



AKADEMIN FÖR HÄLSA OCH ARBETSLIV
Avdelningen för socialt arbete och psykologi

*En handläggning är som en resa, man vet aldrig
hur den slutar*

**En studie i vad som påverkar kommunens biståndsbedömare i
handlägningsprocessen**

Helena Brusling & Helena Ekman

Höstterminen 2012

C-uppsats, 15 poäng

Socialt arbete

Examensuppsats

Socionomprogrammet med inriktning äldre och funktionshindrade

Handledare: Fereshteh Ahmadi

Examinator: Sam Larsson

SAMMANFATTNING

En studie om vad som påverkar biståndsbedömare i handläggningsprocessen.

Av Helena Brusling och Helena Ekman

Studiens syfte var att kartlägga de faktorer som påverkar biståndsbedömarnas handlande i handläggningsprocessen samt att undersöka hur intervjupersonerna förhåller sig till dessa faktorer. För att besvara vårt syfte har vi utgått från följande frågeställningar; vilka är det för faktorer som påverkar biståndshandläggarna i handläggningsprocessen? Samt hur förhåller sig intervjupersonerna till dessa faktorer? För att samla data använde vi en kvalitativ metod med halvstrukturerade livsvärldsintervjuer. Studien har utgått från ett fenomenologiskt perspektiv vilket har givit en god inblick i biståndsbedömarnas livsvärld och vi har genom dessa intervjuer funnit följande faktorer som påverkar biståndsbedömarna; uppdraget, handlingsutrymme, äldre som ansöker om bistånd, anhöriga och kollegor. Utifrån de valda analysverktygen som Socialkonstruktivism, Doxa och Gräsrotsbyråkraten har vi funnit förklaringar till varför biståndsbedömarna förhåller sig till de olika faktorerna på de sätt som de gör.

Nyckelord: Handlingsutrymme, biståndsbedömare och sociala konstruktioner

ABSTRACT

A study about what affects care managers in the decision making process.

Helena Brusling and Helena Ekman

The purpose of this study was to map factors that affect care managers in the decision making process and how the interviewee approached these factors. To find an answer to our purpose we raised the following questions; what are the factors that affect care managers in the decision making process? And how do the care managers respond to these factors? To collect data we used a qualitative method with semi-structured interviews. The study has been made with a phenomenological perspective which has given an ample insight to the world of care managers' reality. Through this we have found the following factors that affect care managers discretion, commission, elderly that apply for care, relatives, and colleagues. We have also found several stories that alongside with chosen analytical tools such as social construction, doxa and street-level bureaucracy have given explanations to why care managers act upon different factors as they do.

Key words: Discretion, care manager, social construction

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning.....	3
1. INLEDNING.....	6
1.1 Perspektiv.....	6
2. SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR.....	6
2.1 Uppsatsens disposition.....	7
2.2 Bakgrund och begreppsförklaringar.....	7
2.2.1 Professionen.....	7
2.2.2 Handläggningsprocessen.....	8
2.2.4 New Public management.....	8
3. TIDIGARE FORSKNING.....	8
3.1 Ekonomi och riktlinjer.....	9
3.2 Äldre och anhöriga.....	10
3.3 Kollegor.....	10
3.4 Handlingsutrymme.....	11
4. TEORETISKT RAMVERK.....	12
4.1 Socialkonstruktivism.....	12
4.2 Pierre Bourdieu – Doxa och Habitus.....	14
4.3 Street-level bureaucrat – gräsrotsbyråkrat.....	14
4.4 Rationalitetsbegrepp.....	15
4.5 Förhandling.....	15
5. METODER.....	16
5.1 Vetenskapsfilosofisk utgångspunkt.....	16
5.2 Forskningsdesign.....	16
5.3 Tillvägagångssätt.....	17
5.3.1 Urval av litteratur och litteratursökning.....	17
5.3.2 Urval av intervjupersoner.....	17
5.3.3 Intervjuguiden.....	18
5.3.4 Intervjubearbetning.....	18
5.3.5 Dataanalys.....	18
5.3.6 Reliabilitet och validitet.....	19
5.3.6a Intervju processen.....	19

5.3.6b	Analys processen	20
5.3.7	<i>Etiska överväganden</i>	20
5.3.7.a	Informationskravet och samtyckeskravet	20
5.3.7.b	Konfidentialitetskravet.....	20
5.3.7.c	Nyttjandekravet	21
5.3.7.d	Övrigt	21
5.4	Metoddiskussion	21
5.5.	Begränsningar och avgränsningar	21
5.6.	Styrkor och svagheter.....	22
6.	RESULTAT OCH ANALYS	22
6.1	Inledning.....	22
6.2	Handlingsutrymme	23
6.2.1	<i>Delegation</i>	23
6.2.2	<i>Riktlinjer</i>	24
6.2.3	<i>Analys och tidigare forskning</i>	26
6.2.3. a	Analys av mönstren riktlinjer som styrmedel samt riktlinjer som arbetsverktyg. 26	
6.2.3.b	Analys av mönstret riktlinjer och inflytande.....	28
6.3	Uppdraget	28
6.3.1	<i>Uppdraget - de äldres företrädare</i>	28
6.3.2	<i>Analys och tidigare forskning</i>	29
6.3.2.a	Analys av mönstren förhandling och uthållighet.	29
6.3.2.b	<i>Analys av mönstret flexibilitet</i>	30
6.3.3	<i>Uppdraget - kommunens företrädare</i>	30
6.3.4.a	<i>Analys av mönstren avslag och rättssäkerhet</i>	31
6.4	Äldre.....	32
6.4.1	<i>Analys och tidigare forskning</i>	33
6.4.1.a	Analys av mönstren äldre och yngre en jämförelse.....	33
6.4.1.b	Analys av mönstret självbestämmande.	34
6.5	Anhöriga.....	34
6.5.1	<i>Analys och tidigare forskning</i>	36
6.5.1.a	Analys av mönstren tillgång, besvärliga samt oroliga anhöriga.....	36

6.6 Kollegor.....	37
6.6.1 <i>Analys och tidigare forskning</i>	39
6.6.1.a <i>Analys av mönstren lära av kollegor, kollegor som trygghet samt kollegor som avlastning.</i>	39
7. HELHETSANALYS	40
7.1 Första varvet i den hermeneutiska cirkeln.....	40
7.2 Andra varvet i den hermeneutiska cirkeln.....	40
7.3 Tredje varvet i den hermeneutiska cirkeln	41
8. DISKUSSION	42
8.1 Sammanfattning av resultat	42
8.2 Tidigare forskning: likheter och skillnader	45
8.4 Ny Kunskap.....	46
8.5 Kritisk diskussion om vårt resultat i relation till olika sätt att se på demokrati.....	46
8.6 <i>Förslag på fortsatt forskning</i>	46
9. REFERENSLISTA.....	48
Bilaga 1	52
Bilaga 2	53
Bilaga 3	54

1. INLEDNING

Den demografiska utvecklingen i Sverige liksom i många andra länder har under de senaste årtiondena karaktäriserats av att andelen äldre ökat i relation till totalbefolkningen, samtidigt som den genomsnittliga livslängden ökat. Detta ökar behoven av en offentlig äldreomsorg. Det är kommunernas biståndsbedömare som tar emot och handlägger de äldres ansökan om hjälp och stöd.

Man skulle kunna beskriva kommunens biståndshandläggning som en förhandlingsprocess där de äldre, deras anhöriga och kommunens biståndsbedömare genom förhandling kommer fram till ett resultat. I förhandlingen mellan de olika aktörerna uppstår ofta dilemman som biståndsbedömaren behöver förhålla sig till.

Michael Lipsky beskriver hur socialarbetaren, eller gräsrotsbyråkraten skapar sätt att hantera uppkomna dilemman (Harris & Evans, 2004). Två svenska forskare, Margareta Lindelöf och Eva Rönnbäck, har utifrån Lipskys gräsrotsbyråkrat applicerat begreppet på svenska biståndsbedömare och utformat en nationell förståelse av hur gräsrotsbyråkraten agerar (Lindelöf & Rönnbäck, 2004).

Vi har i vårt examensarbete vilket baserats på intervjuer med fem biståndsbedömarna i två olika kommunerna funnit att våra resultat inte helt överensstämmer med tidigare forskning. I uppsatsens diskussions del kommer dessa skillnader att beskrivas mer explicit. Vi finner denna skillnad intressant och hoppas att vårt arbete kan bidra med ytterligare dimensioner på det uppdrag som kommunens biståndsbedömare utövar. Kommunens biståndsbedömare har genom sitt uppdrag som myndighetsutövare makt att besluta om människors möjlighet att få sina behov tillgodosedda. Vi menar att biståndsbedömarnas uppdrag kräver att de är medvetna om och reflekterar över vilka faktorer som påverkar dem i handlägningsprocessen.

1.1 Perspektiv

Vi har i vårt arbete valt att anlägga ett socialpsykologiskt perspektiv och studien kommer att fokusera både strukturella förutsättningar samt berörda aktörer aktörers handlande på gruppnivå.

Vi kommer därför enbart att studera hur olika sociala faktorer påverkar biståndsbedömarnas handlande i handlägningsprocessen.

2. SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR

Syftet med vår studie är att kartlägga de faktorer som påverkar biståndsbedömarnas handlande i handlägningsprocessen samt att undersöka hur intervjupersonerna förhåller sig till dessa faktorer.

Frågeställningar:

1. Vilka är de faktorer som påverkar biståndsbedömarna i handlägningsprocessen?
2. Hur påverkar de kartlagda faktorerna biståndsbedömarnas handlande i handlägningsprocessen.

3. Hur kan vi förstå biståndsbedömarnas val av handlande i handlägningsprocessen utifrån de kartlagda faktorerna

2.1 Uppsatsens disposition

I kapitel 2 presenteras uppsatsens syfte samt begreppsförklaringar och historik som vi anser är nödvändiga för förståelsen av vårt arbete.

Kunskapsläget och en genomgång av tidigare forskning inom området presenteras i kapitel 3. I Kapitel 4 redogörs för de teoretiska ramverk som används i analysen. Kapitel 5 ägnas åt vår metodredovisning. Här återfinns även vår metoddiskussion samt studiens begränsningar styrkor och svagheter. I kapitel 6 och 7 presenteras våra resultat samt analyser utifrån de teman vi arbetat med.

Arbetet avslutas med en diskussion i kapitel 8 där vi bland annat visar hur de teoretiska perspektiven och begreppen hänger ihop i analysen. Arbetet avslutas med en referensförteckning och tre bilagor vilka består av missivet, intervjuguiden samt relevanta paragrafer ur socialtjänstlagen.

2.2 Bakgrund och begreppsförklaringar

För att underlätta förståelsen av den fortsatta framställningen kommer vi att ge en kort historik över hur biståndsbedömning som profession vuxit fram.

2.2.1 Professionen

Biståndsbedömning är en relativt ny profession som har utvecklats under 1990-talet. Många av de arbetsuppgifter som ingår i biståndsbedömarnas tjänsteutövning har dock funnits sedan tidigare. Redan på 1950-talet började den verksamhet som senare kom att bli dagens hemtjänst växa fram. Innan dess vårdades de flesta äldre vilka inte kunde vårdas hemma eller hos anhöriga, på ålderdomshem. Föreståndarna på ålderdomshemmen var ofta sjuksköterskor eller hade en föreståndarutbildning med fokus på sjukvård. När hemtjänsten utvecklades kom den att ledas av hemtjänstassistenter. I hemtjänstassistenternas uppdrag ingick både biståndsbedömning och arbetsledning av hemsamariterna (de som arbetade direkt med de äldre) samt det ekonomiska ansvaret för verksamheten (Holgersson, 2008:209).

På 1990-talet när "New Public Management" (se begreppsförklaring nedan) infördes i många kommuner skildes myndighetsutövningen från verkställigheten. En ny profession av biståndsbedömare eller biståndshandläggare växte fram vilka fick myndighets- och beställaransvar. Vi har i vårt arbete valt att använda begreppet biståndsbedömare, då majoriteten av de personer vi har intervjuat under uppsatsarbetet har den titeln. På utförarsidan fick enhetschefer eller hemtjänstchefer ansvar för hemtjänst och särskilda boenden. Biståndsbedömarna som blev offentliga tjänstemän möter ofta motsägelsefulla krav och förväntningar. Dessa krav och förväntningar kan beskrivas som praktiska konsekvenser av demokratiska värderingar med dess följder för exempelvis rättsstaten och den offentliga etiken. Biståndsbedömarna förväntas även främja funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet (Lindelöf & Rönnbäck, 2007:43). Biståndsbedömarna behöver ha goda kunskaper i sociallagstiftning, utredningsmetodik och förvaltningskunskap samt god kännedom om verksamhetens målgrupper (Lindelöf & Rönnbäck, 2004:45ff).

Här nedan följer en presentation av de begrepp som är relevanta för studien. Begrepp som enbart används i analyserna kommer att förklaras i direkt anslutning till respektive analys.

2.2.2 Handläggningsprocessen

Ett ärende inleds med en ansökan från den sökande själv eller genom en anmälan från till exempel en anhörig. Vid en anmälan görs först en förhandsbedömning, ofta genom samtal med den som ansökan gäller, varefter det fattas beslut om en utredning ska inledas eller inte. Inleds ärendet med en ansökan påbörjas en utredning direkt (Socialstyrelsen, 2010:6). När utredningen är färdig ska ärendet kommuniceras, det vill säga att den som ärendet gäller ska informeras om utredningsmaterialet samt få en möjlighet att yttra sig om detta (Ibid:125). Därefter får den som ansöker ett beslut. Beslut som avslås kan överklagas (Ibid:64).

2.2.4 New Public management

Under de tre senaste årtiondena har ett nytt ledningssystem för offentliga verksamheter gjort sitt intåg i större delen av västvärlden. Det nya ledningssystemet är inspirerat av ledningssystem som har utvecklats och använts inom industrin och i vinstdrivande företag (Hjörne, Juhila & van Nijnatten, 2010:306). Bezes, Demazière, Le Bianic, Paradeise, Normand, Benamouzig, Pierru & Evetts skriver att syftet med att införa New Public Management är att begränsa de professionellas makt samt öka kontrollen över deras handlande genom att introducera och gynna rationalitet, standardisering och redovisningsansvar (2012:5). New Public Management kan enligt författarna kännetecknas av:

1. Decentraliserade administrativa enheter med självstyrande chefer vilkas skyldigheter förstärks.
2. Separation av interna marknader mellan beställare och utförare samt införandet av privata aktörer för att skapa konkurrens bland sektioner inom samhällsservice.
3. Införa ledningsstrategier för att stärka chefernas kontroll över de professionella genom att använda verktyg för att utvärdera och övervaka dessa (Bezes et al., 2012:14f).

3. TIDIGARE FORSKNING

För att öka vår egen förståelse och kunskap om biståndshandläggning och de problem och utmaningar som biståndsbedömarna möter har vi tagit del av tidigare forskning. Inledningsvis tog vi del av forskningslitteratur som var relaterad till biståndshandläggning i en svensk kontext. Vi har studerat Dunér och Nordströms artikel *“The discretion and power of street-level bureaucrats: an example from Swedish municipal eldercare”* (2006) samt Dunérs avhandling *“To Maintain in Control – Negotiations in the everyday life of older people who can no longer manage on their own”* (2007). Vidare har vi läst Lindelöf och Rönnbäcks avhandling *“Om handläggningsprocessen i äldreomsorgen”* (2004) samt Anderssons artikel *“Det gäller att hushålla med kommunens resurser – biståndsbedömares syn på äldres sociala behov”* (2004). Samt Anderssons kapitel *“Myndighetsutövning i äldreomsorgen – att skapa likhet i äldres behov”* i Johanssons *“Social omsorg i socialt arbete”* (2007).

Det vi generellt tycker oss se är att dessa författare uttrycker en kritisk syn på biståndsbedömning som profession. Författarna menar att biståndsbedömarna inte utnyttjar sin diskretion. Diskretion är ett begrepp som är kopplat till teorin om gräsrotsbyråkraten. Vi fann att teorin om gräsrotsbyråkraten var återkommande i den svenska forskningen för att

problematiska kring olika dilemman som socialarbetaren möter i sitt uppdrag som offentlig tjänsteman.

För att öka vår förståelse av begreppen diskretion och gräsrotsbyråkraten sökte vi också efter utländska artiklar. Vi har tagit del av ”*Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion*” (Evans and Harris, 2004) samt ”*A case of mistaken identity? Debating the dilemmas of street-level bureaucracy with Musil et al.*,” (Evans and Harris, 2006). Dessa två författare menar att gräsrotsbyråkratens diskretion kan ha förändrats men inte nödvändigtvis minskat på grund av införandet av New Public management. Vi har även läst artikeln ”*Do social workers avoid the dilemmas of work with clients*” (Musil, Kubalcikova, Hubikova, & Necasovas, 2004) vilken har en mer kritisk syn på hur New Public Management har påverkat gräsrotsbyråkraten. Författarna beskriver också i sin artikel exempel på hur gräsrotsbyråkraten skapar metoder för att hantera de konflikter och problem som kan uppstå i deras dagliga arbete.

Vi har valt att presentera den tidigare forskningen utifrån olika teman som särskilt lyfts fram i de olika forskningsrapporterna.

3.1 Ekonomi och riktlinjer

Ett av de styrinstrument som vanligtvis används inom kommuner är riktlinjer. Dessa är gemensamma normer för vad som kan eller får beviljas. Riktlinjerna kan vara nedskrivna och vara initierade av organisationsledningen, men de kan även existera som praxis på så sätt att det finns en outtalad men accepterad överenskommelse biståndsbedömaren emellan (Lindelöf & Rönnbäck 2007:108). Dunér och Nordström menar att lokala riktlinjer har tre syften: 1) att försäkra att fördelning av resurser blir rättvis, 2) att hålla ekonomiska ramar samt 3) att ta hänsyn till personalens arbetsmiljö (2006:429f). Johansson hävdar att byråkratiska organisationer har så stor tillströmning av ansökningar/klienter att verksamheten kräver masshantering. Ett ärende måste handläggas på en viss, tämligen begränsad tid. För detta krävs att hanteringen av de personer som ansöker om bistånd förenklas. För att det ska vara möjligt omvandlas den enskilde från individ till klient för att effektivisera handläggningsprocessen. Den här omdefinieringen sker genom att individen standardiseras och kategoriseras, bland annat för att kunna matchas med de insatser som erbjuds enligt kommunens riktlinjer (Johansson, 2007:55f).

Lindelöf och Rönnbäck ger ungefär samma förklaring till varför riktlinjerna kommit att få en så viktig roll i kommunernas biståndshandläggning. Biståndsbedömarna tar emot ett stort antal ansökningar och att uppfylla socialtjänstlagens intentioner om individuell behovsprövning ter sig orealistiskt. Enligt författarna fungerar riktlinjererna som ramar för verksamheten så att den blir mer tids- och kostnadseffektiv (2004:117). Dunér och Nordström visar i sin forskning att ju mer ansträngd ekonomi en kommun har ju mer standardiserade blir lösningarna (2006: 428f.)

Lindelöf och Rönnbäck menar att kommunernas riktlinjer används både som behovsbedömningsstöd och beslutsstöd (2004:117). Detta sker när biståndsbedömaren väljer att omformulera en önskad insats så att den passar in i de insatser som erbjuds enligt riktlinjerna och därmed kan ansökan beviljas. Detta är ett sätt för kommunerna att undvika att ge avslag på en ansökan som kunden sedan kan överklaga. Detta förfarande sätter rättssäkerheten ur spel och i värsta fall får kunden inte den insats som är nödvändig (Ibid:171).

