matlagning ersätts med en portion färdiglagad mat utan att det förekommer ett avslag på den första ansökan. Då vet inte den sökande att ett avslag gjorts och missar möjligheten att överklaga, fast det i realiteten har gjorts ett avslag (Ibid.).

³ Särskilt boende för äldre är en samlingsbenämning på olika boendeformer för äldre människor med särskilt behov av vård och service (Nationalencyklopedin, 2008).

4 Metod

I metodkapitlet vill vi redogöra för vårt tillvägagångssätt vid skrivandet av uppsatsen samt redogöra för vilka överväganden som gjordes under arbetets gång.

4.1 Två på en uppsats

Vi valde att skriva vår uppsats tillsammans och vill därför kort redogöra för vårt arbetssätt. Författandet av uppsatsen har gjorts gemensamt, förutom kapitlet med teoretiska utgångspunkter som vi valde att skriva var för sig. Dock har uppsatsens slutgiltiga version framarbetats tillsammans.

4.2 Kvalitativ metod

Vi valde att använda oss av en kvalitativ metod för att samla in vår empiri.

Kvalitativa data uttrycks ofta i text och kvantitativa i siffror. Kvalitativa metoder är lämpliga när analytiska beskrivningar görs och när en situation ska beskrivas i sin helhet. Något som också kännetecknar kvalitativa metoder är den flexibilitet som finns i undersökningsmetoderna. Efterhand kan metoderna ändras om nya viktiga insikter görs, forskaren får också oftast ett nära förhållande till sina källor vid arbetet med dem. Det kan påverka tolkningsmöjligheterna av den insamlade empirin och leda till relevanta tolkningar på grund av dess flexibilitet, närhet och förmåga att se till helheten. Men det kan även resultera i att den insamlade empirin inte blir enhetlig om studien ändras för mycket i syfte att insamla bred kunskap kring ämnet (Grönmo, 2006). Anledningen till att vi har valt att använda oss av kvalitativa metoder för att samla in vår empiri, är att vi har som syfte att nå en förståelse kring delar av handläggningsprocessen inom äldreomsorgen. För att nå syftet är all information viktig, det ger möjligheter till skapande av en så aspektrik bild som möjligt av situationen. Kvalitativa metoder lämpar sig bra i vår studie eftersom de ger en helhetsbild och möjligheter att utforska mer under studiens gång i takt med att nya upptäckter görs.

4.3 Informell intervju

För att samla in våra data valde vi att använda oss av informella intervjuer. Den informella intervjun präglas av öppenhet och flexibilitet vilket passade vår studie bra eftersom vi ville få höra biståndshandläggarnas beskrivningar om sitt arbete och samspel med de äldre. Vi valde att själva utföra intervjuerna eftersom samtalet med respondenten, på grund av dess öppenhet, kan leda till nya upptäckter. Det ger forskaren möjlighet att ställa följdfrågor och vidare utveckla nya upptäckter som gjorts under studiens gång. En informell intervju är utformad som ett samtal med respondenten. Till sin hjälp har forskaren valt ut några teman för samtalen, men intervjun ska ändå bygga på stor flexibilitet. Enligt Grönmo (2006) ska den informella intervjun inte planeras i förväg, men eftersom vi i vår roll som intervjuare är ganska oerfarna valde vi att ändå göra så och utforma en mer utförlig intervjuguide än vad som är brukligt. Anledningen var att vi inte ville riskera att glömma någon viktig aspekt i undersökningen. Men trots att vi valde att ha en utförlig intervjuguide förhöll vi oss öppna för nya tankar och synpunkter och valde att utforska dem vidare. Vi upplevde inte att intervjuerna blev så styrda att flexibiliteten försvann. Problem som kan uppstå vid användandet av informella intervjuer är att kommunikationen mellan respondent och forskare kan fungera mindre bra, forskaren kan påverka resultatet bland annat genom att ställa ledande frågor och respondenten kan minnas fel kring olika situationer. Vi upplevde dock inte detta som något problem. I våra intervjuer fungerade kommunikationen bra, vi försökte undvika att styra våra respondenter genom att formulera öppna frågor. Samtliga respondenter gav liknande svar vilket vi tolkar som att de är trovärdiga, men vi kan dock inte veta om de vid något tillfälle mindes fel eller förvanskade sanningen. Svarens tillförlitlighet är förhoppningsvis god eftersom intervjuerna handlade om respondenternas arbete och behandlade aktuella frågor som de arbetar med dagligen. Risken för att respondenterna mindes fel bör därför inte vara så stor.

4.4 Urval

När vi började planera och diskutera inför vår uppsats ville vi intervjua biståndshandläggare samt följa med dem på ett hembesök för att göra en deltagande observation. Valet att göra vår studie i Växjö kommun gjordes eftersom det är en medelstor stad som har ett flertal biståndshandläggare. Vi valde att hålla oss till en kommun eftersom vi inte var ute efter att göra någon jämförande studie kommuner emellan. Utifrån kommunens hemsida samlade vi in namn och telefonnummer på alla biståndshandläggare och ringde den första handläggaren på listan. Vi kunde göra på detta sätt då vi inte hade några bestämda kriterier gällande ålder, kön, utbildning eller antal år i yrket. Det enda kravet vi hade var att de skulle arbeta som biståndshandläggare, andra faktorer ansåg vi inte spelade någon roll eftersom vi var intresserade av arbetsprocessen hos dem som är anställda för att göra biståndsbedömningar. Grönmo (2006) beskriver denna typ av urval som slumpmässigt. Ett slumpmässigt urval går till så att de enheter som råkar vara tillgängliga på ett visst ställe vid en viss tidpunkt blir tillfrågade om att delta i studien. Första personen vi kontaktade erbjöd sig att vidarebefordra vår önskan eftersom denne skulle på ett morgonmöte där alla biståndshandläggare skulle delta. Vi tackade ja till erbjudandet och därmed ändrades det slumpmässiga urvalet till att bli ett urval genom självselektion. De biståndshandläggare som var intresserade av att ställa upp på en intervju samt boka ett hembesök där vi kunde följa med för en deltagande observation fick kontakta oss. Ett urval genom självselektion bygger på frivillighet och går till så att de enheter som har intresse att delta själva anmäler sig (Grönmo, 2006).

Det förflöt två dagar utan att vi hörde något från handläggarna, när vi åter tog kontakt med handläggaren som vidarebefordrade vår önskan visade det sig vara svårigheter att få följa med på ett möte med en äldre person. Svårigheterna med att få följa med på ett hembesök låg i de kriterier vi hade för de äldre som skulle delta. Det kändes inte etiskt korrekt att följa med på en observation hos en äldre som kanske inte kunde ge sitt fulla samtycke till att medverka. Det kändes inte heller rätt att följa med på ett besök där den äldre hade ett mycket stort hjälpbehov och där personen skulle bli tvungen att lämna ut intima detaljer om sin tillvaro.

Efter noga överväganden tog vi beslut om att plocka bort de deltagande observationerna eftersom vi fick veta att dessa besök var ganska ovanliga och att det kunde dröja innan det blev aktuellt att få följa med på ett sådant hembesök. Vi tog ny kontakt utefter tidigare telefonlista och därmed var vi tillbaka till det slumpmässiga urvalet. Vid kontakt med biståndshandläggarna möttes vi av positiva reaktioner och en vilja att delta. Våra första intervjuer bokades per telefon och i samband med att de skulle utföras så passade vi på att fråga handläggare vi mötte om de var intresserade av att delta. Vi hade inte bestämt från början hur många intervjuer vi skulle göra, utan de bokades efter hand. När vi genomfört den sjätte intervjun kände vi att en mättnad hade uppnåtts eftersom respondenterna inte tillförde några nya synpunkter, därför bokade vi inte in fler intervjuer. Vi ville även få tid att analysera våra intervjuer inom ramen för uppsatsarbetet

4.5 Insamling av data

Alla intervjuer utfördes på respondenternas arbetsplats eftersom de själva föreslog det och då det inte blev för mycket inskränkningar i deras arbetstid. Vi ansåg att denna plats inte skulle ha negativ inverkan på svaren eftersom vi hade möjlighet att göra intervjuerna i avskilda utrymmen. Vid insamlingen av data användes en intervjuguide⁴, den låg till grund för samtalet men användes på flexibelt vis där ordningsföljden för frågorna anpassades under intervjuens gång. Den intervjuform vi använde oss av var att den ena ledde intervjun medan den andre aktivt lyssnade och ställde förtydligade frågor där det behövdes. Några nya frågor formulerades mellan intervjutillfällena eftersom det tidigt framkom intressanta uppgifter som var relevanta för studien. Intervjuguiden innehöll inga färdiga svarsalternativ och därför valde vi att göra ljudupptagningar. Eftersom respondenterna fick svara och resonera fritt krävdes ljudupptagning, annars kunde det ha varit svårt att ta tillvara så mycket information. Så snart som det var möjligt efter varje intervju lyssnade vi av dem och skrev ut dem i textform.