3.2 Äldre och anhöriga

Dunér och Nordström har funnit att biståndsbedömarna tar stor hänsyn till de äldres rätt att bestämma över sin egen situation (2010:245). Andersson skriver i sin artikel att äldre många gånger inte vill ligga till last, att de har modesta krav, samt att de till och med upplever att det kan vara genant att ta emot hjälp från socialtjänsten (2004:286). Detta får även stöd av Dunér och Nordström som dessutom menar att äldre är osäkra på hur man går tillväga för att få hjälp, de är osäkra på vilken hjälp de har rätt till, samt att de inte gärna ansöker om hjälp som de inte tror kommer att bli beviljad (2010:243). Författarna lyfter upp ytterligare en aspekt att äldre vill vara självständiga så länge som möjligt och väljer därför att ta emot så lite hjälp som möjligt (Dunér och Nordström 2005:440).

Även de äldre själva utgör en faktor som påverkar biståndsbedömarna. De kan sägas ha intentionell makt baserat på det faktum att de agerar utifrån sina förutsättningar och kunskaper och uppfattas som representanter för den offentliga etiken (Dunér & Nordström, 2006:430ff). Gräsrotsbyråkratens makt å andra sidan utgår från kunskap och tolkningsföreträde om lagar, riktlinjer och samhällsliga resurser något som kan ses som strukturell makt. Dunér och Nordström menar att i förhållande till de äldre har biståndsbedömarna stor makt på grund av den strukturella makt som ges genom professionen. Däremot visar deras forskning att biståndsbedömarna själva bara upplever att de har verklig makt så länge de äldres önsknings sammanfaller med kommunens riktlinjer (2006:430ff).

Dunér och Nordström menar att biståndsbedömarna tar större hänsyn till de äldres önsknings jämfört med de anhörigas (2010:245). I Anderssons artikel framkommer att biståndsbedömarna anser att det är viktigt att bevilja rätt insatsnivå för att hålla kommunens kostnader nere (2004:287). Hon menar att eftersom de äldre sällan har höga krav är det troligt att det är de anhörigas krav som biståndsbedömarna tar hänsyn till. I dessa fall kan kommunens riktlinjer fungera som en hjälp för biståndsbedömarna att stå emot anhörigas krav och påtryckningar. Detta är ett exempel på hur biståndsbedömarna använda sin strukturella makt gentemot mot anhöriga som enligt Andersson kan ses som en jämnstark motpart. Hon menar vidare att det ur ett moraliskt perspektiv kan vara lättare för biståndsbedömarna att ge avslag för till exempel särskilt boende om det är en anhörig som biståndsbedömaren förhandlar med. Hon ifrågasätter hur biståndsbedömarna annars kan bortse från uppenbara sociala behov genom att bevilja hemtjänst i stället för särskilt boende, i en förhandling med en ensam, förtvivlad och skröplig äldre (Ibid:287). Harris and Evans menar att gräsrotsbyråkraten genom att använda riktlinjer som en sköld gentemot de äldre och anhöriga minskar sin egen diskretion (2004:889).

3.3 Kollegor

I såväl Musil et al., som i Anderssons artikel lyfts det kollegiala samarbetet och grupp känslan fram som en viktig faktor som påverkar hur gräsrotsbyråkraten handlar (Musil et al., 2004:307ff; Andersson, 2004:282f, 2007:161). Musil et al., framhåller att det i socialt arbete ofta skapas en kultur som användas för att undvika konfliktsituationer. Författarna menar att institutionaliserade mönster på arbetsplatsen skapar trygghet för gräsrotsbyråkraten eftersom alla gör lika (2004:308ff). Men detta mönster leder också till en intern kontroll vilken inskränker den enskilde gräsrotsbyråkratens diskretion (Ibid:314). Andersson visar i sin studie att biståndsbedömarna veckovis har arbetsplatsträffar för att diskutera komplicerade fall och i kollegiet hjälpa varandra. Hon menar att detta är en bidragande orsak till det enhetliga resonemang som framträder hos biståndsbedömarna. Andersson beskriver också hur

gruppkänslan fungerar som ett skydd mot yttre kritik (2004:282f, 2007:161). Man kan se detta som att biståndsbedömarna som gräsrotsbyråkrat formar sin egen policy (Musil et al. 307ff).

3.4 Handlingsutrymme

Lindelöf och Rönnbäck beskriver gräsrotsbyråkraten som en ämbetsman i offentlighetens tjänst, vilken omfattas av ett offentligt etos (2007:43) Detta offentliga etos innehåller flera ofta motstridiga krav vilka kan förstås som demokrativärden och ekonomivärden. Demokrativärden utgörs av demokratiskt styrelsesätt, rättssäkerhet och den offentliga etiken (Ibid). Dunér och Nordström beskriver på liknande sätt tre förutsättningar som påverkar gräsrotsbyråkraten. De menar att den svenska socialtjänstlagen uttrycker de sociala normer och värderingar som vi genom politiska beslut kommit överens om på en generell nivå. Författarna lyfter även fram moraliska förutsättningar, vilka innebär att medborgarna förväntar sig att socialtjänsten tar ansvar för äldre och hjälpbehövande som är i behov av stöd och omsorg (2006:429f). Ekonomivärden innebär enligt Lindelöf och Rönnbäck att offentlig verksamhet också har krav på sig att vara rationell, produktiv och effektiv (2007:43). Dunér och Nordström beskriver de organisatoriska förutsättningar vilka bland annat åskådliggörs genom kommunernas riktlinjer, vilkas syfte är att konkretisera lagstiftningen samt att anpassa denna till lokala förhållanden (2006:429). Dunér och Nordström menar dock att det finns underliggande motiv, nämligen krav på rättvis fördelning samt krav att anpassa verksamheten till kommunernas ekonomiska förutsättningar, liksom att hänsyn tas till medarbetarnas arbetsmiljö (Ibid).

Lindelöf och Rönnbäck menar att ekonomivärdena redan tillvaratas av ekonomer och att gräsrotsbyråkraterns uppgift är att främst värna demokrativärdena (2007:43). Som offentlig ämbetsman kan gräsrotsbyråkraten sägas ha en komplicerad ställning i organisationen. Lindelöf och Rönnbäck skriver att *"Ämbetsmannens uppgift är att lyda lagen, vara lojal mot överordnade och visa hänsyn till samhällsmedborgarna"*(2004:69).

Gräsrotsbyråkraten måste förhålla sig till en rad delvis motsägelsefulla krav och förväntningar. Till dessa ovan nämnda krav kan även läggas att gräsrotsbyråkraten förväntas besitta en specifik professionell kunskap. Gräsrotsbyråkraten, eller i vårt fall kommunens biståndsbedömare, förväntas att utifrån socialtjänstlagen utföra professionella bedömningar och beslutsfattande. För detta krävs professionell kunskap samt handlingsutrymme (Lindelöf och Rönnbäck, 2007:44). Lindelöf och Rönnbäck använder begreppet autonomi för att tydliggöra gräsrotsbyråkraterns handlingsutrymme. Autonomi förutsätter både handlingsfrihet och handlingsförmåga. Handlingsfrihet ges till gräsrotsbyråkraten genom lagstiftning eller sociala normer. Handlingsfrihet möjliggör för gräsrotsbyråkraten att bedöma och fatta beslut på ett självständigt sätt. Handlingsförmåga handlar om gräsrotsbyråkraterns möjlighet att utnyttja sin reella handlingsfrihet (Ibid). Författarna skriver att *"Autonomi föreligger när byråkraten har handlingsförmåga att utnyttja sin handlingsfrihet"*(Lindelöf & Rönnbäck, 2007:44). Omvänt inskränks gräsrotsbyråkraterns autonomi när handlingsförmåga eller handlingsfrihet inte föreligger – de båda förutsätter varandra (Ibid).

Gräsrotsbyråkraten verkar i spänningsfältet mellan ibland motsägelsefulla krav och förväntningar som kan krocka med varandra. Lindelöfs och Rönnbäck ovan citerade definition av ämbetsmannens uppgift: *"Ämbetsmannens uppgift är att lyda lagen, vara lojal mot överordnade och visa hänsyn till samhällsmedborgarna"*(Lindelöf & Rönnbäck, 2004:69) ställer gräsrotsbyråkraten inför ett val av vilken lojalitet som är viktigast, lagen, de överordnade eller samhällsmedborgarna. Lindelöf och Rönnbäck menar dock att

gräsrotsbyråkraten genom sin professionella kunskap kan välja vilken relation hon/han väljer att stödja (2007:44).

4. TEORETISKT RAMVERK

Enligt Bengtson innebär teoretisering ett försök att förklara innebörden av ett empiriskt material, det vill säga att teorierna innehåller förklaringar eller kan ersätta begreppet förståelse (2006:5f). Syftet med vår studie är att kartlägga de faktorer som påverkar biståndsbedömarnas handlande i handlägningsprocessen samt att undersöka hur biståndsbedömarna förhåller sig till dessa faktorer.

Kvale och Brinkman skriver att kunskap konstrueras i interaktion med andra (2009:64) och Sahlin menar att kunskap är beroende av dess historiska och kulturella kontext samt av aktörernas sociala position (2002:123). Wennerberg skriver att den grundläggande principen inom socialkonstruktivismen *”är att inte acceptera sociala föreställningars ”naturlighet, att de alltid varit sådana, att de inte kan vara annorlunda och att de inte skulle vara av människa skapade storheter”* (Wennerberg, 2001, s.62). Under våra intervjuer beskriver biståndsbedömarna hur de upplever sin roll som handläggare. När vi under arbetets gång upprepade gånger både lyssnar och läser igenom intervjuerna upplever vi oss höra att biståndsbedömarna berättar flera, parallella berättelser. Detta gjorde oss nyfikna på att ta reda på vad socialt arbete, och i vårt fall biståndshandläggning, egentligen är.

Payne skriver att det faktiskt utförda sociala arbetet är det som skapar socialt arbete (2005:29). Det sociala arbetet existerar inte som faktisk verklighet utan endast genom våra idéer om vad socialt arbete är, och dessa idéer formas/utvecklas i ett socialt sammanhang. Eftersom socialt arbete per definition är våra idéer om vad socialt arbete är, kan man säga att socialt arbete är en social konstruktion (Ibid). Vi anser därför att det socialkonstruktivistiska perspektivet kan vara en hjälp att förstå det sociala arbetets multidimensionella karaktär, där olika faktorer samspelar och formar det sociala arbetets praktik (Larsson et al 2005:13f). Vi vill tydliggöra att det inte är de äldres behov av hjälp och stöd som ska förstås som en social konstruktion. Det som är konstruerat är i stället själva idén om äldre som kategori och att dessa kategorier påverkar människors handlande (Hacking 1999:26).

Under arbetets gång har vi insett att det empiriska materialet behövde studeras utifrån flera aspekter. För det första ville vi förstå varför biståndsbedömarna väljer att handla som de gör. Vi valde därför att komplettera det socialkonstruktivistiska perspektivet med Pierre Bourdieus teoretiska begrepp doxa och habitus. För att förstå den andra aspekten, nämligen hur biståndsbedömarna väljer att handla valde vi att använda oss av Lipskys teori om gräsrotsbyråkraten som bidrar med en sammansatt förståelse av vad det innebär att vara socialarbetare. I en handlägningsprocess är ett flertal aktörer involverade. I vår studie fann vi att de äldre, deras anhöriga samt organisationen var aktörer som påverkade handlägningsprocessen. För att förstå hur biståndsbedömarna väljer att förhålla sig till dessa aktörer valde vi att använda begreppen förhandling, omsorgsrationalitet samt mål- och normrationalitet. Dessa begrepp fann vi vara användbara för att öka förståelsen kring hur biståndsbedömarna väljer att handla. Vi har därmed tillämpat teoritriangulering för att öka säkerheten vid analysen vilket vi ser som en tillgång vid studiet av ett så multidimensionellt fenomen som socialt arbete (Larsson et al 2008:165; Larsson 2005:112).

4.1 Socialkonstruktivism

Vi har framför allt utgått från Sören Wennerbergs presentation av sociologerna Peter Berger och Thomas Luckmanns teori. Vi inleder avsnittet med att beskriva de tre ståndpunkter som

Berger och Luckmann för fram. Dessa tre ståndpunkter är: 1) samhället är en mänsklig produkt, 2) samhället utgör en objektiv verklighet samt, 3) människan är en social produkt (Wennerberg 2001:71). Vi avslutar med att kort beskriva Berger och Luckmanns två slag av konstruktioner. Vi anser att det är viktigt att läsaren har en förståelse av hur konstruktioner skapas för att kunna följa med i våra analyser. Vi väljer därför att ingående förklara begreppet socialkonstruktivism.

Samhället är en mänsklig produkt

Wennerberg skriver att kognitiv dissonans uppstår när vi i olika situationer är osäkra på hur man bör bete sig. Denna osäkerhet framkallar en dissonans eller med andra ord en bristande överensstämmelse mellan vad som sker i inre och yttre mening. Människan utvecklar därför vanor och handlingsmönster för att minska den psykiska press som dissonansen leder till (Wennerberg 2001:72). Dessa vanor och handlingsmönster utvecklas ständigt i interaktion mellan människor, i mänskligt handlande, så kallad habitualisering (Alvesson och Sköldbberg 2008:85f; Wennerberg 2001:71). Mänskliga handlingar kategoriseras och typifieras vilket kan förstås som en definition av olika roller som människor spelar. När människor agerar utifrån sina roller uppstår en arbetsfördelning av sociala handlingar och på så sätt utvecklas sociala institutioner (Wennerberg 2001:72f).

Samhället utgör en objektiv verklighet

Sociala institutioner externaliseras och tas upp av andra människor som inte varit delaktiga i utformandet av institutionerna vilka därmed kommer att betrakta dem som naturliga och självklara (Wennerberg 2001:71).

Människan är en social produkt

Ett barn föds in i en social verklighet vilken de inte har någon kunskap om. Om barnet ska kunna uppleva verkligheten som meningsfull behöver de internalisera de normer och handlingsmönster de möter hos andra människor. Berger och Luckmann beskriver denna process som en primärsocialisation, där barnet i konkreta situationer och i direkt relation till signifikanta andra internalisera givna normer och handlingsmönster. Internaliseringen fortskrider i en sekundärsocialisation där internaliserade normer och handlingsmönster generaliseras och upplevs som allmänt vedertagna eller med Berger och Luckmanns terminologi, den generaliserande andre (Wennerberg 2001:73f; Berger och Luckmann 1979:156f).

Två konstruktioner

Wennerberg lyfter fram att Berger och Luckmanns teori innehåller två slags konstruktioner, nämligen:

1. *Konstruktion av den sociala verkligheten - vanor, externalisering, roller, institutioner och objektivisering skapar tillsammans den sociala verkligheten.*
2. *Konstruktionen av den subjektiva upplevelsen av den sociala verkligheten - den sociala världen med dess normer och handlingsmönster internaliseras under socialisationen.* (Wennerberg 2001:74).

Wennerberg poängterar att det i Berger och Luckmanns teori är frågan om aktiva aktörer som i konstruktionen av sin subjektiva verklighet, i interaktion med andra aktörer är med och konstruerar den sociala verkligheten (Wennerberg 2001:74).

4.2 Pierre Bourdieu – Doxa och Habitus

Enligt den franska sociologen Pierre Bourdieu kan samhället förstås som ett socialt rum befolkat av aktörer i olika sociala positioner vilka står i relationen till varandra. Bourdieu har utvecklat en handlingsfilosofi som kan beskrivas som relationen mellan de sociala fältens objektiva strukturer och habitus förkroppsligade strukturer – vilka ömsesidigt påverkar varandra (Borélius, 1998:16). Bourdieu beskriver ett slags ”inofficiellt regelverk”, doxa, vilket kan förstås som outtalade regler och normer som gäller inom ett fält. Denna doxa är till sin natur omedveten och fullständigt självklar och därför svår att ifrågasätta (Järvinen, 2002:255ff). Bourdieu har myntat begreppet habitus för att förklara hur vi utifrån vissa förväntningar, normer och traditioner väljer att handla (Sohlberg och Leiulfstrud 2005:72). De som är verksamma inom ett fält har utvecklat habitus, det vill säga ett ”*praktiskt sinne för vad som bör göras i en given situation*” (Bourdieu, 1994:37). Habitus är anpassad till fältets objektiva struktur vilket resulterar i att fältets doxa framstår som något helt naturligt (Borélius,1998:47).

4.3 Street-level bureaucrat – gräsrotsbyråkrat

Vi fann att Lipskys teori om gräsrotsbyråkraten var återkommande i den svenska forskningen för att problematisera kring olika dilemman som socialarbetaren möter i sitt uppdrag som offentlig tjänsteman. När vi i det följande använder begreppet gräsrotsbyråkraten gör vi det utifrån den forskning vi redovisar nedan.

Gräsrotsbyråkraten är en offentligt anställda person som valt yrket för att han eller hon har en önskan om att hjälpa andra människor. Gräsrotsbyråkrater arbetar med människor ofta i enskilda möten vilket gör det svårt att mäta och kontrollera deras arbete. De arbetar i stora organisationer med många och otydliga regler, samt alltid med resurser som understiger behoven. Gräsrotsbyråkraten har därför möjligheter att påverka den offentliga policyn genom att implementera och prioritera bland lagar, riktlinjer och resurser (Evans & Harris, 2004:872f). Gräsrotsbyråkraten konfronteras ofta med olika dilemman vilka kan förstås som spänningar och konflikter mellan motsägelsefulla principer, mål och krav som behöver hanteras. För att undvika dagliga dilemman utvecklar gräsrotsbyråkraten arbetsmetoder och strategier som gör arbetet meningsfullt (Musil et al., 2004:306). Detta sammantaget ger gräsrotsbyråkraten hög grad av diskretion, det vill säga ”*handlingsfrihet eller makt att fatta beslut eller handla enligt sitt eget omdöme eller som man tror passar, en okontrollerad tillgänglig makt*” (Lindelöf och Rönnbäck, 2007:42). Hjørne, Juhila och van Nijnatten, samt Musil et al., skriver att dessa arbetsmetoder sällan eller aldrig är någonting som gräsrotsbyråkraten reflekterar över (Hjørne, Juhila & van Nijnatten, 2010:303; Musil et al., 2004:13

Utifrån Lipskys teori har Dunér och Nordström kartlagt tre förutsättningar som formar den svenske gräsrotsbyråkraten villkor och som kan bidra till de dilemman gräsrotsbyråkraten möter. Det första är den offentliga lagstiftningen i vårt fall främst representerad av socialtjänstlagen vilken författarna menar uttrycker de sociala normer och värderingar som vi genom politiska beslut kommit överens om på en generell nivå. Den andra förutsättningen utgörs av organisationen och dess riktlinjer som syftar till en rättvis fördelning samt tar hänsyn till ekonomiska ramar och personalens arbetsmiljö. Författarna lyfter även fram moraliska förutsättningar, vilka innebär att medborgarna förväntar sig att socialtjänsten tar

ansvar för äldre och hjälpbehövande som är i behov av stöd och omsorg (Dunér och Nordström, 2006:429f).

4.4 Rationalitetsbegrepp

Omsorgsrationalitet

Kari Waerness beskriver omsorgsrationalitet som ”*mottaglighet och engagemang för enskilda människornas känslor, problem och speciella omständigheter*” (2007:32). Omsorgsrationalitet kräver biståndsbedömare som är medvetna och medkännande. Det förutsätter att biståndsbedömare är medvetna om att den enskilde som söker hjälp inte alltid tänker och agerar rationellt utan biståndsbedömarna räknar med att möta osäkerhet, ångest och ambivalens (ibid, 2007:32).

Personlig kännedom och inlevelseförmåga liksom fackkunskaper och förmåga att möta människor i komplicerade situationer är viktiga beståndsdelar. Omsorgsrationalitet kan förstås som en annan slags rationalitet – ett annat slags förnuft i vardagens omsorg – än den rationalitet som präglar organisation och planering av omsorgens arbete (Lindelöf och Rönnbeck, 2007:24, 2004:34f).

Målrationalitet & Normrationalitet

Dessa rättssociologiska begrepp är användbara för att förstå hur socialtjänstlagens intentioner kan tolkas på olika sätt. Målrationalitet eller normrationalitet - vilken utgångspunkt man väljer kommer att bestämma hur handläggningsprocessen förväntas gå till.

Den normrationella beslutsmodellen innebär att biståndsbedömarna har en tydlig norm (riktlinjer) att handla utifrån i sitt beslutsfattande. Den normrationella beslutsmodellen innebär en låg nivå av handlingsfrihet för biståndsbedömarna, eftersom de i sitt handlande styrs utifrån normen. Det går att avgöra om ett beslut är korrekt eller inte. Rättssäkerheten är formell där lika behandling och förutsägelse är viktigt.

Den målrationala beslutsmodellen – Socialtjänstlagen är en ramlag som ger förutsättningar till målrationalt handlande. Handlandets konsekvenser är det väsentliga och rationaliteten innebär här att finna det bästa handlandet för att uppfylla målet. Den målrationala beslutsmodellen innebär en hög nivå av handlingsfrihet. Det går inte att uttala sig om ett beslut är korrekt eller inte utan endast om ett beslut är mer eller mindre lämpligt. Rättssäkerheten är materiell vilket handlar om beslutets innehåll (Lindelöf & Rönnbeck, 2007:55ff).

4.5 Förhandling

I en handläggningsprocess deltar ett antal aktörer vilka kan sägas ha både motstridiga och gemensamma intressen. I vårt fall är de handlande aktörerna dels de äldre och deras anhöriga, dels kommunens biståndsbedömare. Resultatet av en handläggningsprocess förhandlas fram mellan de deltagande aktörerna. Förhandlingen förs utifrån institutionaliserade föreställningar och normer om äldre, familj samt offentlig omsorg. Maktaspekten är en viktig ingrediens i en förhandling. Dels ingår den objektiva makten i form av strukturella begränsningar, dels också en subjektiv makt som handlar om motiv och intentioner hos förhandlingsdeltagarna (Dunér 2007:59ff).

5. METODER

5.1 Vetenskapsfilosofisk utgångspunkt

Vetenskapsfilosofi syftar bland annat till att belysa hur kunskapsbildningen utvecklats (Larsson, 2005:19). I vårt arbete har vi valt att utgå från det fenomenologiska perspektivet som söker uppnå kunskap om verkligheten genom att se till individers förståelse och upplevelse av sin egen livsvärld (Kvale & Brinkman 2009:42). Livsvärlden är ett begrepp som inkluderar allt från ting och platser till föränderliga egenskaper så som värden, relationer, känslor, seder och bruk (Lindgren, 1994:94). Enligt Larsson ska forskare som antar denna utgångspunkt fokusera på ”*exakta beskrivningar av intervjupersonens upplevelse- eller livsvärld*” (Larsson 2005:93) Vi har därför i presentationen av resultatet valt att använda oss av relativt många citat. Vi har strävat efter att undvika att låta oss påverkas av våra egen värderingar och förförståelse under intervjuerna. Detta har inte alltid varit lätt och vi kan hålla med Gerd Lindgren som skriver att ”*det fenomenologiska perspektivet inte något annat än ett sätt att förhålla sig på och ett sätt att tänka på som tar tid att tillägna sig*” (Lindgren, 1994:92). Under arbetes gång försökte vi finna mönster, kategorier och teman precis som Lindgren förespråkar (Ibid:92). I inledningen av arbete visade det sig att vi i allt för hög grad lät oss styras av de teorier vi valt samt av vår förförståelse. Vi insåg att vi snarare försökte bekräfta teorierna istället för att förutsättningslöst leta efter mönster i intervjupersonernas berättelser. När vi upptäckte detta fick vi börja med att åter igen läsa igenom intervjuerna och försöka lämna vår teoretiska förförståelse utanför. Detta förfarande ledde till att vi urskilde andra mönster som vi tidigare förbisett och vi insåg att ytterligare teorier krävdes för att analysera dessa mönster.

5.2 Forskningsdesign

Vi har i vårt arbete valt en kvalitativ metod då vårt syfte har varit att förstå hur våra intervju-personer själva uppfattar sin livsvärld (Kvale & Brinkman 2009:39). Eftersom vi varit inspirerad av fenomenologin valde vi att göra halvstrukturerade livsvärldsintervjuer (Larsson 2005, s.43) vilkas syfte är att få berättelser som beskriver intervjupersonens attityder, tankar och kunskaper (Larsson 2005:91). Vi tror att halvstrukturerade livsvärldsintervjuer är den metod som bäst lämpar sig för att samla in de data vi behöver för att besvara arbetes syfte och frågeställningar.

Vi inser att det finns begränsningar med att endast använda kvalitativa intervjuer. Om vi hade kompletterat våra intervjuer med deltagande observationer hade vi möjligtvis fått en annan bild. Det finns en risk med att enbart använda kvalitativa intervjuer eftersom dessa kan ge en missvisande bild. Man får ta med i beräkningen att intervjupersoner medvetet eller omedvetet kan ge tillrättalagda svar (Rogers and Bouey 2001:278). Hade vi haft möjlighet att komplettera våra intervjuer med en översikt av utredningar och beslut hade vi haft en annan möjlighet att kontrollera om biståndsbedömarnas berättelser överensstämmer med hur de faktiskt arbetar. Eftersom vårt primära intresse har varit att ta del av biståndsbedömarnas upplevelser av sin livsvärld ser vi ändå att kvalitativa intervjuer har varit den mest lämpliga metoden.

Vår studie kan sägas vara abduktiv då vi har inspirerats av både deduktiva samt induktiva metoder. De deduktiva inslagen innebär att vi redan från början av vår studie utgick från en bestämd teori som på så vis delvis har styrt vår forskning. Syftet med den induktiva metoden är att skapa förutsättningar för de intervjuade att med egna ord beskriva sin livsvärld. Utifrån

dessa beskrivningar har vi sedan valt att komplettera med ytterligare teorier för att analysera de mönster som vi funnit (Larsson 2005:22f; Olsson och Sörensen 2007:32f).

5.3 Tillvägagångssätt

5.3.1 Urval av litteratur och litteratursökning

För att öka vår kunskap om biståndshandläggning har vi främst tagit del av från svensk forskning eftersom den utgår från svensk lagstiftning. Denna forskning har givit oss upplag att söka oss vidare inom ytterligare litteratur och forskning. Vi fann att begreppet gräsrotsbyråkrat var återkommande i både litteratur och forskningsartiklar. De databaser vi har letat i är *Social service abstracts* samt *Swepub*. Sökorden har vi funnit från den forskning vi inledningsvis läste. Sökorden är *care manager*, *street-level bureaucrat*, *dilemmas*, *elderly*, och *discretion* samt motsvarande på svenska, *biståndshandläggare*, *gräsrotsbyråkrat*, *äldre*, *dilemman* och *diskretion*. En första sökning gav 14 054 träffar. För att begränsa sökningen inkluderade vi ordet *socialt arbete* (*social work*) och begränsade källorna till dissertations och vetenskapliga tidskrifter samt dokumentationstyp gällande *disputation* och *journalartikel*. Vi valde också att begränsa oss till arbeten som publicerats efter år 2000. Den avgränsade sökningen gav 3 835 träffar. Många av dessa träffar hade inte någon relevans för vårt arbete. De artiklar vi valde att arbeta vidare med fokuserade dels på gräsrotsbyråkraten vilket vi ansåg vara relevant eftersom gräsrotsbyråkraten utgör en bra modell för att studera de dilemman som personer inom socialt arbete möter. Den andra forskningsgrenen som vi arbetade vidare med berör biståndshandläggning ur ett svenskt perspektiv. Vi har även gjort sökningar på andra databaser men inte funnit ytterligare forskning som vi ansåg relevant för vår studie.

5.3.2 Urval av intervjupersoner

Vid studiens början planerade vi att intervjua fem biståndsbedömare från en mellanstor svensk kommun och skickade ut en förfrågan till ansvarig chef. Det visade sig att man på den här enheten inte hade möjlighet att samarbeta med oss. Den ansvariga chefen förmedlade dock vår förfrågan till enskilda biståndsbedömare vilka själva fick ta ställning till om de ville delta i vår studie. En biståndsbedömare visade intresse av att vara med i studien vilken vi också intervjuade. Då vi inte såg någon möjlighet att få kontakt med ytterligare biståndsbedömare i den första kommunen valde vi att skicka ut en ny förfrågan till en annan kommun. I denna kommun ville man gärna delta i vår studie och vid ett besök bokade vi fyra intervjuer som sedan genomfördes. I den senare kommunen valde vi att intervjua två mer erfarna biståndsbedömare samt två biståndsbedömare som inte jobbat så länge inom yrket. På grund av studiens givna tidsramar har vi valt att utgå från ett subjektivt urval och intervjuat biståndsbedömare som har haft möjlighet att delta i studien (Olsson & Sörensen, 2007:70).

I resultatredovisningen kommer vi att benämna biståndsbedömarna: biståndsbedömare 1, biståndsbedömare 2, och så vidare. Vi har av etiska skäl valt att endast presentera biståndsbedömarna efter hur lång tid i yrket de har:

- 1– Biståndsbedömare 1, 2 och 3 har alla jobbat i yrket i mer än 5 år.
- 2– Biståndsbedömare 4 och 5 har båda jobbat i yrket mindre än 1 år.

De deltagande biståndsbedömarna har examen från Socionomprogrammet eller Sociala omsorgsprogrammet.

5.3.3 *Intervjuguiden*

Intervjuguiden utformades utifrån paragrafer i Socialtjänstlagen vilka är relevanta vid biståndshandläggning. Varje stycke inleddes med en allmän fråga för att ge intervjupersonerna möjlighet att resonera fritt. Detta följdes sedan upp med ett antal öppna men mer detaljerade underfrågor en så kallad trattprincip (Lilja, 2005:41). Intervjuguiden användes som en checklista för att försäkra oss om att vi täckt in samma områden i samtliga intervjuer (Larsson, 2005:104). I intervjuguiden valde vi att inte utgå från de faktorer som vi funnit i tidigare forskning eftersom vi ville komma åt nya och oväntade faktorer. I slutet av intervjuguiden gick vi igenom de redan kartlagda faktorerna i de fall intervjupersonerna inte redan hade berört dem.

5.3.4 *Intervjubearbetning*

Att transkribera betyder att ändra formen av data i vårt fall från ett muntligt språk till skriftspråk. I den förändrade formen har mycket av det muntliga språket försvunnit så som gester, hållning och ironi. Man kan därför säga att utskriften är ”*utarmade, avkontextualiserade återgivning av levande intervjusamtal*” (Kvale och Brinkman, 2009:194). Under transkriberingen som gjordes tätt efter intervjuerna valde vi att inte ta med hummanden, hostningar och pauser då vi såg att detta inte tillförde studien något av värde för studien. Våra utskrifter kan sägas vara grunden i de analyser vi gjort men vi har också upprepade gånger lyssnat igenom de inspelade intervjuerna. En av författarna transkriberade alla intervjuerna. Den andre lyssnade igenom alla intervjuer med det transkriberade materialet framför sig för att få möjlighet att ta del av muntliga språket nyanser. Detta ledde inte till att vi ändrade någonting i det transkriberade materialet men förfarandet gav en ökad förståelse för meningen i intervjupersonernas berättelser.

Vi har strukturerat våra intervjuer utifrån en meningstolkning det vill säga att vi har lagt in mer än det intervjupersonerna berättat för att utveckla strukturer och relationer som inte framgick direkt i texten (Kvale och Brinkman, 2009:223). Inledningsvis har vi läst hela materialet (alla intervjuer var för sig) rakt igenom för att få en känsla av helheten. I helheten fann vi ett visst antal teman som vi strukturerade vår analys kring. I enlighet med en hermeneutisk tolkning gick vi sedan vidare och letade efter mönster som vi funnit i intervjupersonernas berättelser för att uppnå en större förståelse för de olika temana (Ibid:226). När tematiseringen var klar hade vi fem teman med varierande antal mönster under varje tema.

5.3.5 *Dataanalys*

I analysen av resultatet har vi valt att använda oss av en hermeneutisk tolkningsmetod - dock utan att göra anspråk på att tillämpa den fullt ut. En hermeneutisk tolkningsmetod innebär att göra separata analyser av materialet utifrån de olika delarna samt pröva delarna gentemot helheten (Kvale & Brinkman, 2009:264; Lilja 2005: 275). I tidigare forskning fann vi ett antal faktorer som påverkar biståndsbedömarna. Dessa faktorer diskuterades vi tillsammans med biståndsbedömarna under intervjuerna. Under vårt arbete har vi dock funnit att dessa faktorer inte riktigt stämmer överens med det empiriska materialet. Vi har genom intervjuerna funnit andra faktorer vilka vi anser bättre svarar emot studiens syfte och frågeställningar. De faktorer vi funnit i tidigare forskning överensstämmer dock till en del med de faktorer som framträtt under våra intervjuer och är således inkluderade i vår analys. De faktorer som kommer att användas som delar i analysen är:

1. Handlingsutrymme

2. Uppdraget
3. Äldre
4. Anhöriga
5. Kollegor

Dessa fem faktorer kommer att utgöra delarna - det vill säga de faktorer som påverkar biståndsbedömarnas handlande i handlägningsprocessen. Delarna kommer att prövas mot helheten - det vill säga biståndsbedömarnas val av handlande i handlägningsprocessen. Vi menar att med hjälp av en hermeneutisk meningstolkning kan vi visa hur de separata delarna påverkar varandra och hur de tillsammans kan öka förståelsen för vad som påverkar biståndsbedömarna i handlägningsprocessen. Utifrån hermeneutisk meningstolkning kan vi genom delarna förstå helheten och när vi får bättre förståelse av helheten får vi också omvänt en större förståelse av de separata delarna (Kvale och Brinkman 2009:66:226; Lilja 2005:275).

5.3.6 Reliabilitet och validitet

Vad är det som gör en akademisk studie giltig? Är argumenten hållbara, välgrundade, försvarbara och övertygande (Kvale & Brinkman 2009:264). Detta är frågor som vi funderat över och arbetat kontinuerligt med under hela studien.

Vi har valt att samla in data genom halvstrukturerade livsvärldsintervjuer. Den valda datainsamlingsmetoden i kombination med de teoretiska perspektiv vi valt har bidragit till hållbara, välgrundade och försvarbara svar på våra forskningsfrågor. Det måste ses som en fördel att vi varit två personer i processen då detta har lett till en kontinuerlig diskussion av data, analys och resultat (Kvale och Brinkman, 2009:261).

Reliabilitet avser enligt Kvale och Brinkman forskningsresultatens konsistens och tillförlitlighet (2009:263). Båda författarna var närvarande under samtliga intervjuer vilket ökar trovärdigheten i resultatet. En av författarna genomförde själva intervjun och den andre lyssnade enbart och tog i slutet av intervjun upp aspekter som inte hade belysts. Detta förfarande ökar tillförlitligheten i våra intervjuer. Nedan följer en beskrivning av hur vi har gått tillväga för att uppnå reliabilitet och validitet genom hela processen det vill säga både under intervjuerna och under själva analysprocessen. Vi har valt att presentera dem tillsammans eftersom vi upplever att de ofta går hand i hand.

5.3.6a Intervju processen

Vi valde att skapa en intervjuguide med relativt få frågeställningar för att få så rika berättelser som möjligt. Intervjuguiden fungerade under intervjun endast som en mall för att vara säkerställa att samtliga frågor täcktes in vid varje intervjutillfälle. Intervjuguiden följdes relativt fritt för att komma åt biståndsbedömarnas egna berättelser. Detta förfarande skapade utrymme för samtal vilket vi som författare aktivt försökte styra och samtidigt försökte undvika att ställa ledande frågor. Vi har försökt att variera frågorna för att täcka in både den intervjuades egen upplevelse samt den allmänna uppfattningen bland intervju personerna. Intervjupersonerna ombads även exemplifiera hur de väljer att handla vid specifika tillfällen (Kvale och Brinkman 2009:151).

När man arbetar utifrån en öppen intervjuguide kan fallgröparna vara många. Ledande frågor kan även inkludera sådant som följdfrågor, mimik och kroppsspråk vilket kan påverka intervjupersonen (Kvale och Brinkman 2009:188). Vid transkriberingen av intervjuerna blev det uppenbart att vi inte helt hade lyckats undvika ledande frågor. Detta var en medveten risk som vi tog då vi valde att använda en halvstrukturerad intervjuguide i syfte att komma åt det oväntade. Under analysens gång har vi diskuterat detta och funnit att vi trots allt inte har påverkat intervjupersonerna i någon nämnvärd utsträckning. Vi upplevde snarare att intervjupersonerna hade lätt för att beskriva sin situation och att de var väldigt öppna med sina uppfattningar. Under intervjuerna har vi försökt att förstå intervjupersonernas berättelser genom att sända tillbaka det sagda för att få meningens bekräftad.

Intervjuerna har transkriberats av en av författarna men inte i sin helhet. Vi har valt att inte skriva ut pauser och emotionella aspekter av samtalet. Inte heller har vi tagit med utläggningar som vi ansett vara icke-relevanta för vårt arbete (Kvale & Brinkman 2009:196). För att öka reliabiliteten har den andra författaren lyssnat igenom intervjuerna med det transkriberade dokumentet framför sig. Detta ledde dock inte till att vi reviderade transkriptionerna. För att ge läsaren möjlighet att själv skapa sig en uppfattning om de berättelser som vi har fått ta del har vi i resultatredovisningen tagit med många och relativt långa citat (Larsson, 2005:117).

5.3.6b Analys processen

Efter transkriberingen analyserade författarna materialet var för sig. Vi har haft omfattande diskussioner om olika sätt att tolka och förstå materialet. Denna typ av undersökartriangulering ökar säkerheten i våra resultat. I analysen har vi använt ett flertal olika teorier, så kallad teoritriangulering, för att uppnå en varierande bild av hur och varför biståndsbedömare väljer att handla som de gör (Larsson, 2005:112).

5.3.7 Etiska överväganden

Etiska överväganden måste finnas med under hela forskningsprocessen och vi har under vårt arbete utgått från vetenskapsrådets fyra huvudkrav.

5.3.7.a Informationskravet och samtyckeskravet

Intervjupersonerna informerades om syftet med undersökningen. Hur den skulle gå till samt vad intervjupersonernas deltagande innebar. Eftersom vårt urval baserades på de biståndsbedömare som visade intresse menar vi att kravet på samtycke är uppfyllt. Vi informerade om att deltagande i undersökningen var frivilligt och att intervjupersonerna när som helst kunde välja att dra sig ur. Informationen gavs vid ett flertal tillfällen, bland annat i missivet, vid första besöket samt i direkt anslutning till intervjuerna (Vetenskapsrådet:7).