⁴ Se bilaga 2.

4.6 Etiska överväganden

Vetenskapsrådet (2009) beskriver de forskningsetiska normer som finns. Det första är informationskravet, vi informerade handläggarna om syftet med vår studie, vad deras medverkan skulle användas till och att den var helt frivillig. Det andra är samtyckeskravet, biståndshandläggarna gav sitt samtycke till att delta och fick information om att de kunde avbryta intervjun när som helst kunde utan repressalier. Tredje kravet gäller konfidentialitet och bygger på anonymitet för respondenten, samtliga handläggare blev informerade om att de skulle vara anonyma. Vi valde att låta handläggarna vara anonyma trots att vi intervjuade dem om deras yrke, eftersom vi trodde att respondenterna skulle svara mer öppet. Det fjärde är nyttjandekravet där vi garanterade respondenterna att det som insamlades vid intervjuerna endast skulle användas i vår uppsats. Eftersom vi intervjuade biståndshandläggarna i deras yrkesroll gjorde vi vissa överväganden då de befinner sig i underordnad roll gentemot sina chefer. Vi kom dock fram till att biståndshandläggarna deltog frivilligt utan någon press från överordnade. Från första kontakten var vi även helt öppna med uppsatsens syfte och därför hade de möjlighet att själva avgöra om de var intresserade av att delta.

4.7 Analys av data

Kodning är det mest typiska sättet att analysera kvalitativ data. Det innebär att arbeta med och sortera texten för att få en helhetssyn över materialet, det som eftersöks är nyckelord som kännetecknar en del av texten. Nyckelorden betecknas som koder och kan beskriva temat som texten handlar om. Det finns olika typer av koder, vi valde att använda oss av deskriptiva koder som beskriver det faktiska innehållet i texten. Vi gjorde en öppen kodning som innebar att den insamlade datan avgjorde vilka koder som valdes, uppsatsens syfte gav vägledning för indelningen av materialet (Grönmo, 2006). Analysmetoden lämpade sig bra för arbetet med vårt material eftersom vi ville hålla oss öppna för ny information. Vi ville att den insamlade datan skulle vara det centrala och tala för sig själv utan att vi bestämt dess riktning. Den manuella kodningen som vi valde att göra utfördes med hjälp av text i pappersform. Koderna noterades i marginalen bredvid de avsnitt som de syftade till. Det kodade materialet bearbetades utefter kategorier

och begrepp där vi sökte efter mönster och upprepningar. Vi sorterade dem utefter de teman vi upptäckte bl.a. förminska egen handlingsförmåga, legitimera arbetet och professionalitet. När vi sökte efter kategorier letade vi efter likheter och studiens syfte fick sedan avgöra vilka kategorier som var viktigast och mest användbara. Syftet blir viktigare mot slutet av kategoriseringen eftersom forskaren i början bör vara öppen för nya upptäckter. Det sista steget i kodningen är att utveckla begrepp, vilka är benämningen på de företeelser som ingår i kategorin. Begreppen bör vara möjliga att relatera till teorier. Vi valde att använda oss av citat från vårt intervjumaterial för att illustrera och ge ett djup åt våra kategorier och begrepp. De citat vi använde har i viss mån anpassats för att bli mer läsarvänliga, dock har inte dess syfte ändrats (Ibid.).

5 Teoretiska utgångspunkter

I teorikapitlet kommer vi att behandla de teoretiska utgångspunkter vi valt att analysera vår empiri utifrån. Vi studerade biståndshandläggare som är en yrkeskategori som arbetar i offentlig sektor närmast brukarna, de har både organisationens och individens krav att förhålla sig till. Dessa faktorer kännetecknar Lipskys gräsrotsbyråkrat och därför lämpade sig teorin bra för vår studie.

5.1 Vad är en gräsrotsbyråkrat?

Michael Lipsky (1980) har formulerat en teori om street-level bureaucrats, på svenska vanligen benämnt som gräsrotsbyråkrater⁵. Begreppet gräsrotsbyråkrat definieras som en anställd i offentlig sektor som kan besluta för allmänheten om förmåner eller negativa åtgärder. Gräsrotsbyråkrater är bland annat poliser, socialarbetare och lärare, de är därför en ganska vanlig yrkesgrupp i samhället. Deras arbete genererar inte några inkomster för staten eftersom en stor del av arbetet syftar till att ge utbildning, sjukvård och trygghet för befolkningen. Ju fattigare människor är desto större inflytande har gräsrotsbyråkraterna över deras liv. När den offentliga sektorn har utvecklats har också statusen för yrkeskategorin gräsrotsbyråkrater höjts och blivit en starkare grupp. Gräsrotsbyråkraten har en stor påverkan på människors liv, det kan leda till kontroverser eftersom de arbetar med frågor som är personliga och de fattar direkta beslut som endast fokuserar på individen (Ibid.).

Roine Johansson (1992) har utvecklat Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater och under vilka villkor de bedriver sin verksamhet. Medan Lipsky resonerar kring det direkta mötet mellan gräsrotsbyråkraten och brukaren, väljer Johansson att utvidga synsättet och inbegripa brukarkontakter som sker via telefon eller korrespondens. Utvidgningen av begreppet motiveras med att kontakten inte är

⁵ Begreppet gräsrotsbyråkrat är den benämning vi valt att använda för Michael Lipskys street-level bureaucrat. Det är även den benämning Roine Johansson använder sig av.

det väsentliga utan det viktiga är istället gräsrotsbyråkratens arbete med varje enskild brukare (Ibid.).

5.2 Gräsrotsbyråkratens strategier

Lipsky (1980) menar att personer som arbetar som gräsrotsbyråkrater har ofta valt yrket utifrån ett intresse av att vara till nytta i samhället. Men utformandet av arbetet hindrar dem från att kunna uppnå den ideala rollen, själva grundtanken med arbetet. De utvecklar strategier för att hantera press från olika håll vilket resulterar i att de anpassar sitt sätt att arbeta och sänker förväntningarna på sig själva. Teorin fokuserar på arbetet utifrån gräsrotsbyråkratens eget perspektiv. I sitt arbete har gräsrotsbyråkraterna relativt stor handlingsfrihet i jämförelse med andra tjänstemän i olika organisationer. De kan bestämma om utformning, mängd och kvalitet på de fördelar och sanktioner som de har mandat att besluta om. Handlingsfriheten är nödvändig för att kunna utföra arbetet eftersom det är så komplext att det inte går att formulera färdiga manualer för hur det ska skötas. Då gräsrotsbyråkraterna arbetar med människor som alla är olika behöver de handlingsfrihet för att kunna ge alla ett möte präglat av flexibilitet och medkänsla. Det betyder dock inte att gräsrotsbyråkraterna saknar begränsningar sett till regelverk från överordnade eller till normer och regler inom yrkesgruppen. Tvärtom så styrs deras arbete av många riktlinjer som bottnar i beslut från politiker och tjänstemän högst upp i hierarkin (Ibid.).

Gräsrotsbyråkratens handlingsutrymme måste inrymma eget ansvar att besluta vilka serviceinsatser brukaren är berättigade till. Det betyder att gräsrotsbyråkraten gör bedömningar av arbetsinsatsens slutliga utformning, tar ställning och ifrågasätter behov samt omdefinierar krav från brukaren.

Gräsrotsbyråkratens kännetecken är arbetet med och relationen till brukaren, det är det allra viktigaste och mest utmärkande. På två sätt är gräsrotsbyråkraten beroende av brukaren, för att arbetet ska ha ett berättigande måste brukaren utnyttja dennes tjänster och innehållet i arbetet ska påverkas av brukarens egenskaper och egenheter (Johansson, 1992). Brukaren är på en och samma gång

användare och byggsten till gräsrotsbyråkratens åtgärder. Dessa möten sker inte i ett vakuum utan i en organisation, gräsrotsbyråkraten utsätts för krav från två olika håll, brukaren vill ha service med individuell synvinkel medan organisationen vill ha generella lösningar. Eftersom det är organisationen som är starkast bestäms ramarna utifrån den och det blir då gräsrotsbyråkratens utmaning att konstruera brukaren så att denne passar in i organisationen, individen blir förvandlad till det som organisationen kallar sina brukare, patient, försäkrad, arbetssökande etc. (Ibid.).

6 Analys av våra resultat

I analyskapitlet redogör vi för de resultat vi kommit fram till. De empiriska resultaten analyseras med valda teoretiska utgångspunkter.

6.1 Tillgång till resurser

Gräsrotsbyråkraterna arbetar med otillräckliga resurser under omständigheter där efterfrågan på deras tjänster ständigt ökar och de möts ofta av tvetydiga och ibland motsägelsefulla verksamhetsmål som påverkar deras arbete (Lipsky 1980). Gräsrotsbyråkraten har vissa villkor att arbeta efter och hävdar inte alltid att de utför sitt arbete perfekt, men anser ändå att de gör sitt bästa utifrån givna förutsättningar. De flesta gräsrotsbyråkrater strävar efter att både göra nytta och ett bra arbete. De har en bild av att de själva arbetar under hårda villkor och gör stora uppoffringar för att kunna ge brukarna det stöd och den service som ingen annan skulle ställa upp med (Ibid).

I våra intervjuer med handläggarna ansåg alla att de var fria från påtryckningar från överordnade om att hushålla med ekonomiska resurser, de menade att deras främsta uppgift var att se till behovet. Det fanns situationer då de upplevde viss press att göra extra noggranna och väl övervägda prövningar, till exempel vid brist på korttidsplatser och platser i särskilda boenden. Ett exempel då handläggarna känt sig pressade och som nämndes av de flesta är sjuksköterskestrejken 2008, då ett korttidsboende fick stänga och det blev brist på platser. Flera handläggare berättade också om tillfällen då det funnits många äldre som legat på sjukhuset i väntan på att skrivas ut och haft behov av ett korttidsboende. Om de blivit tvungna att ligga kvar på grund av att kommunen inte kunnat tillgodose deras behov, har kommunen blivit betalningsskyldig. Handläggarna har då känt press att lösa situationen genom att de äldre måste ges möjlighet att komma hem.

Men just det här att det inte ska bli några kostnader för medicinskt färdigbehandlade på lasarettet. Då kan det finnas ett

inslag av press att nu måste ni lösa detta, alltså att personen måste hem till vilket pris i princip som helst. (Handläggare A5)

De motsägelsefulla verksamhetsmålen i arbetet framhölls av två handläggare:

Finns det tomma platser eller är det fullt? Exempelvis strejken i våras, då skulle alla hem för då fanns inga platser. Då ändrade man bedömningar efter tillgången. Men man måste tillgodose personernas behov hemma. Kommunen kan tilldömas vite, då blir man striktare. (Handläggare A1)

Nu när man nästan har tomma platser på boendena för att det byggs så mycket kan det nästan bli att man ruckar på riktlinjerna för att fylla dem. Då blir det svårt om det svänger [...] man ger ett budskap till människor att det här krävs för att få ett boende och så är det jättelätt att få ett boende för någon annan. (Handläggare A3)

För gräsrotsbyråkraterna kan det kännas svårt att vara tvungna att anpassa sina bedömningar efter tillgången på insatser och inte kunna vara konsekventa. Att bevilja boende till en äldre ena veckan och neka en annan som har lika stora behov veckan därpå anses inte vara professionellt, men press från chefer och politiker ger inte handläggarna något val. Bedömningar som gjorts under press resulterar i att gräsrotsbyråkraten inte känner sig tillfreds med sin arbetsinsats, trots att denne gjort sitt bästa utifrån givna förutsättningar. Ändå upplevde handläggarna att de i största allmänhet gör det bästa de kan utifrån de resurser som finns till förfogande.

6.2 Styra samtalet och använda rutiner

Samtalet mellan brukarna och gräsrotsbyråkraten kan med hjälp av ledande frågor styras i den riktning som gräsrotsbyråkraten önskar och fokus kan flyttas till den del av samtalet som denne anser viktigast. Genom studier har det påvisats att samtalen domineras av olika rutiner som tidigare använts i liknande ärenden (Lipsky, 1980).

Alla handläggare som vi intervjuade tyckte att varje möte är unikt men att det ändå ofta blir en viss rutin på upplägget. Att varje möte var unikt motiverades med att alla individer är olika och att behoven skiftar. Handläggarna berättade om hur ett vanligt hembesök kan gå till, en återkommande beskrivning var att de försöker låta den äldre styra var de ska sitta men även inledningen på samtalet. Därefter tar handläggaren över genom att leda in de äldre på varför de har kontaktat kommunen.

Vänta på att de ska visa vad man ska sitta [...]. Låta dem börja lite, sen får man styra in dem på de frågorna [...]. Hela tiden visa respekt för dem men ändå styra dem så man får svar på de frågor man har. (Handläggare A4)

En handläggare menade att det ibland är nödvändigt att styra de äldre och motivera dem att ansöka om mer hjälp än vad de tänkt sig, eftersom de inte alltid ser sina behov.

Man får oftast motivera människor att ta emot mer hjälp för de ser inte själva att de behöver det här. [---] Man inser inte riktigt att man behöver hjälp. (Handläggare A3)

Samma handläggare tillade dock:

Man kan aldrig tvinga någon, endast motivera. Men aldrig bestämma över huvudet. (Handläggare A3)

En annan handläggare tyckte tvärtom att det är viktigt att inte styra samtalet. Den äldre ska själv uttrycka sina behov och handläggaren ska undvika att avbryta och att ställa direkta frågor, istället ska denne inta en lyssnande position. En tredje handläggare berättade att alla önskemål inte leder till en ansökan eftersom handläggaren resonerar med den äldre, då önskemålet inte framförts som ett krav utan en förfrågan. Är det några önskemål som faller utanför kommunens riktlinjer brukar handläggaren klargöra vad som gäller, ibland nedtecknas inte det ursprungliga önskemålet.

Vissa grejer får man resonera om. Det är inte alltid det blir en ansökan om svåra grejer. Visst ska vi ta upp sådana grejer, många gånger är det ett prat, ett samtal, så det blir ingen specifik ansökan. Sådana saker som att man kanske vill ha städ lite oftare. Det är inte alltid de säger att jag vill ha det, utan man frågar hur ofta brukar du städa. Då beskriver de sin situation och då kan man säga att städning det har vi var fjortonde dag, räcker det? (Handläggare A4)

En handläggare berättade om hur det kan gå till när någon ansöker om att få maten lagad istället för att få en portion färdig mat hemkörd:

Då berättar jag vad som gäller, inga större måltider. Hjälper att värma mat eller matdistribution. Man får ansöka om vad man vill, ofta blir det ju då så att de tar matdistribution eller så hjälper med att värma mat. (Handläggare A2)

Enligt gräsrotsbyråkrateteorin kan ett samtal riktas in och fokusera på det som gräsrotsbyråkraten anser viktigast. Handläggaren kan inte helt utesluta en styrning då det trots allt handlar om yrkesutövning. För handläggaren finns ett mål att nå, att ta reda på behovet. Genom att styra den äldre kommer handläggaren få svar på sina frågor och kan då få fram behovet. När det är känt kan handläggaren sätta in rätt insatser och på så sätt utöva sitt yrke. Gräsrotsbyråkraten använder sig av rutiner från tidigare fall vilket handläggarna bekräftade då de berättade att de hade ett visst upplägg vid varje hembesök. Men vår studie visar också att gräsrotsbyråkraten kan använda styrningen till att resonera bort önskemål som faller utanför kommunens riktlinjer, handläggaren flyttar fokus från önskemål till befintliga insatser. Några av handläggarna beskrev hur vissa önskemål tolkades som förfrågningar istället för en ansökan. Här har handläggarna tolkningsföreträde och bestämmer själva utgången. Önskemål som stämmer överens med kommunala riktlinjer tolkas som en ansökan medan önskemål som avviker ibland tolkas som en förfrågan.