5.3.7.b Konfidentialitetskravet

I det färdiga arbetet kommer intervjupersonerna att vara avidentifierade för att undvika att utomstående ska kunna identifiera intervjupersonerna och inte heller i vilka kommuner studien är gjord. Däremot är det möjligt att intervjupersonerna kan identifiera sina kollegor samt att övriga personer i organisationen kan identifiera dem eftersom det är känt vilka som valde att delta i vår studie. Vi har återkommande funderat över vad konsekvenserna kan bli för de personer som ingått i studien. Vi har en känsla av att de ibland har avslöjat mer än vad de tänkt göra (Kvale & Brinkman 2009:87ff; Gilchrist & Schinke, 2001:57ff). Detta har lett till att vi ingående har diskuterat vilka citat vi ska ta med samt hur vi ska presentera intervjupersonerna.

Vi har kommit fram till att det är viktigt för studiens trovärdighet att den är intersubjektiv det vill säga att andra kan förstå och använda metoden och därmed kunna upprepa studien (Olsson och Sörensen 2007:65; Kvale & Brinkman 2009:89) Vi har därför valt att presentera intervjupersonerna i två kategorier: 1) om de arbetat mer än fem år eller 2) mindre än ett år. (Vetenskapsrådet:13).

5.3.7.c Nyttjandekravet

Det material som vi har fått tillgång till kommer endast att användas till vårt arbete. Vi har informerat intervjupersonerna om att inspelningarna samt transkriberingarna endast kommer att vara tillgängliga för oss själva, handledaren samt examinator och att materialet kommer att förstöras efter examinationen (Kvale & Brinkman 2009:87).

5.3.7.d Övrigt

I de citat vi valt att presentera har en del talspråk skrivits om för att göra texten mer läsbar och av respekt för våra intervjupersoner då talspråk inte alltid gör sig bra i skrift (Kvale & Brinkman, 2009: 2004). Våra intervjupersoner har uttryckt att de vill ta del av arbetet när det är klart och vi skall därför skicka dem en kopia efter examinationen (Vetenskapsrådet:15).

5.4 Metoddiskussion

Tidigare forskning speglar en relativt negativ inställning till biståndshandläggning som profession. I våra intervjuer framtonar en mer positiv bild av professionen. Vi upplevde att biståndsbedömarna hade en mer positiv bild av sin egen profession än vad som motsvarade vår förståelse. Detta kan bero på att den forskningsmetod vi har använt enbart fokuserar på intervjupersonens egen förståelse av sin livsvärld. Tidigare forskare har förutom kvalitativa intervjuer även använt observationer, studerat dokument och vidgat sin forskning genom att även inkludera andra berörda som äldre och anhöriga. Detta har givit tidigare forskare en bredare bild än vad vi har lyckats med genom vår metod. En risk som vi ser med intervjuer är att vi som intervjuare får en tillrättalagd bild presenterad för oss, en risk som hade kunnat reduceras genom deltagande observationer.

I våra analyser utgår vi bland annat från doxa, outtalade regler och normer som finns inom organisationen. Vi menar att vår metod kanske inte är tillräcklig för komma åt kärnan i organisationens doxa eftersom vi inte varit närvarande för att se hur biståndsbedömarna verkligen handlar. Vi anser dock att vi genom vår metod har kunnat presentera vad organisationens doxa utgörs av genom att samtliga intervjupersoner har givit rikliga beskrivningar av hur de resonerar kring olika begrepp samt hur de handlar i specifika situationer. Vi hade också kunnat välja att göra en kvantitativ studie för att kartlägga faktorer som påverkar biståndsbedömarna men i efterhand ser vi att risken med det hade varit att vi utgått från tidigare forskning och därmed bara bekräftat den.

5.5. Begränsningar och avgränsningar

Vi har begränsat vårt arbete till en intervjustudie. Vi valde denna begränsning dels på grund av studiens givna tidsramar samt att det var intervjupersonernas egna upplevelser som vi var intresserade av komma åt. Arbetet har också avgränsats genom de teorier vi valt att använda.

5.6. Styrkor och svagheter

Vi anser att en av styrkorna i vårt arbete är den metod vi valt. I intervjuerna och tack vare våra intervjupersoners öppenhet har vi fått tillgång till rika och användbara berättelser. Att vi varit två personer som tillsammans genomfört arbetet har varit en styrka. Detta har bidragit till arbetets validitet och reliabilitet. Men två skribenter kan också vara en svaghet eftersom vi skrivit olika delar av texten vilket gör att texten kan upplevas som ojämn. En ytterligare svaghet i arbete är vårt subjektiva urval av intervjupersoner som omöjliggör statistiska generaliseringar (Kvale & Brinkman, 2009:281).

6. RESULTAT OCH ANALYS

6.1 Inledning

Inspirerade av den hermeneutiska cirkeln kommer vi att presentera våra resultat utifrån fem teman. Temana utgörs av de faktorer vi funnit i det empiriska materialet. Faktorer vilka vi menar påverkar biståndsbedömarnas handlande i handlägningsprocessen. Dessa faktorer/teman väljer vi att benämna:

1. Handlingsutrymme
2. Uppdraget
3. Äldre
4. Anhöriga
5. Kollegor

Resultatpresentationen kommer att utgöras av intervjupersonernas egna berättelser i form av relativt många citat. Vi har valt att vara sparsamma med egna kommentera i resultatpresentationen för att undvika att påverka läsaren och låta biståndsbedömarnas berättelser stå för sig själva.

I direkt anslutning till resultatpresentationen har vi valt att analyser varje tema var för sig. Analysen kommer att utgå från mönster som vi funnit i det empiriska materialet. I analysen har vi använt oss av teoritriangulering det vill säga materialet kommer att analyseras utifrån flera teorier. De teorier vi använder är socialkonstruktivism, Pierre Bourdieus begrepp doxa och habitus, Michael Lipskys gräsrotsbyråkrat, målrationell -och normrationell beslutsmodell, omsorgsrationalitet samt begreppet förhandling. Vi kommer även att analysera utifrån tidigare forskning.

Våra fem teman/faktorer, det vill säga de faktorer som påverkar biståndsbedömarnas handlande i handlägningsprocessen utgör delarna i vår analys. Dessa delar kommer att prövas mot helheten det vill säga biståndsbedömarnas val av handlande i handlägningsprocessen. Vi menar att med hjälp av en hermeneutisk meningstolkning kan vi visa hur de separata delarna påverkar varandra och hur de tillsammans kan öka förståelsen för vad som påverkar biståndsbedömarnas handlande i handlägningsprocessen.

6.2 Handlingsutrymme

Syftet med vår studie är att kartlägga de faktorer som påverkar handläggningsprocessen samt att undersöka hur intervjupersonerna förhåller sig till dessa faktorer. En av de faktorer som vi funnit påverkar biståndsbedömarna i handläggningsprocessen är i vilken utsträckning biståndsbedömarna har handlingsutrymme att handla.

Handlingsutrymme, autonomi eller diskretion är fundamentala begrepp som är förbundna med Michael Lipskys teori om gräsrotsbyråkraten. I vårt fall kan diskretion förstås som enskilda biståndsbedömares handlingsutrymme att utifrån sitt eget omdöme och kunskap tolka lagar och normer samt fatta självständiga beslut (Lindelöf & Rönnbäck, 2007:42). Lindelöf och Rönnbäck (2007) använder begreppet autonomi för att tydliggöra gräsrotsbyråkratens diskretion eller handlingsutrymme. De menar att *”Autonomi föreligger när byråkraten har handlingsförmåga att utnyttja sin handlingsfrihet”* (Lindelöf & Rönnbäck, 2007:44). Vi kommer fortsättningsvis att använda ordet handlingsutrymme i stället för diskretion. Vi ska i den här delen se närmare på två aspekter som utgör förutsättningen för biståndsbedömarnas autonomi det vill säga möjligheten att använda sitt handlingsutrymme i handläggningsprocessen.

De två aspekterna är delegation och riktlinjer. Vi börjar med en presentation av biståndsbedömarnas förhållande till delegation.

6.2.1 Delegation

Delegation kan förstås som *”överföring av beslutanderätten till personer som är underställd nämnden”* (Lindelöf & Rönnbäck, 2007:72). I vårt fall är delegationen en viktig komponent i biståndsbedömarnas handlingsfrihet. I våra intervjuer beskriver biståndsbedömarna hur de ser på sin delegation.

Biståndsbedömare 5 som arbetat i en annan kommun där biståndsbedömarna hade en mer omfattande delegation berättar:

”Ja, här i kommunen är det ju inte så mycket delegation så här går ju mycket genom gruppen, allt som är utöver riktlinjerna, korttids boenden och särskilt boende. Så då blir det ju mer lika, alla vet om varandras ärenden på ett sätt. Och i den andra kommunen var det mycket mer självständigt. Och ibland kunde man uppfatta att man inte tänkte lika i allt /.../Jag upplever att på det andra att man är mer självständig och kan fatta egna beslut då går det lite snabbare, handläggningsprocessen går lite snabbare. Och det kan bli en lite lättare dialog med den äldre och anhöriga när man själv vet var det kommer att leda. Man blir lite tryggare i vad man kommer att säga/.../här kan det ju dyka upp något som man själv hade tyckt att någon skulle ha men som blir avslag för att det går ut över riktlinjerna och sen är det svårt att säga om det är bättre eller sämre, eller vilket av de som är rätt eller fel, så det vet jag inte”

Biståndsbedömare 5 berättar vidare att det kan vara positivt med en begränsad delegation då man inte ensam behöver stå bakom svåra beslut:

”Men som det här med avslag till exempel det kan vara skönt att man inte tagit det helt själv, utan man kan luta sig tillbaka i vi har beslutat det här, om det är jobbiga situationer då. För det är klart att det är så, man kan ju inte bara göra någonting för att någon annan, det är ju

inte det som är syftet med att göra utredningen. Det är klart att man kan ha någon bakom sig.”

Biståndsbedömaren 2 berättar om delegation i förhållande till riktlinjerna:

”Jag tycker att det är bra. Vi tycker nog allihop att det är bra, vi har pratat om det, just det här att vi får en samsyn, det ska inte betyda något vilken biståndsbedömaren man får, nej, jag tycker det är bra”,

Delegationsordningen ser lite olika ut i olika kommuner men de biståndsbedömarna vi intervjuade hade alla erfarenhet av att deras delegation är mer eller mindre begränsad och då i de flesta fall genom de riktlinjer som kommunpolitikerna beslutat om. Biståndsbedömarna beskriver att de i stort sätt är nöjda med en begränsad delegation. De motiverar det med att de får en samsyn samt att handläggningen blir rättssäker.

6.2.2 Riktlinjer

Dunér och Nordström skriver att kommunernas riktlinjer har som syfte att konkretisera lagstiftningen samt anpassa denna till lokala förhållanden (2006:29). Vi tycker oss urskilja tre mönster som beskriver hur biståndsbedömarna uppfattar och förhåller sig till kommunens riktlinjer. De tre mönstren valde vi att benämna: *riktlinjer som styrmedel, riktlinjer som arbetsverktyg samt riktlinjer och inflytande.*

1. Riktlinjer som styrmedel

Biståndsbedömaren 2 berättar hur riktlinjerna styr behovsbedömning utifrån skälig levnadsnivå:

”Men, alltså våra riktlinjer, det är ju politikernas sätt att tala om att i xxxx kommun så är det här en skälig levnadsnivå. Men man får inte glömma bort den där individuella hänsynen då, att det där som är skälig levnadsnivå för en kanske inte alls är skäligt för en annan. Men spelrummet är ju inte jättestort. Och som sagt det är ju politikerna som talar om vad skälig levnadsnivå är.”

Biståndsbedömaren 4 beskriver hur riktlinjerna påverkar:

”Jag tänker att i första hand så styr ju riktlinjerna, ganska generellt, att det här är det som kan beviljas. Men den här individuella behovsprövningen kommer ju in eftersom vi beviljar utöver riktlinjerna i samråd med kollegor och samordnare. Då tar man upp att den här personen har det här önskemålet och så tittar man på om det finns särskilda skäl, så man tar upp det till diskussion. Men på ett sätt kanske det inte blir jätteindividuellt heller för att det ska finnas speciella skäl. Men bara för att jag vill gå ut tre gånger i veckan, bara för att jag vill, det är min individuella längtan så finns det inte några speciella skäl så kan det vara svårt att bevilja.”

Biståndshandläggaren 2 berättar om en konkret händelse:

”Det kan ju vara så här att man bara har hjälp med städning och sen vill man få hjälp med promenad. Också har man en bestämd dag i veckan också hållregnar det då och det är klart att man inte vill, det är ingen som vill gå ut i hållregn, men man kan inte veta det fem dagar i förväg. Och nästan alla framför att man skulle vilja ha möjlighet att byta ut promenaden mot socialsamvaro, och lite fika och så hemma men det får vi inte bevilja. Det finns inte i våra riktlinjer. Vi får inte göra det.”

2. Riktlinjer som arbetsverktyg

Biståndsbedömare 3 berättar att hur riktlinjerna är ett stöd vid behovsbedömningen:

”Men riktlinjerna är ju viktiga arbetsverktyg för oss och det är väldigt viktigt att de är tydliga för det hjälper oss i vårt arbete när vi ska göra våra bedömningar. För ibland så är det ganska fina avvägningar, så det är en levande diskussion för oss. Tolkar vi rätt, tolkar vi lika, uppfattar vi samma sak och så, så riktlinjerna är viktiga.”

Biståndshandläggare 1 beskriver hur hon uppfattar riktlinjerna:

”Neej, jag tycker det här positivt. Man har liksom någonting att luta sig emot. Det tycker jag bara är positivt. Sen stirrar man sig inte blind på den där, men den är en hjälp.”

Biståndsbedömare 2 beskriver hur riktlinjerna påverkar behovsbedömningen:

”Ja jag ska säga att det är sällan vi gör något som inte finns sen tidigare alltså att man lägger in en helt ny insats, det händer nästan aldrig kan jag säga. Men däremot så handlar det ofta om frekvensen på det man gör.”

Biståndsbedömare 3 berättar varför hon anser att riktlinjerna är viktiga

”Rättssäkerhet är jätteviktigt vi har ett uppdrag en myndighetsutövning, vi fattar beslut om andra människors liv/.../ personen ska kunna få en korrekt handläggning och få ett skriftligt beslut som man kan överklaga/.../ och att vi gör lika att det inte beror på vilken handläggare man har.”

3. Riktlinjer och inflytande

Biståndsbedömare 2 berättar på vilket sätt de kan ha inflytande över riktlinjerna:

”Ja, de gånger som de ska se över riktlinjerna så har vi erbjudit oss att få komma med lite förslag på hur de skulle kunna se ut och vi har fått gehör tidigare så vi har i alla fall pockat på uppmärksamhet. Vi har gärna lämnat lite synpunkter sedan är det ju upp till dem vad de gör utav det.”

Biståndsbedömare 3 berättar om ärenden där de haft inflytande:

”Att de (riktlinjerna) är rimliga njaa, vi har fått strida om saker som vi tycker har varit väldigt viktigt för brukarna men som kanske inte riktigt har förstått vitsen med, så där har vi fått strida, till exempel det här med trygghetsbesök, och trygghetsringning. Det är en liten insats men är otroligt viktig”

Biståndsbedömaren 2 berättar att de indirekt kan påverka riktlinjerna:

”Ja, alltså ja, till viss del. Vi har ju i alla fall tidigare framfört önskemål om riktlinjerna och det sätt som man kan påverka på är ju till exempel att uppmana människor till att överklaga för kommer det domar så gör ju det kanske att politikerna måste titta på.../ och förändra sina riktlinjer då. När jag precis började hade man fått in promenader, då hade det precis kommit domar som sa att det är skälig levnadsnivå att få promenader och det tittade de ju på också förändrade de det”

6.2.3 Analys och tidigare forskning

6.2.3. a Analys av mönstren riktlinjer som styrmedel samt riktlinjer som arbetsverktyg.

Som Evans och Harris beskriver har gräsrotsbyråkraten (se teori) stora möjligheter att påverka den offentliga policyn (Evans & Harris, 2004:872f). Kommunens biståndsbedömaren förväntas att utifrån socialtjänstlagen utföra professionell bedömning och beslutsfattande och för detta krävs professionell kunskap samt handlingsutrymme (Lindelöf & Rönnbäck, 2004:69). Vi finner i vår studie att samtidigt som biståndsbedömarna äger ett visst handlingsutrymme inskränks detta handlingsutrymme. De viktigaste arbetsverktygen som biståndsbedömaren har är delegation samt gällande lagstiftning. Med utgångspunkt från Lipskys teori om gräsrotsbyråkraten urskiljer Dunér och Nordström bland annat två förutsättningar som påverkar gräsrotsbyråkraten eller i vårt fall biståndsbedömarna. Den första utgörs av socialtjänstlagen som uttrycker de sociala normer och värderingar som vi genom politiska beslut kommit överens om på generell nivå. Den andra är organisatoriska villkor här representerade av kommunens riktlinjer vilka är framtagna utifrån politiska beslut på kommunnivå. Riktlinjerna är framtagna för att konkretisera lagstiftningen och att anpassa den till lokala förhållanden. Dunér och Nordström menar att det finns underliggande motiv såsom rättvis fördelning, ekonomiska förutsättningarna samt att hänsyn tas till medarbetarnas arbetsmiljö. Biståndsbedömarna måste förhålla sig till både lagstiftning och lokala riktlinjer när de fattar beslut (Dunér & Nordström, 2006:429). Vår studie visar att den gällande lagstiftning anpassas och begränsas utifrån kommunens riktlinjer. Lagen tolkas genom kommunens riktlinjer eller som Katarina Andersson uttrycker det *”riktlinjerna är lagen”* (2007:159). Andersson menar att behovsbedömningen utifrån skälig levnadsnivå standardiseras genom kommunens riktlinjer (Andersson, 2007:161). Biståndsbedömarna i vår studie berättar att det är kommunpolitikerna som genom kommunens riktlinjer fastställer vad som är skälig levnadsnivå. Samtliga biståndsbedömaren i vår studie berättar att de är styrda av kommunens riktlinjer. Men de berättar också att riktlinjerna är ett viktigt arbetsverktyg. Riktlinjerna är tydliga och upplevs som en hjälp att göra rätt behovsbedömning. Flera biståndsbedömaren ser också riktlinjerna som en garant för de arbetar lika. De menar att de inte ska spela någon roll vilken biståndsbedömaren som handlägger ärendet. Det behöver dock finnas en flexibilitet i processen där den enskildes individuella behov vägs in. Biståndsbedömarna är medvetna om att den generella norm för vad som anses vara en skälig levnadsnivå kan inskränka på den individuella behovsprövningen men anser ändå att riktlinjerna är en garanti för rättssäkerheten eftersom alla biståndsbedömaren utgår från samma

norm. I våra intervjuer framkommer att biståndsbedömarna är relativt hårt styrda av de lokala riktlinjerna vilket talar emot uppfattningen att biståndsbedömarna som gräsrotsbyråkrater åtnjuter en hög grad av handlingsutrymme. Detta bekräftas också av tidigare forskning (se Lindelöf & Rönnbäck; Musil; Andersson)

Vi har sett i analysen ovan att biståndsbedömarna uppfattar kommunens riktlinjer som ett viktigt arbetsverktyg vid biståndshandläggningen. Tidigare forskning menar också att riktlinjer är det raster genom vilken socialtjänstlagen tolkas eller som Katarina Andersson uttrycker det *"riktlinjerna är lagen"* (Andersson, 2007:159). Socialtjänstlagen är en ramlag och som sådan ger den kommunerna rätt att tillämpa lagen utifrån enskilda individers behov och kommunens egna förutsättningar. Skälig levnadsnivå är den lagparagraf som biståndsbedömarna utgår ifrån när de bedömer behov. Som vi redan sett är det kommunens politiker som genom riktlinjerna fastställer vad som är skälig levnadsnivå. Vi ska nu se hur biståndsbedömarna påverkas i biståndsbedömning utifrån om tyngdpunkten läggs på enskilda individers behov eller om den ligger på kommunens förutsättning. Vi vill här säga att ingen av dessa utgångspunkter kan renodlas utan de har naturligtvis förbindelse med varandra.

Målrationalitet och normrationalitet är två rättssociologiska begrepp vilka är användbara för att förklara hur socialtjänstlagens intentioner kan tolkas på olika sätt (Lindelöf & Rönnbäck, 2007:55f). Vilken rationalitet man väljer vid biståndsbedömning kommer att vara vägledande för hela handlägningsprocessen. Socialtjänstlagen är en ramlag som ger goda förutsättningar till målrationalt handlande. Den målrationala beslutsmodellen utgår från att handlandets konsekvenser är det väsentliga och rationalitet innebär här att finna det bästa handlandet för att uppfylla målet (ibid:56f). Det innebär att biståndsbedömarna i sin biståndsbedömning utifrån enskilda individers behov bör fatta ett beslut om insatser som svarar mot den enskildes behov. Den målrationala beslutsmodellen ger biståndsbedömarna en hög nivå av handlingsfrihet som i kombination med biståndsbedömarnas egen handlingsförmåga skapar ett handlingsutrymme. I vårt fall skulle man kunna säga att den delegation som biståndsbedömarna är i besittning av ger dem handlingsfrihet att utnyttja sitt handlingsutrymme. Den målrationala beslutsmodellen ger biståndsbedömarna handlingsutrymme att i sitt beslutsfattande utgå från enskilda individers behov. Den målrationala beslutsmodellen kan bara uttala sig om beslut är mer eller mindre lämpliga. Rättssäkerheten är materiell vilket betyder att beslutets innehåll är det primära (ibid:57).

Den normrationala beslutsmodellen innebär att biståndsbedömaren har en tydlig norm att handla utifrån i sitt beslutsfattande. Konsekvensen blir en låg nivå av handlingsfrihet på grund av att biståndsbedömaren i sitt handlande styrs utifrån normen (Lindelöf & Rönnbäck, 2007:56f). I vårt fall utgörs normen av kommunens riktlinjer som biståndsbedömarna utgår ifrån i sitt handlande. Detta innebär som vi har sett ovan att biståndsbedömarnas handlingsfrihet inskränks genom att biståndsbedömarnas handlande styrs mer utifrån kommunens riktlinjer (normen) än utifrån det handlingsutrymme som delegationen ger. Den normrationala beslutsmodellen utgår från formell rättssäkerhet där lika behandling och förutsägbarhet är grundläggande komponenter. Det vill säga det går att avgöra om ett beslut är korrekt eller inte.

Det vi kan se i vår studie är att biståndsbedömarna anser att kommunens riktlinjer är ett viktigt arbetsverktyg och en hjälp i behovsbedömning. Biståndsbedömarna anser också att riktlinjerna är en garant för att de äldre får en likvärdig bedömning och därmed en rättssäker handläggning. Vi menar att biståndsbedömarna i första hand utgår från den normrationala beslutsmodellen i sitt beslutsfattande.

6.2.3.b Analys av mönstret riktlinjer och inflytande.

Lindelöf och Rönnbäck skriver att gräsrotsbyråkraten står i relation till en rad motsägelsefulla krav och förväntningar ”*Ämbetsmannens uppgift är att lyda lagen, vara lojal mot överordnade och visa hänsyn till samhällsmedborgarna*” (2004:69). Gräsrotsbyråkraten eller i vårt fall kommunens biståndsbedömare förväntas att utifrån socialtjänstlagen utföra professionell bedömning och beslutsfattande och för detta krävs professionell kunskap samt handlingsutrymme (ibid:69). Även om vi ser att biståndsbedömarnas handlingsutrymme inskränks genom kommunens riktlinjer så beskriver biståndsbedömarna själva att de har möjlighet att utöva ett visst inflytande över riktlinjernas utformande. Vi menar att biståndsbedömarna här genom att utnyttja sin professionella kunskap ändå uppnår ett visst handlingsutrymme. Vi menar att här väljer biståndsbedömarna att utgå från medborgarnas perspektiv i första hand och använder sin professionella kunskap för att förändra kommunens riktlinjer till fördel för de äldre. Eller som Lindelöf och Rönnbäck uttrycker det att gräsrotsbyråkraten genom sin professionella kunskap både har ansvar och förmåga att välja vilken relation hon/han väljer att stödja (2007:44).

6.3 Uppdraget

Vi kommer att presentera resultatet i två delar. Den första delen behandlar uppdraget med perspektivet på biståndsbedömarna som de äldres företrädare. Den andra delen behandlar uppdraget med perspektivet på biståndsbedömarna som representanter för organisationen. Vi menar att det finns inbyggda konflikter i uppdraget. Biståndsbedömarna ska vara de äldres företrädare samtidigt som de har en roll som tjänstemän vilka representera kommunen. Dessa dubbla roller hänger tätt samman och inverkar på biståndsbedömarnas möjligheter att hjälpa de äldre.

6.3.1 Uppdraget - de äldres företrädare

Vi tycker oss urskilja tre mönster som visar på hur biståndsbedömarna väljer att förhålla sig till sin yrkesroll som de äldres företrädare. Valde att benämna de tre mönstren *förhandling*, *uthållighet* samt *flexibilitet*.

1. Förhandling

Biståndsbedömare 5 beskriver hur det kan vara:

”Ibland kan det vara så att man ser att behovet är att vi skulle behöva komma in morgon och kväll, men den äldre säger att - nej det behöver ni inte göra eller -kom du på kvällen så räcker det. Man får nästa truga åt andra hållet”

2. Uthållighet

Biståndsbedömare 3 berättar:

”När det handlar om ansökan till särskilt boende, när det bygger mycket på trygghet och osäkerhet inte kanske så mycket utav ett praktiskt hjälpbehov utan av psykosociala skäl sån handläggning tar längre tid och det är svårt, svårare att fatta ett sådant beslut. Det är svårt

att beskriva vad är skälig levnadsnivå utifrån, ja det kan vara lättare att beskriva att "det är att jag får hjälp med min personliga omvårdnad och alla de här sakerna för det är så självklart, men sen när det gäller skälig levnadsnivå hur man mår i den miljö man vistas i om det är skäligt eller inte och om man har en fungerande, trygg och säker vardag i sitt hem av den anledningen/.../ ibland kan vi behöva ett läkarutlåtande, ADL bedömning, allt som vi känner vi behöver för att lägga pusslet, för det kan vi inte göra själv. Ibland kan vi behöva få den enskildes tillåtelse att ta kontakt med andra handläggare som tex socialpsykiatrin mm för att få en helhetsbild, det är jätteviktigt. Det måste man göra för att få en så fullständig bild som möjligt."

Biståndsbedömaren 3 berättar vidare:

.../ Ja, riktlinjerna är en del för där måste vi ju ta hänsyn till det, och det kan ju krocka lite med den enskildes önskemål. Ofta utmynnar det till flera hembesök, det tar längre tid handläggningen, utredningen tar längre tid för att personen ansöker om det vi behöver ta hänsyn till i riktlinjer och beslut och vilka insatser vi kan bevilja. Ofta resulterar det i ett delavslag eller avslag, så det är en lite längre handläggningsprocess.

3. flexibilitet

Biståndsbedömaren 2 beskriver:

"Vi hade en insats som vi fortfarande räknar med schablonmässigt att man ska komma och värma maten, egentligen tar det inte mer än 5 minuter att värma maten men då lägger vi lite mer tid, eller jag lägger mer tid och jag tror faktiskt att de flesta gör det för att man ska känna att man kan servera maten, sätta sig ned, prata och inte bara poff poff ut och in"

6.3.2 Analys och tidigare forskning

6.3.2.a Analys av mönstren förhandling och uthållighet.

Vi menar att när biståndsbedömarna försöker motivera de äldre att ta emot hjälp som de själva inte anser eller förstår att de behöver så sker detta i en förhandlingssituation. Maktaspekten är en viktig ingrediens i en förhandling. Dels ingår den objektiva makten i form av strukturella begränsningar dels också en subjektiv makt som handlar om motiv och intentioner hos förhandlingsdeltagarna (Dunér 2007:59ff). Biståndsbedömarna tvingas i förhandlingen balansera mellan två ytterligheter nämligen underlåtelse och ansvarsövertagande. Underlåtelseperspektivet kan förstås som en extrem form av individualism och frihet och därmed riskerar biståndsbedömaren underlåta att ta ansvar när behov föreligger. Ansvarsövertagande innebär att utöva förmynderi och inskränka den enskildas rätt till självbestämmande (Lindelöf & Rönnbäck, 2007:26). Analysen visar också att biståndsbedömarna har en idé om hur en god socialarbetare ska vara. Denna idé kan förstås som en social konstruktion vilket fyller syfte att minska den kognitiva dissonans som uppstår när biståndsbedömarna i olika situationer är osäkra på hur de bör bete sig. Biståndsbedömarna

berättar att deras främsta uppdrag är att tillvarata de äldres intressen. När biståndsbedömarna har lyckats motivera den enskilde att ta emot hjälp bekräftas bilden av biståndsbedömaren som den goda socialarbetaren.

6.3.2.b *Analys av mönstret flexibilitet*

Utifrån gräsrotsbyråkraten kan vi se att biståndsbedömaren befinner sig långt ner i organisationens hierarki och ofta får sitt handlingsutrymme inskränkt genom riktlinjer och olika direktiv ovanifrån. Trots det begränsade handlingsutrymmet anstränger sig biståndsbedömarna för att tillgodose de äldres behov. För att öka sitt handlingsutrymme väljer biståndsbedömarna att i vissa fall förhålla sig till riktlinjerna på ett mer flexibelt sätt. Biståndsbedömarna i vår studie beskriver hur de utarbetar olika arbetsmetoder för att tillmötesgå de äldres önskemål. Till exempel väljer biståndsbedömarna att bevilja extra tid för en insats så att hemtjänsten även hinner tillgodose behovet av social samvaro även om den insatsen inte ingår i riktlinjerna. En annan arbetsmetod är att erbjuda den äldre en alternativ insats om den önskade insatsen inte kan beviljas enligt riktlinjerna. Enligt gräsrotsbyråkraten kan utvecklandet av alternativa arbetsmetoder ses som ett sätt att öka det egna handlingsutrymmet och på så sätt finna arbete meningsfullt (Harris & Evans, 2004:876ff; Harris & Evans, 2006:446).

6.3.3 *Uppdraget - kommunens företrädare*

I uppdraget som organisationens representant urskiljde vi två mönster. De mönstren valde vi att benämna *avslag och rättssäkerhet*.

1. *Avslag*

Biståndsbedömare 4 berättar:

”Om jag tänker på en av de avslag jag gjort hon vill in till särskilt boende, men hon klarar sig själv, och det är klart att det är inte roligt att säga till någon att du får inte det du vill. Men samtidigt är det de vi sitter för (myndighetsutövning, förf.anm.)”

Biståndsbedömare 3 berättar:

.../ visst kan man känna oh vad vi är grymma, här ger vi avslag på stöd och här är det kanske det enda som personen kräver för att orka med och visst kan man tycka att man är lite tuff ibland när det gäller sånt ibland fattar vi beslut som man känner oj, det här var tufft. Det här känns inte lätt att avslå. Men så är det. Då får vi försöka erbjuda annat stöd, avlösarservice hemma eller såna saker. ”

Biståndsbedömare 2 beskriver följande:

Jaa, alltså det är ju ingenting som politikerna har tagit upp i våra riktlinjer (att få hjälp med snöskottning, förf.anm.). Och det är ju politiker som bestämmer vad som är skälig

levnadsnivå. Ähu, så att jag kan inte säga att, .. självklart får man ansöka om det om det är det de vill. Och det kan ju vara bra på det viset att det når fram till politikern att det finns ett önskemål om det, men det är oerhört få som efterfrågar, ska jag säga. Men annars det vi kan göra är ju att berätta om de här företagen som utför hushållsnära tjänster och att det ändå finns en möjlighet att få den hjälpen. Och har man ingen annan hjälp från hemtjänsten då blir det ju till och med billigare att ansöka om det här rutavdraget och så där, det är ju billigare än hemtjänsten. Ja det är det vi kan göra.

2. Rättssäkerhet

Biståndsbedömaren 3 berättar:

”Rättssäkerhet den trycker vi ju väldigt mycket på, den är jätte viktig, vi har ett uppdrag en myndighets utövning, vi fattar beslut om andra människors liv och det ska vara rättssäkert, personen ska kunna få en korrekt handläggning och så rätten att kunna få ett skriftligt beslut som man kan överklaga. Och att vi gör lika, att det inte beror på vilken handläggare man har det man får beviljat.”

6.3.4 Analys och tidigare forskning

6.3.4.a Analys av mönstren avslag och rättssäkerhet.

Uppdraget som biståndsbedömaren är som vi tidigare beskrivit både komplext och multidimensionellt. I biståndshandläggningen måste biståndsbedömarna både ta hänsyn till den äldres önskemål samt bedöma behov och fatta beslut utifrån gällande lagar och riktlinjer. Lindelöf och Rönnbäck menar att biståndsbedömarna har möjlighet att aktivt välja hur de förhåller sig till dessa två sidor av sitt uppdrag. De kan välja att handla utifrån en så kallad målrationell eller en normrationell beslutsmodell (Lindelöf & Rönnbäck, 2007:55ff). I biståndsbedömarnas berättelser möter vi otroligt engagerade personer som verkligen mår om de äldres välbefinnande. Vi finner att biståndsbedömarna själva anser att de handlar utifrån de äldres behov men vi menar att deras handlande begränsas av kommunens riktlinjer. Det vi finner i studien är att biståndsbedömarnas handlande i första hand utgår från lika behandling och formell rättssäkerhet. Vi har i en tidigare analys funnit att biståndsbedömarna ser myndighetsutövning och rättssäkerhet som sitt grundläggande uppdrag samtidigt som de har ett minst lika viktigt uppdrag att värna om de äldre och vara en garant för att de får sina hjälpbehov uppfyllda. Med hjälp av de olika beslutsmodellerna ser vi att biståndsbedömarna i vår studie handlar utifrån en normrationell beslutsmodell. Biståndsbedömarna styrs i sitt handlande av kommunens riktlinjer och begränsas till att endast bevilja insatser som ingår i riktlinjerna. Man kan tycka att uppdragen är oförenliga men det är en verklighet som biståndsbedömarna lever med varje dag. För att hantera den dissonansen eller bristande överenskommelse som oförenliga förväntningar kan utlösa utvecklas vanor och handlingsmönster, så kallad habitus ett ”*praktiska sinnen för vad som bör göras i en given situation*” (Bourdieu, 1994:37). Habitus utvecklas utifrån Doxa, ett norm- och regelsystem som skapas av biståndsbedömarna själva och vilket anses som självklar och därför inte ifrågasätts. Biståndsbedömarnas doxa säger dem att myndighetsutövning och rättssäkerhet är deras grundläggande uppdrag – habitus säger dem att kommunens riktlinjer är det givna sättet att arbeta på. Det är viktigt att inse att biståndsbedömarna inte är offer för ett system som har

tvingats på dem. Enligt socialkonstruktivism är biståndsbedömarna aktiva aktörer som i konstruktionen av sin subjektiva verklighet, i interaktion med andra aktörer är med och konstruerar den sociala verklighet man delar (Wennerberg, 2001:74).

6.4 Äldre

I vår studie fann vi att de äldre är en viktig faktor som påverkar biståndsbedömarna i handläggningsprocessen. Vi har i våra intervjuer tyckt oss finna mönster hos biståndsbedömarna utifrån hur de ser på och talar om äldre. Vi tycker oss urskilja två mönster vilka vi valt att benämna *äldre och yngre en jämförelse* samt *självbestämmande*.

1. Äldre och yngre en jämförelse

Biståndsbedömare 2 uttrycker sig så här i ett resonemang om skälig levnadsnivå:

".../Därför att man har liksom ett helt annat liv när man är yngre än när man är äldre. Visst finns det väldigt många aktiva äldre också men de ser ju inte vi så där väldigt ofta. Just det här när det kommer in barnfamiljer och ensamstående föräldrar och man ska ta hänsyn till barnen och barnperspektivet, vad är skäligt?"

Biståndsbedömare 1 berättar:

"Det är ju så att skälig levnadsnivå kan skilja sig med vad det är för dig och en annan för mig/.../ jag har ju hand om personer över 21 år och upp, men majoriteten är ju äldre. Och den äldre generationen är väl kanske lite försiktiga om jag säger och vill inte kräva för mycket utan de frågar mer vad som finns. Och tackar och tar emot så att säga. De är lite försynta och de liksom "jaha, kan man få det" och så där, de yngre är lite mera, på ett helt annat sätt. Ja det är lite annorlunda, de vet lite mera är mer insatta och de kräver mera också/.../ Kanske att de har ett mer aktivt liv också"

Några biståndshandläggare gjorde också jämförelser med sig själva. Biståndsbedömare 4 beskriver:

".../skulle jag vara nöjd med det här, men det är ju inte jag som ska ha utan personen i fråga, dennes behov kan vara en stor skillnad mot vad jag tycker. Men det är ju det man bär med sig, det kan vara svårt att bortse från sin egen person så"

Vi tycker oss urskilja att biståndsbedömarnas uppfattning om vad som är skälig levnadsnivå skiljer sig när det gäller yngre och äldre personer. Vi uppfattar det som att de i sin behovsbedömning hade lättare att relatera till personer som är i samma generation som de själva. Vi menar att vi här funnit ett mönster i hur biståndsbedömarna ser på äldre på ett sätt som skiljer sig från det sätt de betraktar yngre. Vår uppfattning är att detta mönster kan förstås och härledas ur den idé om äldre som biståndsbedömarna uttrycker:

Biståndsbedömare 4 beskriver i ett samtal om individuell behovsprövning:

”Nej, men sen så tror jag att den generation vi har att göra med idag är inte den som ber om mer (hjälp) /.../ man vill inte vara till besvär”.

Biståndsbedömare 1 berättar i ett resonemang om skälig levnadsnivå:

”Precis, och när man är äldre så är man ju inte lika aktiv och så man är hemma och tar det lugnt.”

2. Självbestämmande

Biståndsbedömare 1 berättar om hur hon ser på självbestämmande:

”Det är ju så att den enskilde ska bestämma över sitt eget liv och sen kan man ju naturligtvis lyssna på anhöriga och det är ju inte helt ovanligt att anhöriga är just oroliga för sina föräldrar. Då får man vara tydlig och förklara att du kan inte göra en ansökan åt dina mamma, utan det här måste komma från henne och hon måste vilja det här.”