6.3 Legitimera besluten

För att förstå gräsrotsbyråkratin så bör de rutiner och handlingsätt som gräsrotsbyråkraterna utvecklar för att kunna hantera svårigheter och tvetydigheter i sitt arbete studeras (Lipsky, 1980). Vid intervjuerna med handläggarna framkom olika strategier som de använde i sitt arbete för att kunna kringgå kommunala riktlinjer och legitimera sina beslut. Ett frångående av riktlinjerna görs sällan utan en motivering. Handläggarna ger exempel på många ärenden då de frångått riktlinjerna, det handlar om medicinska och sociala faktorer men även om att göra det möjligt att följa kvarboendepincipen som är viktig i kommunen. En handläggare kände sig inte främmande för att frångå riktlinjer utan såg dem som en lägsta nivå. En annan handläggare svarade på frågan om möjligheter att frångå riktlinjer:

Det kan till exempel vara om det är ett par som bor tillsammans där den ena är frisk och hjälper den andra mycket. Om man tänker att de skulle ansöka om just städhjälp så gör man ju egentligen så att man prövar bådass behov. Den friska anhöriga skulle egentligen kunna städa och man skulle ju kunna avslå alltihop med hänvisning till det. Men om man väger in att den personen behöver avlastas för att kunna hjälpa till mycket med de här omvårdande bitarna, då kan man ju liksom bortse lite från det och bevilja det [...]. På så vis är det ju inte helt strikt.
(Handläggare A1)

Samma handläggare berättade om ansökningar där matdistribution endast ska ges ett mindre antal veckodagar än vad som är brukligt, där riktlinjer frångås för att uppnå ett annat syfte:

Målet med matdistributionen kan vara att man får hjälpen, inte att personen ska få mat för det kanske den får ändå. Men att den får en kontakt med kommunen, överhuvudtaget att få in någon hjälp, få in en fot liksom, innan den här personen blir för dement.
(Handläggare A1)

En annan handläggare hade inte bara äldre brukare, utan även yngre och beskrev att det kunde leda till andra bedömningar:

Det kan ju till exempel handla om det här med personlig hygien. Kalle på 80 år kanske är van att duscha varannan vecka, för honom är det ju nästan goda levnadsförhållande att duscha en gång i veckan [...]. Det här med att få hjälp med dusch varje dag, det har jag ett flertal som har då. På grund av att de är yngre. (Handläggare A5)

Under våra intervjuer fick vi flera exempel på situationer då handläggarna legitimerar ett frångående av riktlinjer. Det kan handla om allergier som gör att personen behöver få städad oftare, likaså insatser som ska förhindra fall till exempel om någon ser dåligt och spiller mycket. Problem med kontinensen kan också vara en anledning.

Ibland kan man göra lättstädning eller bara toalett och kök för om man ser dåligt och spiller mycket i köket då blir det lätt för att halka. Likadant för toaletten, det finns många män som har lätt för att kissa utanför, av hygieniska skäl kan man ju ta det varje vecka, även oftare. Nästan varje dag har jag någon som har ett behov av städ och då har jag satt in det. (Handläggare A4)

En handläggare gav ett exempel som avvek lite från de andra gällande hjälp att rasta hunden. Handläggaren trodde att det fanns domar som gav avslag på liknande ansökningar, men sa:

Jag tycker att det är helt skäligt att man skall kunna ha kvar sin hund. Sen kanske inte alla tycker att det är jätteroligt att gå ut med hundar. Jag vet inte, men då får man försöka anpassa det efter de som kan och klarar att göra det [...]. Man inser ju det att det betyder mycket för människor. (Handläggare A3)

Att förankra sitt beslut och rådgöra med sina kollegor är en vanlig strategi som tillämpas bland handläggarna. Alla handläggare brukar rådgöra med sina kollegor när de känner sig osäkra inför ett beslut. Någon tyckte att det var viktigt att lyfta ärenden till hela arbetsgruppen så att inte vissa skapar sig egna riktlinjer. En av

handläggarna kunde till och med tänka sig att kontakta kollegor i en annan kommun för råd.

Handläggarna kunde tänka sig att frångå kommunala riktlinjer och gav många exempel på det. Men det handlade framförallt om medicinska, sociala och konkreta exempel. Däremot var det inte någon som resonerade kring möjligheten att frångå riktlinjer bara för att brukaren ansökt om det. Socialtjänstlagen menar att hjälpen som ges skall utformas i samråd med den äldre och främja personens självständighet, vilket borde kunna legitimera att handläggarna skapar en individanpassad lösning. En individanpassad lösning kan ge många vinster för de äldre såsom bibehållande av funktionsförmågor och ett psykiskt välmående. I längden kan det även resultera i att personens ökade hjälpbehov fördröjs. Istället för att se de eventuella vinster som en individanpassad lösning kan ge, söker handläggarna mer konkreta anledningar för att legitimera ett beslut som är generösare än fastställda riktlinjer.

Gräsrotsbyråkraten utvecklar handlingssätt för att hantera svårigheter, att arbeta strikt efter riktlinjer skulle inte fungera och det skulle kunna leda till förödande konsekvenser för de äldre. När biståndshandläggaren kan ändra på en riktlinje för att ge ett svårt fall en bra lösning, så känner denne en tillfredsställelse med att bryta mot regler och riktlinjer.

6.4 Legitimering genom möjlighet att överklaga

Något som legitimerar gräsrotsbyråkratens arbete inför brukaren är att deras beslut går att överklaga. Men för att det ska fungera är det några kriterier som måste uppfyllas: det måste se ut som att det är en helt öppen väg till ett överklagande, det måste även kosta att använda, inte så ofta leda till ett bifall och inte heller så ofta bli omskrivet i pressen. Kriterierna behövs därför att om ett överklagande inte skulle kosta något eller alltid leda till bifall så skulle alla brukare överklaga för minsta lilla sak, som t.ex. att få ökat ekonomiskt bistånd. Det skulle leda till att

möjligheterna att överklaga skulle minska på grund av hög belastning. Vidare skulle det även leda till en orättvisa då vissa brukare skulle få mer än andra då de ansökt om mer, dessa två faktorer skulle i slutändan underminera hela det byråkratiska systemet (Lipsky, 1980). Även om gräsrotsbyråkraterna hjälper brukarna med överklagandet och förser dem med resurser för att överklaga, gör detta att hela hjälpprocessen fördröjs. Det kräver också att individen orkar engagera sig vilket i slutändan kan ha en avskräckande effekt på brukaren. Något som också kan ha en avskräckande effekt på viljan att överklaga kan vara att brukaren får veta att det inte är så troligt att de får rätt i sin överklagan (Ibid.).

Samtliga handläggare legitimerade sina negativa beslut med att de alltid går att överklaga. De ser det som en trygghet för den enskilde, men också för sig själva. Genom att biståndshandläggaren hänvisar den äldre till möjligheten att överklaga skjuter de ansvaret från sig till högre instanser. När den äldre framför ett önskemål som kommer leda till ett avslag informerar handläggaren om det, samt att det alltid finns en möjlighet att överklaga beslutet. Informationen har ofta en avskräckande effekt på individen som upplever det som krångligt och tidsödande att överklaga. En handläggare berättade hur det kan gå till:

Många drar sig när man säger att du kan söka om vad du vill och sedan blir det prövning på det och då kan det bli avslag på det, men då har du möjlighet att överklaga. Nej usch, överklaga säger de, det vill jag inte då! (Handläggare A2)

Flera av handläggarna påpekade att de många gånger vet att deras beslut kommer att hålla i ett överklagande, denna vetskap ger dem en trygghet i sina avslag.