Biståndsbedömare 5 berättar:

”Självbestämmande, och där får man verkligen sätta ner foten åt de anhöriga. Faktiskt det är så, de, just främst med boenden, de kan det bli riktigt, att anhöriga säger att det går inte längre. De kan bo långt bort och oftast ha ganska dåligt samvete och vet inte vad mamma eller pappa gör där hemma och då får man luta sig tillbaka i det, att det spelar ingen roll om man har en demensutredning eller hur tokig man än är så är de inte omyndigförklarade så de får bestämma själva, vart de vill bo. De dyker upp flera sådana fall i veckan. Och de äldre blir ofta väldigt lugna i det faktiskt, när man säger att jag tänker inte tvinga dig och ingen kan tvinga dig till någonting och du får välja själv. Då kan de näste brista ut i gråt. För de är ofta väldigt rädda.”

6.4.1 Analys och tidigare forskning

Vi har funnit två mönster i hur biståndsbedömarna ser på och förhåller sig till de äldre. Man kan säga att dessa två mönster speglar komplexiteten i biståndsbedömarnas arbete. Vi har valt att benämna dessa mönster *äldre och yngre en jämförelse* samt *självbestämmande*.

6.4.1.a Analys av mönstren äldre och yngre en jämförelse.

Idén om äldre som nöjda, tacksamma och accepterande är en idé som formats under en lång period och vuxit fram i en specifik historisk kontext. Denna idé är inte en naturlag utan kan förstås som en socialkonstruktion. Wennerberg beskriver att den grundläggande principen inom socialkonstruktivismen är *”att inte accepter sociala föreställningars ”naturlighet”, att de alltid varit sådana, att de inte kan vara annorlunda och att de inte skulle vara av människa skapade storheter”* (2001:62). Enligt den kritiska gerontologin menar man att idén om åldrandet är socialt konstruerat för att placera de äldre i förutsägbara kategorier (Daatland, 1998:48). Vi kan se hur kategorin äldre uppfattas som nöjda, tacksamma och accepterande är en idé som konstruerats och internaliserats genom historien. Vi menar att det är en idé om äldre som biståndsbedömarna i vår studie har internaliserat och gjort till sin egen. Andersson skriver i sin artikel att äldre många gånger inte vill ligga till last, att de inte kräver någonting

samt att det till och med upplever att det kan vara genant att ta emot hjälp från socialtjänsten (Andersson, 2004:286). Detta får även stöd av Dunér och Nordström som dessutom menar att äldre är osäkra på hur man går tillväga för att få hjälp, osäkra på vilken hjälp man har rätt till samt att man inte gärna ansöker om hjälp som man inte tror sig bli beviljad (Dunér & Nordström, 2010:243). Under intervjuerna fann vi att biståndshandläggarna oftast ansåg att den skäligen levnadsnivån enligt riktlinjerna är rimliga. Andersson menar dock att behovsbedömningen utifrån skäligen levnadsnivå standardiseras genom kommunens riktlinjer. Hon skriver att de äldre kategoriseras utifrån en förenklade typifiering vars syfte är att objektifiera deras behov för att lättare kunna förutse dem (2007:161). Vi menar att konstruktionen av äldre som nöjda, tacksamma och accepterande är ett sätt för biståndsbedömarna att hantera emotionella konflikter. Gräsrotsbyråkraten, i vårt fall biståndsbedömarna, utvecklar strategier för att försöka undvika dilemman som uppstår i interaktion med de äldre (Musil et al., 2004:306). Vi menar att biståndsbedömarna använder den sociala konstruktionen av äldre som en strategi för att legitimera sin okritiska hållning till riktlinjerna och reducerar på så sätt emotionella konflikter.

6.4.1.b Analys av mönstret självbestämmande..

Socialtjänstlagen är tydlig i att verksamheten ska bygga på respekt för människors självbestämmande (Svensk författningssamling 2001:453). Lindelöf och Rönnbäck skriver att Socialtjänstlagen är en ramlag som ger förutsättningar till målrationellt handlande vilket innebär att handlandets konsekvenser är det väsentliga och rationaliteten innebär här att finna det bästa handlandet för att uppfylla målet (2007:57). Biståndsbedömarna i vår studie hävdar mycket starkt de äldres självbestämmande gentemot de anhöriga. De menar att den äldres synpunkter väger tyngre än de anhörigas och att det är de äldre som själva väljer om de vill ansöka om en viss insats eller inte. Vi menar att biståndsbedömarna hävdar de äldres självbestämmande utifrån socialtjänstlagen och uppfyller därför lagens mål om självbestämmande för den enskilde.

6.5 Anhöriga

I vår studie fann vi att de anhöriga är en viktig faktor som påverkar biståndsbedömaren i handlägningsprocessen. Biståndsbedömarna beskriver hur de anhöriga påverkar på olika sätt samt att anhöriga ses som både en tillgång och en belastning.

Vi tycker oss urskilja tre mönster som visar på hur biståndsbedömarna väljer att förhålla sig till de anhöriga. De tre mönstren valde vi att benämna: *tillgång, besvärliga anhöriga samt oro och bekräftelse*

1. Tillgång.

Biståndsbedömaren 1 beskriver här nedan anhörigas roll i ett vidare resonemang kring självbestämmande:

”Då blir det anhöriga som liksom får föra talan och utnyttja det här självbestämmandet för sin anhörige. Men annars tycker jag att då det gäller personer som är klara och rediga och kan tala för sig då så tycker jag att det finns ett stort utrymme för självbestämmande.”

Biståndsbedömaren 4 berättar om sin syn på anhöriga som vårdar närstående.

”Oftast är de trevliga och roliga att ha att göra med. De är ju så att många har det här tjugofyra timmar om dygnet så kommer vi in någon timme och pratar och diskuterar och tycker att det här kanske och anhöriga säger att men mamma behöver ju si och så mycket mer.”

Biståndsbedömaren 2 aktualiserar problemet med äldre som på grund av sjukdom har förlorat förmågan att kommunicera.

”Men de påverkar även på det sätt att man kan få mycket bakgrund, på ett positivt sätt påverkar de /.../ när man träffar en äldre person för första gången och de har kognitiv svikt eller demensdiagnos då är det jätte svårt att få reda på nått, så de betyder jättemycket så klart.”

Vi anser att det framkommer att biståndsbedömarna ser anhöriga som en viktig tillgång i handläggningsprocessen när de äldre på grund av sjukdom inte kan föra sin egen talan. Biståndsbedömarna i vår studie beskriver att de anhöriga ofta är en tillgång i handläggningsprocessen och fungerar som viktiga informanter när de äldre inte själva kan uttrycka sina behov.

2. Besvärliga anhöriga

Biståndsbedömaren 2 beskriver det så här:

”Jag satt hela tiden och tänkte att ja nu pratar vi faktiskt om de anhöriga som faktiskt betyder något positivt för sina äldre, men det tyvärr inte alla anhöriga som är så.”

Biståndsbedömaren 5 berättar:

”Självbestämmande, och där får man verkligen sätta ner foten åt de anhöriga/.../ anhöriga säger att det går inte längre, och de kan bo långt bort och oftast ha ganska dåligt samvete/.../ det spelar ingen roll/.../ de (äldre) får bestämma själva, vart de vill bo. De dyker upp flera sådana fall i veckan. Och de äldre blir ofta väldigt lugna i det faktiskt, när man säger att jag tänker inte tvinga dig och ingen kan tvinga dig till någonting och du får välja själv. Då kan de nästan brista ut i gråt. För de är ofta väldigt rädda. Man tänker att man alltid handlägger mot den äldre och inte mot de anhöriga så blir det ganska enkelt, självklart allting”.

Biståndsbedömaren 2 beskriver hur hon tänker kring de anhöriga som upplevs som besvärliga:

”Ja, jag tänker så här, att det är många anhöriga som har skuld känslor, och som känner att de inte gör tillräckligt, eller att de inte funnits där, som kanske haft en dålig relation till sina föräldrar och sen så kommer man helt plötsligt ditt där man ser att de behöver hjälp, då ska de i princip diktera vilken hjälp det är från början till slut, det finns inget här som att börja lite försiktigt”

3. Oro och bekräftelse

Biståndsbedömaren 1 beskriver det så här:

”Det är viktigt att bekräfta den anhöriges oro, känslor och upplevelser så att de blir sedda och blir de det så blir de lugnare och kan ta till sig det här som jag säger, tror jag.”

Biståndsbedömaren 4 berättar följande:

”Och det man har svårt med där är ju att mamma behöver komma in på boende och jag säger att jag kan inte bestämma över din mamma. Jag kan också se att hon behöver men hon vill inte. Det kan upplevas rätt frustrerande för anhöriga. De ser ett behov som inte tillgodoses. Och speciellt de här som bor lite längre bort, de blir en ökad oro tror jag. Då man inte själv kan ha kontroll vill man ha ökad kontroll från kommunen så att man kan känna sig lugn.”

De äldres självbestämmande kontra de anhörigas oro är ett återkommande dilemma som biståndsbedömarna måste balansera mellan. Ofta så möter biståndsbedömarna oroliga och frustrerade anhöriga som anser att deras närstående inte får tillräcklig hjälp.

6.5.1 Analys och tidigare forskning

Vi urskiljer tre mönster för hur biståndsbedömarna förhåller sig till de anhöriga i handläggningsprocessen. De tre mönstren *tillgång*, *besvärliga* samt *oroliga anhöriga* menar vi också kan ses som olika strategier utifrån vilka de anhöriga och biståndsbedömarna positionerar sig i handläggningsprocessen.

6.5.1.a Analys av mönstren *tillgång*, *besvärliga* samt *oroliga anhöriga*.

Enligt Anna Dunér kan biståndshandläggning ses som en förhandling (se teori). I en handläggningsprocess deltar ett antal aktörer vilka kan sägas ha både motstridiga och gemensamma intressen (2007:59ff).

I denna delanalys kommer vi främst att fokusera på förhandlingsrelationen mellan de anhöriga och kommunens biståndsbedömaren. Som vi kan utläsa av de ovanstående citaten uppvisar de anhöriga och biståndsbedömarna olika strategier i förhållande till varandra. Vi kan se att de anhöriga besitter viktig information som är nödvändig för biståndsbedömarna. De är beroende av både relevant information och god samverkan med de anhöriga för att kunna göra en korrekt biståndsbedömning. Dessa aspekter kan sägas vara det kapital som anhöriga har med sig i förhandlingssituationen. Å andra sidan besitter biståndsbedömarna ett kapital som vi kan kalla organisationsmakt. Biståndsbedömarna har som myndighetsutövare både kunskap och makt att besluta om de anhörigas närstående ska få den hjälp och stöd de behöver (Dunér, 2007:59ff). Den andra strategi som de anhöriga uppvisar är det vi kallar för besvärliga anhöriga. I en förhandlingssituation kan de anhöriga uppnå önskat resultat genom att helt enkelt trötta ut biståndsbedömarna genom att vara påstridiga och besvärliga. Biståndsbedömarna visar i vårt resultat hur de i dessa fall använder sin organisationsmakt och ”sätter ner foten” genom att hänvisa till socialtjänstlagens paragraf om självbestämmande. Nästa strategi som de anhöriga uppvisar är oro. Biståndsbedömarna svarar på de anhörigas oro med både förståelse, bekräftelse och omsorg. Biståndsbedömarna uppvisar här något som vi menar kan förstås som omsorgsrationalitet. Kari Waerness beskriver omsorgsrationalitet

som ”*mottaglighet och engagemang för enskilda människors känslor, problem och speciella omständigheter*” (2007:32). Det förutsätter att biståndsbedömarna är lyhörda och medvetna om att den enskilde som söker hjälp samt deras anhöriga inte alltid tänker och agerar rationellt utan biståndsbedömarna räknar med att möta osäkerhet, ångest och ambivalens (Lindelöf & Rönnbeck, 2007:24; Lindelöf & Rönnbeck, 2004:34f). Lindelöf och Rönnbeck skriver att omsorgsrationalitet kan förstås som en annan slags rationalitet eller ett annat slag förnuft i vardagens omsorg än den rationalitet som präglar organisation och planering av omsorgens arbete (Lindelöf & Rönnbeck, 2007:24; Lindelöf & Rönnbeck, 2004:34f). Vi menar att både strategin besvärliga anhöriga och oroliga anhöriga kan förstås som den subjektiva makt de anhöriga använder i förhandlingssituationen. Det torde också stå klart att strategin orolig anhörig är den mest framgångsrika strategin för att uppnå önskvärt resultat. De oroliga anhöriga bemöts av biståndsbedömarna med omsorgsrationalitet vilket vi menar kan förstås som att biståndsbedömarna handlar både utifrån sin subjektiva makt och sin organisationsmakt. Genom att handla utifrån omsorg om både de anhöriga och deras närstående kan biståndsbedömarna med hjälp av sin organisationsmakt som myndighetsutövare i förhandling med de anhöriga uppnå ett resultat som är tillfredsställande för alla.

6.6 Kollegor

Både i tidigare forskning men också i våra intervjuer framkommer att kollegor upplevs som en oerhört viktig faktor som påverkar biståndsbedömarna i handläggningsprocessen. Vi tycker oss urskilja tre mönster som beskriver olika sätt på vilket kollegor anses vara viktiga. De tre mönstren valde vi att benämna: *lära av kollegor*, *kollegor som trygghet* samt *kollegor som avlastning*.

1. Lära av kollegor.

Biståndsbedömaren 5 beskriver hur det är att vara ny på arbetet:

”När man börjar ett nytt jobb, det är ju dem (kollegorna, förf.anm) man lär sig ifrån, det dyker upp nya grejer hela tiden, så här har vi gjort tidigare och det är verkligen så att ingen är den andre lik så man får alltid tänka nytt. Ja, nej men det är väldigt viktigt med kollegorna. Och särskilt i socionom yrken tror jag.”

Biståndsbedömaren 4 berättar:

”Vi har ju ganska många nya som kommit så det är klar att vissa diskussioner som uppkommer nu kanske inte har uppkommit på ett tag eftersom alla andra har varit längre och är mer trygga i sin roll då. Men det tycker jag är skönt att man verkligen kan gå in till vem som helst och diskutera. Och att man kan diskutera att man kan fråga hur man ska göra och inte få tillbaka så här ska du göra, utan det blir en diskussion.”

2. Kollegor som trygghet

Biståndsbedömaren 3 beskriver hur viktiga kollegorna är:

”Det är ett väldigt individuellt jobb och de är det men vi behöver varandra för att kunna samarbeta, diskutera, gå igenom ärenden, ärendegranskning. Dels för att vi ska jobba rättssäkert, vi ska jobba lika, så det är jätteviktigt att ha kollegor i närheten. För det är svåra beslut man fattar och ibland behöver man ha en med-handläggare för att kunna fatta korrekta beslut. Även gruppmötena vi har för att diskutera saker är jätteviktigt. Har man tur då så har vi lite olika förmågor och kompetens så att man kan bidra med det till gruppen.”

Biståndsbedömarna har regelbundna möten eller ärendedragningar som det kallas, där mer komplicerade ärenden behandlas gemensamt under ledning av en samordnare.

Biståndsbedömare 4 berättar:

”det är det som är så bra i den här gruppen att vi har ärendedragningar så pass ofta, att man har de här äldre i gamet att luta sig emot.”

Biståndsbedömare 3 berättar hur hon upplever de gemensamma ärendedragningarna:

”Rättssäkerhet är jätteviktigt vi har ett uppdrag en myndighetsutövning, vi fattar beslut om andra människors liv/.../ personen ska kunna för en korrekt handläggning och få ett skriftligt beslut som man kan överklaga/.../ och att vi gör lika att det inte beror på vilken handläggare man har.”

Biståndsbedömare 3 berättar:

”Mina kollegor är det absolut viktigaste jag har. Ja, de är jätteviktiga och vi behöver varandra, utan dem skulle jag kunna gå hem”

Samtliga biståndsbedömarna berättar hur viktiga kollegorna är. De ser varandras skiftande erfarenhet och kompetens som en tillgång. Kollegorna fungerar också som ett skydd för den enskilde biståndsbedömaren vid komplicerade ärenden och när obekväma beslut måste tas.

3. Kollegor som avlastningen

Biståndsbedömarna har ett yrke som är både stimulerande men också med en hög arbetsbelastningen och svåra beslut att fatta.

Biståndsbedömare 5 berättar:

”Kollegor – det är en jätteviktig faktor. Av många anledningar, en är att man inte har någon aning om arbetsbelastningen från vecka till vecka, det kan dyka upp hur mycket som helst och nästa vecka är ganska lugn. Och ibland kanske någon annan kan ta någonting för att kunna göra ett bra jobb.”

Biståndsbedömare 3 berättar:

”Och det här oförutsägbara, man vet inte från dag till dag vad som händer. Och ett ärende kan ta enormt mycket tid och andra går fort, det är oförutsägbart. Vi brukar varje vecka kolla med varandra hur belastningen är för att försöka avlasta varandra så att vi får någon form av balans.”

6.6.1 Analys och tidigare forskning

Biståndsbedömarna i vår studie berättar alla hur viktiga deras kollegor är. Som vi har visat kan tre mönster urskiljas vilka beskriver olika sätt på vilket kollegorna anses vara viktiga. De tre mönstren valde vi att benämna, *lära av kollegor*, *kollegor som trygghet* samt *kollegor som avlastning*.

6.6.1.a Analys av mönstren lära av kollegor, kollegor som trygghet samt kollegor som avlastning. .

Som vi ser upplever nya medarbetare de mer erfarna kollegorna som ett stort stöd och de nyare biståndsbedömarna tar snabbt till sig de redan etablerade arbetsmetoderna. Vi ser hur de biståndsbedömarna som är äldre i yrket fungerar som mentorer för de nyare medarbetarna. Känslan av att vara ny och oerfaren medarbetare på en arbetsplats kan vara en påfrestande upplevelse. Wennerberg skriver att kognitiv dissonans uppstår när vi i olika situationer är osäkra på hur man bör bete sig (2002:72). Utifrån organisationens doxa, det norm- och regelsystem som biståndsbedömarna är med och skapar själva, har de mer erfarna biståndsbedömarna utvecklat verktyg och metoder eller habitus - ett *”praktiskt sinne för vad som bör göras i en given situation”* (Bourdieu, 1994:37). Habitus överförs eller externaliseras genom de mer erfarna kollegorna och tas upp eller internaliseras av nyare medarbetare som därmed gör både doxa och habitus till sitt. Biståndsbedömarna berättar att de har mycket diskussioner i sin grupp och påverkan från kollegor upplevs som positivt. Även tidigare forskning visar att det kollegiala samarbetet och gruppkänslan är viktig. Musil et al. och Andersson menar att institutionaliserade mönster på arbetsplatsen skapar trygghet för gräsrotsbyråkraten då alla gör lika (Musil et al., 2004:307ff ; Andersson, 2004:287ff). Kollegorna fungerar också som ett skydd för den enskilde biståndshandläggaren vid komplicerade ärenden och när obekväma beslut måste tas. Katarina Anderssons visar i sin forskning hur biståndsbedömarna beskriver gruppkänslan i gruppen som *”unik”* (2007:161). Biståndsbedömarna i vår studie beskriver liknande erfarenheter.

Samtliga biståndsbedömarna har en mer eller mindre begränsad delegation som bara omfattar insatser som regleras i kommunens riktlinjer. Biståndsbedömarna har därför regelbundet möten eller så kallade ärendedragningar där ärenden utöver riktlinjer samt särskilt boende och korttidsplats avhandlas. Även Andersson visar i sin forskning att biståndsbedömarna har ärendedragningar vid komplicerade fall. Andersson skriver *”ärendedragning kan ses som ett sätt att stå till svars inför varandra och visa att beslut inte är godtyckliga”* (2007:161). Biståndsbedömarna poängterar vikten av att de som handläggare jobbar rättssäkert och ett nära samarbete skapar förutsättningar att arbeta på likartat sätt. Detta bekräftar vad vi sett tidigare i vår studie att biståndsbedömarna menar att rättssäkerhet är den enskilt viktigaste faktorn de arbetar utifrån.