Jag vet att det håller ifall man överklagar och då kan det ju vara nästan skönt att kunna säga, så här är kommunens regler och jag får inte göra något annat. För på något vis så lyfter man det en nivå över, då är det inte mig som person de blir arga på.
(Handläggare A1)

De som dock väljer att överklaga är de som har driftiga anhöriga som kan föra deras talan, framförallt överklagas särskilt boende då det har en mer central betydelse för individen. Men ett överklagande kan också leda till nya riktlinjer för handläggarna, vilket två av dem framhöll som viktigt. En av dem menade dessutom att ett överklagande kan vara ett tillfälle att få utvecklas i sin profession.

I början var det skönt att folk nöjde sig, men ju längre jag har jobbat så inser jag att det finns ju ingen prestige i själv om någon inte skulle godta det jag har beslutat. Utan jag tycker det är jättebra om man får en prövning, det tycker jag är spännande i min yrkesroll. (Handläggare A5)

Enligt Lipskys (1980) teori om gräsrotsbyråkrater finns det några kriterier som avskräcker brukare från att överklaga, ett av dem är kostnad för överklagande. Kostanden finns inte i det svenska systemet, men även om det är gratis tycks det ändå inte leda till att fler överklagar. Den låga benägenheten att överklaga kan bero på att det handlar om äldre som ofta är sjuka och därför inte orkar genomgå processen. Något som hjälper till att avskräcka är om överklagandet framställs som besvärligt av handläggaren och information ges om vad som är brukligt att bevilja.

6.5 Legitimering genom att konstruera brukaren

Brukaren upplever ofta sin egen situation och de egna behoven som unika. Vanligen förväntar de sig en individuell behandling och uppmuntras till det av omgivningen. Gräsrotsbyråkraten ser istället kraven på en individuell behandling som omöjligt för organisationen. För att de ska kunna sköta arbetet på ett bra sätt måste brukaren konstrueras enligt verksamhetens normer. Att helheten fungerar bra ses som viktigare än att varje brukare får en individuell lösning och gräsrotsbyråkratens mål blir att få kontroll över sin arbetssituation (Lipsky, 1980).

Många av handläggarna gav vid intervjuerna en förklaring till varför de äldre så sällan får en individuellt utformad hjälp. De menade att äldre ofta inte orkar välja

och vill ha en färdigt utformad hjälp, fastän de får veta att de kan ansöka om vad de vill.

De vill att man liksom lägger upp det: det här kan du få.
(Handläggare A2)

Det är så de tror att det funkar. Vad finns det? Jag har hört att man kan få bli duschad en gång i veckan, det har jag hört. Finns det i något paket ungefär. Jaha, tror du det säger man liksom. Men du kan söka om precis vad du vill, men nå de vill gärna ha det som ett serverat paket, många av dem, speciellt på lasarettet.
(Handläggare A2)

Så finns det en tendens, att man har paketet klart och sen nöjer man sig med det. Frågan som man ofta får ute det är ju: Vad kan jag få hjälp med? (Handläggare A5)

En av handläggarna önskade att de äldre skulle ta fler initiativ eftersom det ibland kan kännas som att handläggaren bestämmer åt dem, vilket denne tror beror på att den äldre befinner sig i en beroendeställning. En annan handläggare berättar att de som är gamla nu inte är vana vid att bestämma och kräva, utan är tacksamma för vad de får. Handläggaren ser också ytterligare svårigheter när äldre även ska välja vilken utförare de vill ha av sin hemtjänst.

Resonemangen om att äldre inte orkar välja är bekväma för handläggarna och legitimerar deras användande av kommunala riktlinjer. Genom att gräsrotsbyråkraten tillskriver den äldre orkeslöshet och svårigheter att göra val, konstrueras en brukare. För gräsrotsbyråkraten innebär konstruktionen att den äldre passas in i organisationen och följer de normer som finns. Arbetet blir då lättare att utföra och det går snabbare om de äldre inte behöver stöttas i att göra val och sättas in i hur det går till. Bruket av riktlinjerna kan då ses som nödvändigt av handläggarna och som det allra bästa för brukarna, eftersom de då slipper bli besvärade med många svåra valsituationer.

6.6 Anpassning av mål till möjligheterna att uppfylla dem

För att förstå hur vissa organisationer kan arbeta mot sina egna mål och normer måste fokus riktas mot hur de anställda själva upplever normer och andra påtryckningar som de kan vara utsatta för. De beslut, rutiner och strategier som gräsrotsbyråkraterna skapar för att kunna hantera oklarheter och krav från olika håll, blir slutligen de offentliga förfaringssätt som tillämpas. Det resulterar i ett synsätt att den hjälp brukarna får är den bästa som finns att tillgå. För att förklara hur gräsrotsbyråkraterna hanterar diskrepansen mellan tjänsternas ideal och verkliga tillhandahållande samt hur de trots det håller ut och kan vara nöjda med sitt arbete, finns det några olika strategier som måste tas i beaktande. En strategi som är nödvändig är att de anpassar sina mål och ideal till möjligheterna att uppfylla dem. Gräsrotsbyråkraterna bildar även vissa egna uppfattningar om brukarna för att kunna hantera sina egna bristande möjligheter att uppnå de ideala föreställningarna om verksamheten. En annan strategi för att hantera arbetet och diskrepansen mellan vad de egentligen borde göra och vad de i verkligheten har möjlighet att göra, är att rent psykiskt vara frånvarande på arbetet. De överger inte verksamhetens uppsatta mål, men de skapar istället sin egen version som delas av kollegorna och är lättare att uppnå och arbeta utefter (Lipsky, 1980).

I Socialtjänstlagen står det att de insatser som ges ska vara individanpassade, men i gräsrotsbyråkratens situation får inte individen utrymme. Istället styrs verksamheten utav regler och riktlinjer. Samtliga handläggare ansåg att de äldres önskemål alltid fick styra vid upprättandet av ansökan. Trots det nämnde ingen att de eftersträvar en individanpassad lösning, istället betonades vikten av likhet för alla, rättvisa och att alla handläggare arbetar åt samma håll.

Man har ju det som en riktlinje att gå efter, om vi till exempel tar städning att det är varannan vecka, två rum och kök, man ska ha sina egna redskap också. Och om någon säger att de vill ha något annat då säger ju inte jag javisst får du det, för samtidigt gäller det att det ska ju ändå finnas en rättvisa, det ska ju inte bero på mig som handläggare de träffar. (Handläggare A6)

En handläggare uttryckte att deras bedömningar inte ska vara godtyckliga och därför är det viktigt att handläggarna tillsammans diskuterar kring beslut som känns oklara. Genom att se individuella beslut som godtyckliga går det grundläggande målet i Socialtjänstlagen förlorat. Handläggarna har istället andra mål för sitt arbete, till exempel att göra rätt - inte gott och att tillhandahålla en skälig levnadsnivå. Rättvisa väger tyngre än individualiteten. De äldre själva kanske inte alltid är nöjda eller ser sina behov som tillgodosedda, men handläggarna upplever att de har tillgodosett den äldres behov. Ibland kan svängningar uppstå angående korttidsplatser och särskilt boende, då det finns god tillgång på platser kan det ruckas på riktlinjer för att fylla dem, är det däremot brist på platser krävs ett större omvårdnadsbehov. Detta upplevdes av en handläggare som att sända ut olika budskap för vilket behov som krävs, det ska vara likvärdigt.

6.7 Förminska den egna handlingsförmågan

Gräsrotsbyråkrater har en strategi för att klara av sitt arbete som innebär att de förminskar sin egen handlingsförmåga, de menar att de inte har inflytande eller möjlighet att bestämma. Undantag görs aldrig från regler fastän de ibland kanske skulle kunna vara möjliga, det försvaras med att de arbetar enligt lagen eller att det är ”så man gör”. Syftet är att skydda dem mot påtryckningar från brukare, men också att undvika att inse sina egna tillkortakommanden som offentliganställda. Strategin bottnar i ångest över gapet mellan förväntningar och upplevd förmåga (Lipsky, 1980).

Att avslå ansökningar kan ibland kännas jobbigt för handläggaren, speciellt när det handlar om särskilt boende. Det är ofta en avgörande fråga för många äldre eftersom de kan känna sig otrygga i sitt hem. Vid konfrontationen med den äldre och eventuellt anhöriga ställs handläggaren inför deras ångest och oro, anklagelser om hjärtlöshet kan förekomma. Då blir regler och riktlinjer ett stöd för handläggaren och beslutet är bortom deras kontroll.

Det som kan vara jobbigt tycker jag är väl att jag är ju här för att göra rätt så ser jag det, men man vill ju göra gott också. Men det är inte, alltså min avsikt är inte att göra gott, utan det är att bedöma vad som är skälig levnadsnivå och vad som är minimistandard. Och det är det som kan vara svårt att förklara för den enskilde och för de anhöriga, att jag ser att ni har eller du har det jättejobbigt och att jag med mitt hjärta kanske vill ge dig ett boende. Men det är ändå en politiskt styrd organisation och vi har ändå våra, alltså vi går efter riktlinjer och domar, och de kan alltid överklaga om de vill. Men det kan vara lite svårt att förklara när de tycker att: ser du inte hur min mamma ligger här, hon mår så dåligt. Och jag liksom säger att hon kan få den hjälpen i hemmet. Att man inte behöver bo på ett boende för det. Det är väl det jobbigaste, att de inte tror att man har något hjärta, att man är iskall. (Handläggare A2)

Handläggarnas handlingsutrymme är inget de själva styr över fullt ut, genom riktlinjer och politiska beslut sätts gränser och standards för vad som är skälig levnadsnivå. Det medför att handläggarens egen handlingsförmåga förminsкас, begränsningar finns för vad handläggaren kan och får bevilja. Riktlinjerna är alltså viktiga för handläggarna och utgör en trygghet i arbetet.

6.8 Professionalitet

Gräsrotsbyråkratens yrkesroll är komplicerad, den kräver sunt förnuft och improvisation. I arbetssituationen handlar det om människor och då krävs ett gott omdöme vilket påverkar regelformeringen negativt. Arbetet kan också vara svårkontrollerat vilket hänger samman med yrkesrollen. Gräsrotsbyråkraten har tillgång till brukarnas förstahandsuppgifter och har samtidigt kunskaper om organisationens utbud, vilket denne har till sitt förfogande för att möta brukarens behov, det är en dubbel roll som är en källa till makt. Brukarrelationen har två sidor, den är både en kontakt två människor emellan och en relation mellan brukare och organisation. Det är organisationerna som sätter ramarna och bestämmer relationens förutsättningar där de ingående parterna måste anpassa sig. Den första uppgiften för gräsrotsbyråkraten i mötet med brukaren är att göra en organisatorisk konstruktion, d.v.s. göra brukaren till brukare eftersom ingen organisation kan ta hand om en hel människa. Genom att bara fästa avseende på

det som hos brukaren rör organisationens specialisering stoppas brukaren in i en administrativ kategori och stöps in i en byråkratisk identitet. På så sätt kan organisationen lättare ta sig an brukarens ärende. Innanför ramarna finns dock en liten möjlighet att agera fritt och gräsrotsbyråkraten får ett litet utrymme för att göra egna bedömningar. Regelsystemet anpassas till konkreta ärenden och blir ett obyråkratiskt element i den byråkratiska strukturen. Här kan en konflikt uppstå för gräsrotsbyråkraten - att vara människa samtidigt som organisationsrepresentant. Men i avvägningen mellan att ha ett personligt eller ett organisatoriskt beteende, alltså i vilken grad och på vilket sätt de administrativa kategorierna får styra, handlar det om en avvägning i rollen som gräsrotsbyråkrat (Johansson, 1992).

Handläggarna resonerade kring sin profession och det handlingsutrymme som de har. De menade att riktlinjer är mycket bra, men att om det bara hade handlat om att följa dem hade vem som helst kunnat sköta deras arbete och utbildningsnivån hade varit oviktig.

Om jag är anställd som handläggare får man utgå ifrån att jag har en viss rörelsefrihet. Hade det bara varit att följa riktlinjer hela tiden så hade man inte behövt så mycket utbildning för att göra jobbet. (Handläggare A1)

Något som också ses som en del i handläggarnas profession är att de ändå har möjlighet att göra bedömningar utan att överväga tillgången på insatser, utan detta handlingsutrymme hade de kunnat ersättas med en beställningscentral. Genom att gräsrotsbyråkraten använder professionellt tänkande, ett sunt förnuft samt improviserar utefter den äldres behov och därmed går utanför organisationens ramar, påverkas regelutformningen negativt. Handlandet gynnar den enskilde eftersom en viss flexibilitet kring den enskildes behov finns, utan professionen hade arbetet blivit mer ramstyrt. Två handläggare menade att det är viktigt att upprätthålla en professionell fasad, särskilt vid avslagsbeslut då anklagelser kan förekomma och de berörda kanske inte förstår vilka grunder beslutet vilar på. Alla handläggare var väl medvetna om den myndighetsroll de befinner sig i och tyckte att det var viktigt att vara ödmjuk i mötet med den äldre.

När man besöker någon i deras hem måste man tänka på att det är deras hemmaplan. Att man visar att man är ödmjuk i kontakten så att man inte är en myndighetsperson som kommer in där och ska ta kommandot. Utan låter dem så mycket som möjligt komma till tals. (Handläggare A5)

7 Slutdiskussion

Det sista kapitlet har som avsikt att sammanfatta och vidareutveckla de resultat som vi kommit fram till, bland annat med hjälp av tidigare forskning.

7.1 Vad prioriteras högst?

Tidigare forskning har visat att det är vanligt att erbjuda standardlösningar inom äldreomsorgen (Blomberg, 2004), trots att Socialtjänstlagen framhåller att de insatser som ges ska utformas tillsammans med individen samt frigöra och utveckla dennes resurser (SFS 2001:453). I vår studie svarade samtliga handläggare att individens önskemål var det som fick styra. Men när vi ställde frågan om det fanns möjlighet att få hjälp med att laga mat istället för att få färdig hemskickad, var det sällan ett alternativ som skulle bli beviljat. Färdig mat sågs som skälig levnadsnivå och den riktlinjen frångicks inte gärna om det saknades någon medicinsk orsak. Handläggarna gav flera exempel från sitt arbete på önskemål som frångick de kommunala riktlinjerna och hur de hade hanterat dem. De gånger då de frångick riktlinjerna gjordes det nästan alltid med en motivering, dock aldrig med syftet att skapa en individanpassad lösning, vilket är anmärkningsvärt då lagen förespråkar det. Individuella lösningar kan ge vinster för de äldre, men även för samhället. För de äldre kan det innebära att få bibehålla sina funktioner och behålla sitt människovärde genom att få hjälp att utföra de sysslor som de fortfarande klarar. Samhället kan göra vinster genom att de äldre får en trygg och tillfredsställande vardag, vilket kan leda till att fler mår bra och bor kvar hemma. En annan vinst kan också vara att ett större hjälpbehov skjuts framåt i tiden vilket sparar resurser.

Som svar på våra frågeställningar om hur handläggarna förhåller sig till kommunala riktlinjer, äldres önskemål och lagar samt frågan om vilken aspekt som prioriteras högst tolkar vi de svar vi fått från handläggarna som att de kommunala riktlinjerna prioriteras. Handläggarna menar att de äldres önskemål alltid får styra, men vi har märkt att det endast verkar stämma vid de tillfällen då önskemålen sammanfaller med riktlinjerna.

7.2 Strategier i arbetet

I enlighet med vår tredje frågeställning identifierade vi många strategier som handläggarna använde för att hantera olika situationer som de ställdes inför i sitt arbete. Den mest framträdande strategin handlade om de äldres rätt att överklaga besluten. Alla handläggare nämnde vid flera tillfällen under intervjuernas gång att de äldre alltid har möjlighet att överklaga. Vi tolkade det som ett sätt att skjuta ansvaret ifrån sig till nästa instans: Länsrätten. Överklagandet kan ha en avskräckande effekt på de äldre enligt handläggarna, vi tror att det kan bero på hur det framställs. Om det läggs fram som något krångligt som de äldre behöver hjälp med och dessutom är tidsödande kan det förmodligen få många att avstå från möjligheten. Handläggarna kan även ha kunskap om att deras beslut förmodligen kommer att hålla vid ett överklagande vilket de upplyser de äldre om. Att bli ställd inför den informationen resulterar med största säkerhet i att inget överklagande kan komma till stånd.