Arbetet som biståndsbedömarna innebär att konfronteras med ibland motstridiga intressen. Biståndsbedömarna har dels ett uppdrag som myndighetsrepresentant vilken förväntas vara lojal med organisation samtidigt som biståndsbedömarna förväntas tillvarata medborgarnas intressen i vårt fall de äldres. Dunér och Nordström beskriver denna aspekt av biståndsbedömarnas uppdrag som en moralisk princip där medborgarna förväntar sig att

socialtjänsten tar ansvar för äldre och hjälpbehövande som är i behov av stöd och omsorg (2006:429). Biståndsbedömarna i vår studie lever i spänningsfältet mellan dessa i bland oförenliga förutsättningar/villkor. För att minska den dissonans som oförenliga förväntningar kan ge upphov till fungerar kollegorna och gruppen både som skydd mot yttre kritik samt som bevarar av doxa - det norm- och regelsystem som utgör gruppens inre trygghet.

7. HELHETSANALYS

7.1 Första varvet i den hermeneutiska cirkeln

Inspirerade av den hermeneutiska cirkeln kommer vi utifrån resultatet i delanalyserna pröva dessa för att finna en ökad kunskap och djupare förståelse för helheten, nämligen biståndsbedömarnas handlande i handlägningsprocessen (Lilja, 2005:275). Våra presenterade delanalyser kan förstås som ett första varv i den hermeneutiska cirkeln. Här nedan presenteras resultatet efter ett andra varv i den hermeneutiska cirkeln och till slut presenteras det koncentrat på mening vi funnit efter ett tredje varv i den hermeneutiska cirkeln.

7.2 Andra varvet i den hermeneutiska cirkeln

Tema/faktor - Handlingsutrymme

I delanalysen framträdde två aspekter på handlingsutrymme, nämligen delegation och riktlinjer. I vårt fall utgör delegationen en viktig komponent i biståndsbedömarnas handlingsfrihet.

I delanalysen framkommer det att biståndsbedömarnas delegation är mer eller mindre begränsad och då i de flesta fall genom de riktlinjer som kommunpolitikerna beslutat om. Biståndsbedömarna beskriver att de i stort sätt är nöjda med en begränsad delegation. De motiverar det med att de får en samsyn samt att handläggningen blir rättssäker.

Biståndsbedömarna beskriver riktlinjerna som viktiga arbetsverktyg. Riktlinjerna uppfattas som tydliga och upplevs som en hjälp att göra rätt behovsbedömning. Flera biståndsbedömare ser också riktlinjerna som en garant så att de arbetar lika. De menar att de inte ska spela någon roll vilken biståndsbedömare som handlägger ärendet.

Vi visar också i vår delanalys hur biståndsbedömarna i första hand väljer att fatta beslut utifrån normen riktlinjer istället för att utnyttja den handlingsfrihet som socialtjänstlagen ger. Men vi ser också hur biståndsbedömarna utnyttjar sin professionella kunskap för att utöva inflytande på riktlinjernas utformning.

Tema/faktor – Uppdraget

I delanalysen framträdde två perspektiv på uppdraget. Dels perspektivet biståndsbedömarna som de äldres företrädare samt biståndsbedömarna som representanter för organisationen. Denna delanalys behandlar komplexiteten i uppdraget. Analysen visar dels hur biståndsbedömarna genom förhandling försöker motivera de äldre att ta emot hjälp som de själva inte anser eller förstår att de behöver. Dels visar den hur biståndsbedömarna skapar arbetsmetoder för att undvika dilemman som kan uppstå då biståndsbedömarna i vissa fall finner att riktlinjerna inte kan tillgodose de äldres behov. Analysen visar också att biståndsbedömarna har en idé om hur en god socialarbetare ska vara. Denna idé kan förstås som en social konstruktion vilket fyller syftet att minska den kognitiva dissonans som uppstår när biståndsbedömarna i olika situationer är osäkra på hur de bör bete sig. Biståndsbedömarna berättar att deras främsta uppdrag är att tillvarata de äldres intressen. Men i

biståndsbedömarnas uppdrag ingår också att företräda organisationen. Vi finner att biståndsbedömarna själva menar att de handlar utifrån de äldres behov men deras handlande begränsas av kommunens riktlinjer. Det vi finner i studien är dock att biståndsbedömarnas handlande i första hand utgår från lika behandling och formell rättssäkerhet. I delanalysen framgår att det finns en djupt rotad föreställning eller en social konstruktion om vad det innebär att vara en god socialarbetare. Vi menar därför att biståndsbedömarnas idé om sig själva som goda socialarbetare i kombination med uppdraget som väktare av rättssäkerheten är faktorer som både påverkar de övriga faktorerna samt biståndsbedömarnas handlande i handlägningsprocessen som helhet.

Tema/faktor - Äldre

Idén om äldre som nöjda, tacksamma och accepterande är en idé som formats under en lång period och vuxit fram i en specifik historisk kontext. Denna idé är inte en naturlag utan ska förstås som en socialkonstruktion. Analysen visar också att biståndsbedömarna mycket starkt hävdar de äldres självbestämmande gentemot de anhöriga. Vi menar att idén om de äldre som nöjda, tacksamma och accepterande fyller en funktion för att minska den kognitiva dissonansen som biståndsbedömarna upplever när de ställs inför motstridiga förväntningar eller krav. Det finns en konflikt mellan att dels hävda de äldres självbestämmande och samtidigt acceptera riktlinjernas begränsning. Man kan tolka den sociala konstruktionen av äldre som en strategi för biståndsbedömarna att legitimera riktlinjernas rimlighet samtidigt som de upprätthåller idén om sig själva som den goda socialarbetaren.

Tema/faktor - Anhöriga

I denna delanalys ser vi hur de anhöriga påverkar biståndsbedömarna genom att fungera som informanter. Den information som de anhöriga besitter utgör det kapital som de anhöriga har med sig i den förhandlingssituationen som en handlägningsprocess utgör. I en handlägningsprocess deltar ett antal aktörer vilka kan sägas ha både motstridiga och gemensamma intressen (Dunér, 2007:59ff). Anhöriga utgör även en emotionell påverkan på biståndsbedömarna genom att vara besvärliga eller vädja till biståndsbedömarnas omsorg och medkänsla. Detta kan förstås som att de anhöriga och biståndsbedömarna i förhandlingssituationen intar olika strategier i förhållande till varandra.

Tema/faktorer - Kollegor

Analysen visar att biståndsbedömarna lever i spänningsfältet mellan ofta oförenliga förutsättningar/villkor. För att minska den dissonans som oförenliga förväntningar kan ge upphov till fungerar kollegorna och gruppen både som skydd mot yttre kritik samt som bevarare av doxa - det norm- och regelsystem som utgör gruppens inre trygghet.

7.3 Tredje varvet i den hermeneutiska cirkeln

Handlingsutrymme - Vi menar att biståndsbedömarnas idé om sig själva som goda socialarbetare i kombination med uppdraget som väktare av rättssäkerheten är faktorer som både påverkar de övriga faktorerna samt biståndsbedömarnas handlande i handlägningsprocessen som helhet.

Uppdraget - Så som framkommer under delanalysen Uppdraget så finns det inbyggda dilemman som biståndsbedömarna har skapat arbetsmetoder för att undvika. Man kan därför se att uppdraget påverkar hur biståndsbedömarna tolkar sitt handlingsutrymme. Vi menar därför att biståndsbedömarnas idé om sig själva som goda socialarbetare i kombination med

uppdraget som väktare av rättssäkerheten är faktorer som både påverkar de övriga faktorerna samt biståndsbedömarnas handlande i handläggningsprocessen som helhet.

Äldre - Man kan tolka den sociala konstruktionen av äldre som en strategi för biståndsbedömarna att legitimera riktlinjernas rimlighet och därmed undgå emotionella konflikter.

Anhöriga – Relationen till de anhöriga kan förstås som en förhandlingssituation där biståndsbedömarna och de anhöriga är aktiva aktörer som utifrån olika maktpositioner förhandlar fram ett resultat.

Kollegor - Analysen visar att biståndsbedömarna lever i spänningsfältet mellan ofta oförenliga förutsättningar/villkor. För att minska den dissonans som oförenliga förväntningar kan ge upphov till fungerar kollegorna och gruppen både som skydd mot yttre kritik samt som bevarare av doxa - det norm- och regelsystem som utgör gruppens inre trygghet.

8. DISKUSSION

8.1 Sammanfattning av resultat

Nedan följer en sammanfattning av vårt resultat samt en beskrivning av hur de olika teoretiska perspektiven och begreppen hänger ihop i analysen.

Syftet med vår studie var att kartlägga de faktorer som påverkar biståndsbedömarnas handlande i handläggningsprocessen samt att undersöka hur intervjupersonerna förhåller sig till dessa faktorer.

Våra frågeställningar var:

1. Vilka är de faktorer som påverkar biståndsbedömarna i handläggningsprocessen?
2. Hur påverkar de kartlagde faktorerna biståndsbedömarnas handlande i handläggningsprocessen?
3. Hur kan vi förstå biståndsbedömarnas val av handlande i handläggningsprocessen utifrån de kartlagda faktorerna?

För att besvara vårt syfte och våra frågeställningar såg vi under arbetets gång att det empiriska materialet behövde studeras utifrån två aspekter. För det första ansåg vi det nödvändigt att undersöka hur biståndsbedömarna väljer att handla i handläggningsprocessen. Vilka strategier och arbetsmetoder utvecklar biståndsbedömarna för att hantera olika dilemman?

Den andra aspekten innebar att söka förstå biståndsbedömarnas val av handlande i handläggningsprocessen utifrån de kartlagda faktorerna. Varför väljer biståndsbedömarna att handla utifrån valda strategier och arbetsmetoder.

Hur väljer biståndsbedömarna att handla i handläggningsprocessen?

Vi fann att Lipskys teori om gräsrotsbyråkraten var återkommande i den svenska forskningen för att problematisera kring olika dilemman som socialarbetaren möter i sitt uppdrag som offentlig tjänsteman. Gräsrotsbyråkraten utarbetar olika arbetsmetoder och strategier för att hantera olika dilemman. Utifrån Lipskys teori har Dunér och Nordström kartlagt tre förutsättningar som formar den svenske gräsrotsbyråkratens villkor och som kan orsaka de dilemman gräsrotsbyråkraten möter. Det första är den offentliga lagstiftningen i vårt fall främst representerad av socialtjänstlagen vilken författarna menar uttrycker de sociala normer och värderingar som vi genom politiska beslut kommit överens om på en generell nivå. Den andra förutsättningen utgörs av organisationen och dess riktlinjer som syftar till en rättvis fördelning samt ekonomiska ramar och personalens arbetsmiljö. Författarna lyfter även fram moraliska aspekter, vilka innebär att medborgarna förväntar sig att socialtjänsten tar ansvar för äldre och hjälpbehövande som är i behov av stöd och omsorg (Dunér & Nordström, 2006:429f).

Handlingsutrymme, autonomi eller diskretion är fundamentala begrepp som är förbundna med Michael Lipskys teori om gräsrotsbyråkraten. I vårt fall kan diskretion förstås som enskilda biståndsbedömares handlingsutrymme att utifrån sitt eget omdöme och kunskap tolka lagar och normer samt fatta självständiga beslut (Lindelöf & Rönnbäck, 2007:42).

Handlingsutrymme är en av faktorerna som påverkar biståndsbedömarnas handlande i handläggningsprocessen. Delegation och riktlinjer är två aspekter som i stor utsträckning bestämmer biståndsbedömarnas möjlighet att använda sitt handlingsutrymme. Resultatet visar att biståndsbedömarnas delegation är mer eller mindre begränsad genom de riktlinjer som kommunpolitikerna beslutat om. Biståndsbedömarna utvecklar också arbetsmetoder och strategier för att undvika dilemman som kan uppstå då biståndshandläggarna i vissa fall finner att riktlinjerna inte kan tillgodose de äldres behov. Enligt gräsrotsbyråkraten kan utvecklandet av alternativa arbetsmetoder ses som ett sätt att öka det egna handlingsutrymmet och på så sätt finna arbete meningsfullt (Harris & Evans, 2004:876ff; Harris & Evans, 2006:446).

Med hjälp av de rättssociologiska begreppen målrationalitet och normrationalitet visar studien hur socialtjänstlagens intentioner kan tolkas på olika sätt. Den målrationala beslutsmodellen ger biståndsbedömarna en hög nivå av handlingsfrihet som i kombination med biståndsbedömarnas egen handlingsförmåga skapar ett handlingsutrymme. I vårt fall skulle man kunna säga att den delegation som biståndsbedömarna är i besittning av ger dem handlingsfrihet att utnyttja sitt handlingsutrymme. Studien visar dock att biståndsbedömarnas handlingsfrihet inskränks genom att biståndsbedömarnas handlande styrs mer utifrån kommunens riktlinjer (normen) än utifrån det handlingsutrymme som delegationen ger. Resultatet visar att biståndsbedömarna är relativt hårt styrda av de lokala riktlinjerna vilket talar emot uppfattningen att biståndsbedömarna som gräsrotsbyråkrater åtnjuter en hög grad av handlingsutrymme. Detta bekräftas också av tidigare forskning (se Lindelöf & Rönnbäck; Musil; Andersson). Vi finner att biståndsbedömarna själva menar att de handlar utifrån de äldres behov men deras handlande begränsas av kommunens riktlinjer. Det vi finner i studien är dock att biståndsbedömarnas handlande i första hand utgår från lika behandling och formell rättssäkerhet.

Men resultatet är inte entydigt, vi ser också hur biståndsbedömarna ibland väljer att utgå från ett medborgarperspektiv och använder sin professionella kunskap för att förändra kommunens riktlinjer till fördel för de äldre. Genom att utnyttja sin professionella kunskap uppnår biståndsbedömarna därmed ett visst handlingsutrymme samt lever upp till det moraliska ansvarstagande som medborgarna kan förväntas ställa.

I biståndsbedömarnas uppdrag ingår att vara både de äldres företrädare samt offentliga tjänstemän vilka representera kommunen. Resultatet av analysen visar på komplexiteten i

uppdraget. En handläggningsprocess kan ses som en förhandling där berörda aktörer kan sägas ha både motstridiga och gemensamma intressen. Genom förhandling försöker biståndsbedömarna motivera de äldre att ta emot hjälp som de själva inte anser eller förstår att de behöver. Relationen mellan biståndsbedömarna och de anhöriga kan också förstås som en förhandlingssituation. De anhöriga och biståndsbedömarna intar olika strategier i förhållande till varandra samt utifrån olika maktpositioner förhandlar de fram ett resultat.

De äldres självbestämmande kontra de anhörigas oro är ett återkommande dilemma som biståndsbedömarna måste balansera mellan. Ofta så möter biståndsbedömarna oroliga och frustrerade anhöriga som anser att deras närstående inte får tillräcklig hjälp. Resultatet visar att biståndsbedömarna utifrån den målrationella beslutsmodellen mycket starkt hävdar de äldres självbestämmande gentemot de anhöriga. Biståndsbedömarna menar att den äldres synpunkter väger tyngre än de anhörigas och att det är de äldre som själva väljer om de vill ansöka om en viss insats eller inte. Vi menar att biståndsbedömarna hävdar de äldres självbestämmande utifrån socialtjänstlagen och uppfyller därför lagens mål om självbestämmande för den enskilde.

Resultatet visar även att biståndsbedömarna möter de anhörigas oro med både förståelse, bekräftelse och omsorg. Den strategi som biståndsbedömarna använder kan förstås som omsorgsrationalitet vilken kräver att biståndsbedömarna är lyhörda och medvetna om att den enskilde som söker hjälp samt deras anhöriga inte alltid tänker och agerar rationellt utan biståndsbedömarna räknar med att möta osäkerhet, ångest och ambivalens (Lindelöf & Rönnbeck, 2007:24; Lindelöf & Rönnbeck, 2004:34f). Lindelöf och Rönnbeck skriver att omsorgsrationalitet kan förstås som en annan slags rationalitet eller ett annat slag förnuft i vardagens omsorg än den rationalitet som präglar organisation och planering av omsorgens arbete (Lindelöf & Rönnbeck, 2007:24; Lindelöf & Rönnbeck, 2004:34f).

Hur kan vi förstå varför biståndsbedömarna väljer att handla som de gör i handläggningsprocessen?

I vår studie har vi visat hur biståndsbedömarna utvecklar strategier och arbetsmetoder för att hantera olika dilemman de möter i sitt arbete. När vi under arbetets gång upprepade gånger både lyssnar och läser igenom intervjuerna upplever vi att biståndsbedömarna berättar inte en, utan flera parallella berättelser.

Vi menar att biståndsbedömarna genom sina berättelser beskriver hur de väljer att förhålla sig till de faktorer som ligger till grund för vår studie. En av berättelserna handlar om biståndsbedömaren som den goda socialarbetaren. Vi har i vår studie mött hängivna personer som anser att de har världens bästa arbete och att deras främsta uppgift är att tillvarata de äldres intressen. Resultatet visar att idén om de äldre som nöjda, tacksamma och accepterande fyller en funktion för att minska den kognitiva dissonansen som biståndsbedömarna upplever när de ställs inför motstridiga förväntningar eller krav. Det finns en konflikt mellan att dels hävda de äldres självbestämmande och samtidigt acceptera riktlinjernas begränsning. Man kan tolka den sociala konstruktionen av äldre som en strategi för biståndsbedömarna att legitimera riktlinjernas rimlighet samtidigt som de upprätthåller idén om sig själva som den goda socialarbetaren.

En andra berättelse beskriver biståndsbedömaren som myndighetsutövare som utifrån gällande lagstiftning fattar beslut och värnar om rättssäkerheten. En tredje berättelse handlar om biståndsbedömaren som organisationens gränsvakter vilka selekterar och omvandlar den hjälpsökande medborgaren till en klient eller i vårt fall en brukare. En fjärde berättelse beskriver biståndsbedömaren som organisationens representant vilken bedömer klienten eller brukarens behov utifrån organisationens riktlinjer. I resultatet framgår att det finns en djupt

rotad föreställning eller en social konstruktion om vad det innebär att vara en god socialarbetare. Konstruktion av den goda socialarbetare fyller syftet att minska den kognitiva dissonans som uppstår när biståndsbedömarna i olika situationer är osäkra på hur de bör bete sig. Biståndsbedömarna berättar att deras främsta uppdrag är att tillvarata de äldres intressen. Men i biståndsbedömarnas uppdrag ingår också att företräda organisationen. Vi finner att biståndsbedömarna själva menar att de handlar utifrån de äldres behov men deras handlande begränsas av kommunens riktlinjer. Resultatet visar dock att biståndsbedömarnas handlande i första hand har sin grund i myndighetsutövning, lika behandling och formell rättssäkerhet.

Resultatet visar att biståndsbedömarna lever i spänningsfältet mellan ofta oförenliga förutsättningar/villkor. För att minska den dissonans som oförenliga förväntningar kan ge upphov till fungerar kollegorna och gruppen både som skydd mot yttre kritik samt som bevarare av doxa - det norm- och regelsystem som utgör gruppens inre trygghet. Utifrån organisationens doxa, som biståndsbedömarna är med och skapar själva, har de mer erfarna biståndsbedömarna utvecklat verktyg och metoder eller habitus - ett *"praktiskt sinne för vad som bör göras i en given situation"* (Bourdieu, 1994:37). Habitus överförs eller externaliseras genom de mer erfarna kollegorna och tas upp eller internaliseras av nyare medarbetare som därmed gör både doxa och habitus till sitt.