Det visade sig att några av handläggarna upplevde det som ett stöd att ha regler och riktlinjer bakom sig. Vetskapen att ett beslut följer de normer som är uppsatta för skälig levnadsnivå ses som en trygghet för några av handläggarna eftersom ansvaret då är bortom deras kontroll. Det är en strategi för arbetet att förskjuta ansvaret till någon annan för att på så vis befria sig från skuld känslor. Handläggarna förminskar den egna handlingsförmågan genom att påstå att de inte har något inflytande eller möjlighet att bestämma. Detta motsäger Andersson (2004) som menar att handläggarna faktiskt har ett stort handlingsutrymme och delegation att besluta om insatser som motsvarar 2/3 av kommunens kostnader för socialtjänsten. Vi tror att handläggarna har större handlingsutrymme än vad de vill uppge att de har, vilket gör att de har möjligheter att följa riktlinjerna mer strikt. Att följa riktlinjer kan förenkla arbetet eftersom skapandet av individuella lösningar för alla äldre är mer tidskrävande och ställer större krav på både handläggare och organisation. Därför är riktlinjerna en bekväm lägsta nivå att falla tillbaka på. Genom att handläggarna dessutom diskuterar och pratar ihop sig om vad som är skäligt legitimeras ytterligare att det som alla kommer överens om stämmer. Vi funderade över om det fanns några uttalade regler om vad som var

mer giltigt gällande frångående av riktlinjerna och kom fram till att det är mer giltigt när det handlar om den personliga hygien. Att få hjälp med dusch varje dag ansågs helt legitimt att bevilja medan hjälp med städ krävdes större behov som exempelvis allergi.

För att följa riktlinjerna tillämpar några av handläggarna en strategi där samtalet styrs och ansökningarna formuleras så att de passar in till kommunal standard. Tidigare forskning visar att handläggning har gått mot att bli mer instrumentell och rutinartad (Blomberg 2004). Genom att de äldres behov anpassas till utbudet försvinner möjligheten till det individuella där insatserna anpassas till de äldre (Blomberg & Petersson, 2003; Lindelöf & Rönnbäck, 2004). I vår studie redogjorde två handläggare för hur alla önskemål inte betraktas som ansökningar utan istället ses som förfrågningar och därför inte leder till någon dokumentation. När önskemålet inte nedtecknas kan det inte heller överklagas. Lindelöf & Rönnbäck (2004) har i sin forskning kommit fram till samma sak, de menar att önskemål som inte passar in negligeras och ersätts av handläggarnas uppfattning om individens behov. Vad denna strategi grundar sig i kan vi endast spekulera om, vi tror dock att handläggarna vill leda den äldre till den, enligt dem, bästa lösningen. Att leda den äldre till en ansökan formad utefter riktlinjer kan vara av bekvämlighet. Handläggaren skulle kanske annars behöva göra ett avslag, istället får den äldre hjälp att formulera en ansökan som kan bli beviljad.

När vi gjorde vår studie var vi övertygade om att en individanpassad lösning var något som skulle eftersträvas och att de äldre fråntogs rättigheten att själva utforma sin hjälp. Våra tankar fick stöd av studier som har visat att självbestämmanderätten har blivit eftersatt (Länsstyrelsen 2007:01). Även stora delar av den tidigare forskning vi tagit del av styrker uppfattningen. I forskningen visas det hur standardlösningar erbjuds de äldre (Blomberg, 2004) och att de äldre får anpassa sina behov utefter befintligt utbud (Blomberg & Petersson, 2003; Lindelöf & Rönnbäck, 2004). Vid våra intervjuer med handläggarna svarade några att de äldre inte orkar välja mellan olika insatser utan vill ha en färdig

lösning. Vi tolkar det som en strategi från handläggarna för att legitimera användandet av riktlinjer. Trygdegård (2007) har dock i sin forskning visat att det kan förhålla sig så, de äldre har svårt att utblicka det befintliga utbudet och göra rätt val. Studier från Socialstyrelsen (1996) har visat att det är svårare att få hjälp och att ett större vårdbehov krävs. Detta väcker tankar om att det kan finnas fler synvinklar på situationen. Människor som ska välja hemtjänstinsatser idag har stora vårdbehov och orkar därför inte sätta sig in i alla val och möjligheter som finns. Anledningen till att den individanpassade lösningen förespråkas tror vi beror på att vi ser på situationen ur vårt eget perspektiv som friska och aktiva. För att förstå de äldres situation måste vi tänka ur ett äldreperspektiv, vilket betyder att vi måste sätta oss in i vad det kan innebära att vara gammal och sjuk.

7.3 Till sist

Vi bestämde oss tidigt att bortse ifrån hur länge handläggarna befunnit sig i sitt yrke, men det visade sig snart i intervjuerna att det fanns stora skillnader i antalet yrkesverksamma år. De handläggare som varit anställda kortast tid arbetade mer för att göra rätt, de var nya i sitt yrke och då handlar det kanske mer om att göra ett bra jobb för organisationen. De som arbetat en längre tid känner sig troligtvis mer bekväma i sin roll, vågar ta mer egna initiativ och arbetar i högre grad för de äldre. Att det spelar stor roll vilken handläggare som brukaren tilldelas tycker vi är intressant för fortsatt forskning.

I vårt arbete med uppsatsen har vi fått en ny bild av biståndshandläggning. Vår föreställning var att handläggarna tillsammans med de äldre skulle utforma insatserna. Det visade sig att handläggarna var styrda av kommunala riktlinjer och de flesta insatserna standardiserade. Intervjuerna gav oss en ny bild av hur äldreomsorgen ser ut och vilka behov som finns. Damer som endast vill ha hjälp med städning en gång i veckan är sällsynta, istället utgörs brukarna av personer med stora hjälpbehov. Att dessa personer då ska orka välja mellan olika insatser och utförare framstår nu inte som realistiskt.

Referenser

- Andersson, K. (2004) "Det gäller att hushålla med kommunens resurser – biståndsbedömarens syn på äldres sociala behov" *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2004, 3-4, 275-292.
- Andersson, P. (2007) "Biståndsbedömningen måste beakta psykosociala behov", *Socionomen*, 2007, 4, 58-61
- Blomberg, S. & Petersson, J. (2003) "Offentlig äldreomsorg som del i ett socialt medborgarskap" *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2003, 4, 303-318
- Blomberg, S. (2004) *Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen. Genomförandet av en organisationsreform och dess praktik*. Lund: Socialhögskolan, Lunds Universitet
- Grönmo, S. (2006) *Metoder i samhällsvetenskap*. Malmö: Liber
- Johansson, R. (1992) *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: Arkiv
- Jordan, B. (2005) *Sex, pengar och makt. Om det kollektiva livets omvandlingar*. Göteborg: Daidalos
- Lindelöf, M. & Rönnbäck, E. (2004) *Att fördela bistånd – Om handlägningsprocessen inom äldreomsorgen*. Umeå: Umeå universitet, Institutionen för Socialt arbete
- Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation
- Länsstyrelsen i Jönköpings län (2007:01) *Rättssäkerheten vid ansökan om hemtjänstinsatser. Redovisning av tillsyn i sex län*.
- Prop. (1971:30) *Förvaltningsrättsreform. Omorganisation av förvaltningsrättsskipningen, Förvaltningslag, Förvaltningsprocesslag, m.m. Del 2 (motiv)*
- Nationalencyklopedin (2008-12-26) <http://databas.bib.vxu.se:2075/artikel/351736>

SCB, Statistiska Centralbyrån (2008-10-22) *Befolkningsstatistik i sammandrag 1961 – 2007* http://www.scb.se/templates/tableOrChart_26040.asp

Socialstyrelsen (1996) *Ädelreformen – Slutrapport*. Stockholm: Socialstyrelsen

Socialstyrelsen (2006) *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen

Socialstyrelsens statistikdatabas (2008-10-22)
<http://www.socialstyrelsen.se/Statistik/statistikdatabas/>

Socialtjänstlag (2001:453) *Svensk Författningssamling*

SOSFS 2007:17 *Socialstyrelsens allmänna råd om personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som avser äldre personer*. Stockholm: Socialstyrelsen

Trygdegård, G. (2000) *Tradition, Change and Variation: Past and Present Trends in Public Old-age Care*. Stockholm: Socialhögskolan, Stockholms universitet

Trygdegård, G. (2007) "Den svenska äldreomsorgen – välfärd eller ofärd?" *Socionomen*, 2007, 4, 50-54

Vetenskapsrådet (2009-01-02)
www.vr.se/download/18.668745410b37070528800029/HS%5B1%5D.pdf

Växjö kommun (1999) *Förslag till inrättandet av en avdelning för myndighetsutövning*. Omsorgsnämnden, Växjö kommun.

Bilaga 1

6 (8)

2007-09-15

Insatskoder enligt Socialtjänstlagen

De olika tidsangivelserna nedan ska ses som en generell riktlinje att utgå ifrån i normalfallet.

Individuell behovsprövning gäller alltid.

Kod	Serviceinsatser	Servicetyper
H3000	Städning beviljas i regel en gång varannan vecka. Insatsen omfattar två rum och kök, hall samt badrum. För makar/sammanboende omfattar städningen tre rum och kök, hall samt badrum. Vid besök ges information till den enskilde vad kommunen kräver ska finnas i bostaden avseende städmaterial. I städningen ingår följande moment om inget annat framgår av beslutet: - Damma - bokhyllor, bord och bänkar av olika slag. Ej prydnadsaker - Dammsuga - Torka golv - Källsortera	Hemtjänst serv 1 timme/vecka i, sammanboende 0.5 timmar/vecka på var och en
H3001	Fönsterputsning beviljas i regel två gånger per år. Omsorgsnämnden har ännu inte tagit ställning till närmare riktlinjer.	Hemtjänst serv
H3200	Tvätt beviljas i regel en gång varannan vecka. Insatsen omfattar följande moment: * Gångkläder, lakan, badlakan, handdukar * Strykning av gångkläder (enstaka plagg) * Mangla lakan Dukar och gardiner lämnas till kemtvätt där det finns möjligheter att få allt tvättat, struket och manglat	Hemtjänst serv 1 timme/vecka. Sammanboende 0.5 timmar/vecka på var och en
H3300	Inköp beviljas i regel en gång i veckan. Insatsen omfattar inköp av mat och förbrukningsvaror. I de fall den enskilde vill och klarar att följa med till affären ska hon/han få möjlighet att göra det. I annat fall anlitas inköpsgruppen. Insatsen omfattar vidare: * Planera och skriva inköpslista tillsammans med den enskilde om behov finns * Rensa ut gammal mat ur kylskåp om behov finns * Plocka in varor på sin plats	Hemtjänst serv 1 timme/vecka
H3400	Övriga ärenden Insatsen omfattar exempelvis: * Sällskap till och från läkare, tandläkare, apotek, frisör, post och bankärenden osv. Vid regelbundna och återkommande besök kan faktisk tid behöva registreras.	Hemtjänst serv 0.25 timmar/vecka
H3500	Övriga serviceinsatser Insatsen omfattar exempelvis: * Bädda, diska, plocka undan vattna blommor, ta ut soporna osv.	Hemtjänst serv 0.25 timmar/dag
H3600	Måltidsinsats Insatsen omfattar förberedelser/tillredning/värmning av frukost, mellanmål, lunch/middag och kvällsmat. I insatsen kan det även ingå att tillaga enklare måltider.	Hemtjänst serv
H4000	Matdistribution Insatsen omfattar ett minimum behov på tre matleveranser per vecka. På underlaget som skickas till aktuellt kök ska det framgå om maten ska levereras med kokt eller rå potatis och om det finns något den enskilde inte kan äta.	Matdistribution
Omvårdnadsinsatser		
H1000	Personlig omvårdnad Insatsen omfattar följande moment: * Uppstigning och sänggående * På- och avklädning * Toalettbesök * Personlig hygien * Förflyttning	Hemtjänst omv

2007-09-15

H1002	Social samvaro Insatsen kan beviljas av följande skäl: * Förebygga oro/otrygghet/ensamhet Insatsen kan innehålla följande moment: * Fika, prata, spela kort	Hemtjänst omv 0.5-1.0 tim/tillfälle
H1100	Tillsyn Insatsen omfattar endast ett kort besök.	Hemtjänst omv 0.08 tim/tillfälle
H1101	Promenader Insatsen omfattar även att ta på och av ytterkläder om behov finns. OBS! Skilj från ordinerad gångträning (HSL)	Hemtjänst omv 0.5-1.0 tim/tillfälle
H4600	Växelvård	Växelvård
H4650	Korttidsboende	Korttidsboende
H4900	Avgiftsfri avlösning 15 tim/månad. Insatsen omfattar följande moment: Personal från hemtjänsten kommer hem och tar hand om den enskilde och den anhörige får tid till egna aktiviteter. Den enskilde och anhörige måste vara sammanboende. <i>Se även rutiner för avgiftsfri avlösning.</i>	Avgiftsfri avlösning Ingen tid registreras. Nivå anges med 00.
H4700	Ledsagning Insatsen omfattar följande: * Möjliggöra besök hos vänner eller delta i fritids- kultur- och nöjesaktiviteter. Insatsen kan sökas både som en regelbunden insats och som en tillfällig sådan. Ledsagning beviljas med upp till 80 timmar per kalenderår och max 5 tim/tillfälle. Önskas ledsagning för längre resor sker en särskild prövning. Verkställande enhet som utför ledsagning får timmar för utförd tid från resursfördelning. <i>Se även rutiner för ledsagning.</i>	Ledsagning Ingen tid registreras. Nivå anges med 00.
H2000	Måltidinsats Insatsen omfattar hjälp med att äta och dricka	Hemtjänst omv
H4300	Telefonservice Insatsen är avgiftsfri.	Hemtjänst omv
H4200	Trygghetslarm Den enskilde måste lämna två stycken nycklar när larmet installeras.	Larm över 75 år Larm under 75 år
H6000	Boendestöd (psykiskt funktionshinder) * Behov av sociala kontakter som inte kan tillgodoses på annat sätt * Hjälp med kontakter med sjukvård och myndigheter * Hjälp med bedömning och planering av dagliga aktiviteter och vid behov finnas med som pedagogiskt/praktiskt stöd när dessa utförs	Hemtjänst omv
H7000	Total tid Den totala tiden registrerades under insatsfliken i fältet timmar/vecka. Faktisk tid beräknas för insatser <7 tim/m enligt lista. H = Htj service <7 tim/mån h = Htj omvårdnad <7 tim/mån I = Htj >7 tim/mån registreras enligt schablon	Total tid Registreras i insatsbild i fältet <i>individuellt</i>

Växjö 2007 09 21
Myndighetsavdelningen
Therese Lang / Agneta Johansson

Bilaga 2

Intervjuguide

- Kan du beskriva ett vanligt hembesök hos en äldre person? Vad är viktigt att tänka på?
- Hur upplever du möjligheterna att tillgodose behoven för de som ansöker om bistånd?
- Vad kan vara problematiskt i beviljande och avslag?
- Vilka mål har ni för arbetet? Tycker du att de uppnås?
- Har ni några riktlinjer för vilka insatser som erbjuds? Kan du beskriva några av dem?
- Om ja, hur strikta är de? Finns det möjlighet att frångå dem? Kan du ge något exempel från ditt arbete där du frångått riktlinjerna?
- Känner du som handläggare någon press från politiker/chefer att följa uppsatta riktlinjer?
- Hur påverkar kommunens ekonomi dina möjligheter att bevilja olika insatser?
- Hur mycket får den äldres önskemål styra?
- Vilka överväganden gör du när en person framför ett önskemål?
- Har du någon gång varit med om att någon ansökt om något utöver det vanliga?
- Om ja, hur hanterade du detta önskemål? Vilka möjligheter har du att bevilja ett sådant önskemål?
- Pratar ni mycket på arbetsplatsen om vilka insatser som bör beviljas? Både informellt (mellan kollegor) och på arbetsplatsmöten?
- Upplever du att ditt synsätt på din yrkesroll och ditt arbete har förändrats från när du började jobba som biståndshandläggare?