Genom att använda perspektiven social konstruktion samt Pierre Bourdieus begrepp doxa och habitus har vi försökt visa varför biståndsbedömarna väljer att handla som de gör – biståndsbedömarnas handlade syftar till att deras arbete ska upplevas som hanterbart och meningsfullt. Vi menar att biståndsbedömarnas utveckling av olika strategier och metoder är en förutsättning för dem att uppleva sitt arbete som meningsfullt och hanterbart - detta bekräftar av tidigare forskning (Musil et al., 2004:306).

8.2 Tidigare forskning: likheter och skillnader

Tidigare forskningen visar att biståndsbedömarna medvetet anpassar biståndsbedömningen till kommunens ekonomiska förutsättningar genom att påverka de äldre att ansöka om insatser som ingår i kommunens riktlinjer. Det här är något som vi inte har funnit bekräftelse på i vårt empiriska material.

Den tidigare forskningen beskriver också hur biståndsbedömarna i vissa fall väljer att omformulera de insatser som äldre ansökt om så att de passar in i kommunens riktlinjer. I intervjuerna framkommer det dock att biståndsbedömarna i vår studie inte omformulerar sökta insatser. Vi menar att biståndsbedömarna i sitt val av handlande bekräftar uppfattning om rättssäkerhet som sitt yttersta uppdrag.

Tidigare forskning uttrycker en kritisk syn på biståndshandläggning som profession. En del av kritiken går ut på att forskarna menar att biståndsbedömarna inte utnyttjar sin diskretion eller sitt handlingsutrymme fullt ut. I stället menar forskarna att kommunens biståndsbedömarna i alltför hög utsträckning är lojala med organisationen och dess policy. Vi håller i sak med den tidigare forskningen. Vi har i vår studie kommit fram till liknande resultat. Men i vår tolkning av resultatet skiljer vi oss och tycker oss urskilja ett perspektiv som vi inte finner i tidigare forskning. Vi menar att tidigare forskning och biståndsbedömarna i vår studie representerar olika diskurser. Enkelt uttryckt kan man säga att diskurser handlar om vem som har tolkningsföreträde (se Sohlberg & Sohlberg, 2009:229f). Vi har i vår studie utgått från biståndsbedömarnas egna berättelser. Den diskurs vi urskiljer i dessa berättelser är en övertygelse om att biståndsbedömarnas uppdrag ytterst utgörs av myndighetsutövning samt att garantera rättssäkra beslut. Våra biståndsbedömarna beskriver i sina berättelser att kommunens riktlinjer är en tillgång vid biståndsbedömning och beslutsfattande. Vi menar

därför att utifrån biståndsbedömarnas diskurs blir det logiskt att de är positivt inställda till kommunens riktlinjer och inte upplever sitt begränsade handlingsutrymme som problematiskt.

I den tidigare forskning vi tagit del av urskiljer vi en annan diskurs. Vi anser att den tidigare forskningens diskurs lyfter fram kommunens biståndsbedömare som socialarbetare vars främsta uppgift är att tillvarata medborgarnas intressen även om det innebär att biståndsbedömarna uppfattas som illojala mot organisationen.

8.4 Ny Kunskap

I vårt arbete presenterar vi inte eller förespråkar alternativa metoder som biståndsbedömarna bör arbeta utifrån. Däremot menar vi att vårt arbete kan bidra med kunskap om vikten av att ha ett reflekterande förhållningssätt i sitt arbete inte minst eftersträvansvärt när det gäller socialt arbete.

8.5 Kritisk diskussion om vårt resultat i relation till olika sätt att se på demokrati

Vårt resultat visar att biståndsbedömarna i vår studie ser myndighetsutövning som sitt främsta uppdrag samt att försäkra de sökande en rättssäker handläggning. Våra biståndsbedömare beskriver i sina berättelser att kommunens riktlinjer är en tillgång vid biståndsbedömning och beslutsfattande. Vi har också visat att biståndsbedömarna därför är positivt inställda till kommunens riktlinjer och inte upplever ett begränsat handlingsutrymme som problematiskt. Vi har i våra analyser visat att biståndsbedömarna främst handlar utifrån en normrationell beslutsmodell vilken innebär formell rättssäkerhet där lika behandling och förutsägelse är viktig.

Utifrån de teorier vi har valt att använda i vår analys ser vi att vårt resultat kan uppfattas ha en kritisk eller till och med en negativ inställning till den normrationella beslutsmodellen. Vi vill i vår diskussion därför vara kritiska till vårt eget resultat och diskutera den normrationella beslutsmodellen utifrån en annan synvinkel. Vi menar att biståndsbedömarnas diskurs som vi presenterat ovan representerar en demokratisyn som bygger på grundläggande parlamentariska och demokratiska värden. Som myndighetsutövare har biståndsbedömarna ett uppdrag som är reglerat i den svenska lagstiftningen. Sverige är en parlamentarisk demokrati där den folkvalda riksdagen stiftar våra lagar. Biståndsbedömning regleras inte bara utifrån lagstiftningen utan också utifrån kommunens riktlinjer. Dessa riktlinjer är utformade efter beslut från folkvalda kommunalpolitiker. Riktlinjer är ett politiskt styrinstrument vilket innebär att medborgarna kan utkräva ansvar från kommunpolitikerna och på så sätt i demokratisk ordning vara med och påverka riktlinjernas innehåll.

I en målrationell beslutsmodell ges den enskilde biståndsbedömaren stort handlingsutrymme att utifrån sitt eget omdöme och kunskap tolka lagar och normer samt fatta självständiga beslut (Lindelöf & Rönnbäck, 2007:42) Det demokratiska problem som vi ser med denna modell och som biståndsbedömarna i vår studie också lyfte fram är en risk för godtycklighet och att de behovsökande i alltför stor utsträckning blir beroende av vilken biståndsbedömare som handlägger ärendet.

8.6 Förslag på fortsatt forskning

Vi efterfrågar en fortsatt forskning kring diskurser och demokratisyn inom kommunens biståndshandläggning samt inom socialt arbete i övrigt. Vårt arbete samt den tidigare

forskningen vi tagit del av är alla baserade på kvalitativa studier. Vi tror att också kvantitativa studier kan bidra med både en mer nyanserad och fördjupad kunskap i ämnet.

9. REFERENSLISTA

Alvesson, M., & Sköldböck, K. (2008). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod. 2.*, [uppdaterade] uppl. Lund: Studentlitteratur.

Andersson, K. (2004). Det gäller att hushålla med kommunens resurser – biståndsbedömarens syn på äldres sociala behov. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 3-4, 275-292.

Andersson, K. (2007). Myndighetsutövning i äldreomsorgen – att skapa likhet i de äldres behov? I S. Johansson (Red.), *Social omsorg i socialt arbete*. Malmö: Gleerup.

Bengtson, V. (2006). Theorizing and Social Gerontology. *International Journal of Ageing and Later Life*, 1(1):5-9).

Berger, P.L., & Luckmann, T. (1979). *Kunskapssociologi*: Stockholm: Whalström & Widstrand.

Bourdieu, P. (1994). *Praktiskt förnuft: bidrag till en handlingsteori*. Göteborg: Daidalos.

Daatland, S.O. (1998). Äldreforskning och socialpolitik: Dominerande paradig och kritiska alternativ. I M. Szebehely & R. Eliasson-Lappalainen (Red.), *Vad förgår och vad består? En antologi om äldreomsorg, kvinnosyn och socialpolitik*. Lund: Arkiv.

Bezes, P., Demazière, D., Le Bianic, T., Paradeise, C., Normand, R., Benamouzig, D., Pierru, F., & Evetts, J. (2012). New Public management and professionals in the public sector. What new patterns beyond opposition? *Sociologie du travail* xxx (2012) xxx.e1-
www.e52.

Borelius, U. (1998). *Tillit och Habitus*. (Rapporter från forskningsgruppen för utbildnings-och kultursociologi. Nr 24). Uppsala: SEC, ILU, Uppsala universitet.

Cournoyer, D, E., & Kline, W, C. (2001). Formulating research questions. I Grinell, R, M, Jr. (Red.), *Social Work Research and Evaluation – quantitative and qualitative approaches*. Illinois: F.E Peacock Publishers, Inc.

Dunér, A., & Nordström, N. (2005). Intentions and strategies among elderly people: Coping in everyday life. *Journal of Aging Studies*. 19:437-451.

Dunér, A., & Nordström, M. (2006). The discretion and power of street-level bureaucrats: an example from Swedish municipal eldercare. *European Journal of Social Work*, 9(4): 425-444.

Dunér, A. (2007). *To Maintain in Control – Negotiations in the everyday life of older people who can no longer manage on their own* (avhandling för doktorsexamen, Göteborg universitet).

Dunér, A., & Nordström. (2010). The desire for control: Negotiating the arrangement of help for older people in Sweden. *Journal of Aging Studies*, 24:241-247.

Evans, T., & Harris, J. (2006). A case of mistaken identity? Debating the dilemmas of street-level bureaucracy with Musil et al., *European Journal of Social Work*, 9:4, 445-459.

Evans, T., & Harris, J. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of the discretion. *British Journal of Social Work*, 34, 871-895.

Gilchrist, D. L., & Schinke, P. S. (2001). Research Ethics. I R.M.Jr. Grinell (Eds.). *Social Work Research and Evaluation – quantitative and qualitative approaches*. Illinois: F.E Peacock Publishers, Inc.

Grinell, R. M. Jr., Unrau, Y. A., & Williams, M. (2001). Research approaches. I R.M.Jr. Grinell (Eds.). *Social Work Research and Evaluation – quantitative and qualitative approaches*. Illinois: F.E Peacock Publishers, Inc.

Hacking, I. (2004). *Social konstruktion av vad?*, 1. uppl., 2. tr. Stockholm: Thales.

Holgersson, L. (2008). *Socialpolitik och socialt arbete: historia och idéer*. 4., [aktualiserade och kompletterade] uppl. Stockholm: Norstedts juridik.

Hjörne, E., Juhila, K., & van Nijnatten, C. (2003). Negotiating dilemmas in the practices of street-level welfare work. *International Journal of Social Welfare*, 19: 303-309.

Johansson, R. (2007). *Vid byråkratins gränser: om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. 3. uppl. Lund: Arkiv.

Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.

- Larsson, S. (2005). Kvalitativ metod – en introduktion. I S. Larsson, J. Lilja, & K. Mannheimer (Red.). *Forskningsmetoder i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, S. (2005). Teori, metod och empiri. I S. Larsson, J. Lilja, & K. Mannheimer (Red.). *Forskningsmetoder i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur
- Larsson, S., Lilja, J., & Mannheimer, K. (2005) Introduktion. I S. Larsson, J. Lilja, & K. Mannheimer (Red.). *Forskningsmetoder i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, S., & Goldberg, T. (2008). Närvarande och frånvarande berättelser, "Frontstage" -och "backstage" -analyser. I S. Larsson, Y. Sjöblom & J. Lilja (Red.). *Narrativa metoder i socialt arbete*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Lilja, J. (2005). Problemformulering. I S. Larsson, J. Lilja, & K. Mannheimer (Red.). *Forskningsmetoder i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Lilja, J. (2005). Videoanalyser som metodstrategi. I S. Larsson, J. Lilja, & K. Mannheimer (Red.). *Forskningsmetoder i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindgren, G. (1994). Fenomenologi i praktiken. I B. Starrin och P-G. Svensson (Red.). *Kvalitativ metod och vetenskapsteori*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindelöf, M., & Rönnbäck, E. (2004). *Att fördela bistånd - Om handlägningsprocessen inom äldreomsorgen* (avhandling för doktorsexamen, Umeå universitet).
- Lindelöf, M., & Rönnbäck, E. (2007). *Biståndshandläggning och handlingsutrymme - från ansökan till beslut i äldreomsorgen*. Lund: Studentlitteratur.
- Musil, L., Kubalcikova, K., Hubikova, O., & Necasova, M. (2004). Do social workers avoid the dilemmas of work with clients?., *European Journal of Social Work*, 7:3, 305-319.
- Olsson, H., & Sörensen, S. (2007). *Forskningsprocessen: kvalitativa och kvantitativa perspektiv*. 2. uppl. Stockholm: Liber.
- Payne, M. (2008). *Moderna teoribildningar i socialt arbete*. Stockholm: Natur och Kultur.

Rogers, G., & Bouey, E. (2001). Participant Observation I R.M, Jr. Grinell, (Eds.). *Social Work Research and Evaluation – quantitative and qualitative approaches*. Illinois: F.E Peacock Publishers, Inc.

Sahlen, I. (2002). Sociala problem som verklighetskonstruktioner. I A. Meeuwisse & H. Swärd. (Red.). *Perspektiv på sociala problem*. Stockholm: Natur och Kultur.

Sohlberg, P., & Leiulfstrud, H.(2005). Social ojämnlighet, sociala klasser och strukturperspektiv. I T. Goldberg (Red.). *Samhällsproblem*. 6., [rev. och uppdaterade] uppl. Lund: Studentlitteratur.

Sohlberg, B-M. & Sohlberg, P. (2009). *Kunskapens former - Vetenskapsteori och forskningsmetod*. Malmö: Liber.

Socialstyrelsen. (2008). *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten: [individ- och familjeomsorg, äldreomsorg, handikappomsorg (SoL och LSS)]*. 2. uppl. Stockholm: Socialstyrelsen.

Waerness, K. (2007). Omsorg i globalt perspektiv. I S. Johansson (Red.). *Social omsorg i socialt arbete*. Malmö: Gleerups.

Wenneberg, S, B. (2001). *Socialkonstruktivism: positioner, problem och perspektiv*. 1. uppl. Malmö: Liber ekonomi.

Elektroniska källor

Svenskförfattningssamling 2001:453. Tillgänglig på internet

http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453/?bet=2001:453 den 14 december 2012

Svenskförfattningssamling 2009/10:116 (Värdigt liv i äldreomsorgen) Tillgänglig på

internet http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Vardigt-liv-i-aldreomsorgen_GX03116/?text=true den 4 januari 2013.

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

Tillgänglig på Internet: http://www.cm.se/webbshop_vr/pdf/etikreglerhs.pdf hämtad den 25 december 2012

Bilaga 1

Hej!

Vi heter Helena Brusling och Helena Ekman och är studenter vid socionomprogrammet vid Högskolan i Gävle. Detta är vår sista termin och vi håller på med vårt examensarbete.

Vi är intresserade av att öka vår kunskap om biståndshandläggning inom kommunens äldreomsorg samt öka förståelsen om de faktorer som styr handlägningsprocessen. Syftet med vårt examensarbete är att kartlägga faktorer som kan påverka biståndshandläggaren i själva handlägningsprocessen. Vi är därför intresserade av att ta del av biståndshandläggarnas egna berättelser och förståelse av vad som händer under en handlägningsprocess. Vi planerar att genomföra ett antal kvalitativa intervjuer som kommer att ta ca 60 minuter och de är naturligtvis helt frivilliga och det är helt i sin ordning att ångra sig eller avbryta intervjun.

Vi kommer att i vår studie arbeta utifrån följande etiska riktlinjer:

Informerat samtycke - vilket innebär att de personer som ingår i studien skall informeras om studiens syfte samt eventuella risker eller fördelar för den som deltar. Undersökningspersonerna skall också få information om att deltagandet i studien är frivilligt och att de när som helst kan välj att avbryta sin medverkan.

- **Konfidentialitet** innebär att personlig information om undersökningspersonerna som skulle kunna identifieras av utomstående inte redovisas i studien. För att säkra konfidentialiteten kommer vi att ändra undersökningspersonernas namn och andra inslag som kan leda till att personer blir identifierad.
- **Konsekvenser** i samband med en undersökning innebär att undersökaren måste överväga om de positiva konsekvenserna för undersökningspersonen överväger så att denne inte lider skada på grund av eventuella konsekvenser av negativ art.

Med Vänliga Hälsningar

Helena Brusling & Helena Ekman!

Helena Brusling

Helena Ekman

Handledare: Fereshteh Ahmadi

Bilaga 2

Intervjuguide

Vad tycker du påverkar dig i handläggningsprocessen?

Enligt Socialtjänstlagen ska hänsyn tas till självbestämmande och integritet.

Vad tänker du kring självbestämmande och integritet i handläggningsprocessen?
 Berätta om tillfällen där du har upplevt att andra faktorer kommit i konflikt med den äldres självbestämmande?
 Om det ringer en äldre persons och vill ha hjälp med gräsklippning eller snöskottning för att kunna bo kvar hemma, vad händer då?

I Socialtjänstlagen utgår man ifrån att alla har rätt till en skälig levnadsnivå.

Kan du berätta hur du tänker omkring begreppet skälig levnadsnivå?
 Har ni en enhetlig syn på skäliglevnadsnivå? Hur har ni kommit fram till den?
 Kan du berätta om när du upplevt det svårt att motivera/förhålla dig till begreppet skälig levnadsnivå.
 Var/hos vem sökte du vägledning?

Enligt Socialtjänstlagen ska insatser endast beviljas om de inte kan tillgodoses på annat sätt.

Berätta om vilka faktorer som är vägledande för om en person beviljas insatser eller inte?
 Berätta om när det varit svårt att bedöma om insatser som den äldre ansökt om kan tillgodoses på annat sätt.

Enligt Socialtjänstlagen ska socialtjänstens omsorg om äldre inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande.

Kan du berätta vad du tänker omkring dessa begrepp?
 Berätta om hur du tänker kring individuell behovsprövning?
 Berätta om tillfällen där du har upplevt att andra faktorer kommit i konflikt med en individuell behovsprövning?

- **De äldre**
- **Anhöriga**
- **Budget/Riktlinjer**
- **Kolleger**
- **Professionell kompetens**

Bilaga 3

Socialtjänstlagen

Socialtjänstlagen är en målinriktad ramlag vilket innebär att de enskilda kommunerna har möjlighet att utforma sin verksamhet efter sina egna förutsättningar och den enskildes behov (Socialstyrelsen, 2008:21). Nedan presenteras de lagparagrafer som vi anser vara nödvändiga att beakta vid en biståndshandläggning.

1:1§ Verksamheten skall bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet (Svensk författningssamling 2001:453).

I ”*Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten*” skriver Socialstyrelsen att den enskildes självbestämmande regleras av att valet ska göras inom ramen för befintliga resurser samt att socialtjänsten har som uppgift att försöka motivera den enskilde till en viss insats (Socialstyrelsen, 2008:22).

4:1§ Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt (Svensk författningssamling 2001:453).

4:1§ Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå (Svensk författningssamling 2001:453).

Vad lagstiftarna avser med skälig levnadsnivå är otydligt, men det kan förstås som att skälig levnadsnivå ska utgå från vad som ses som normalt och vedertaget i den tid och i det förhållande som den sökande befinner sig i (Socialstyrelsen, 2008:69).

5:4 § Socialtjänstens omsorg om äldre ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. (Svensk författningssamling 2001:453).

”Varje människa har en grundläggande värdighet och ett unikt värde bara genom att vara människa. Utifrån detta ska alla kunna få leva ett värdigt liv/.../ Verksamheterna inom äldreomsorgen ska inriktas på att den äldre känner välbefinnande med de insatser som ges. Till en persons välbefinnande kan höra sådant som känsla av trygghet och meningsfullhet” (Prop. 2009/10:116:27ff).