



ERSTA  
SKÖNDAL  
BRÄCKE  
HÖGSKOLA

Institutionen för socialvetenskap  
Socionomprogrammet 210 hp

## **Biståndshandläggarens beslutsfattande En balans mellan behov, insatser och resurser**

Josefine Persson Flisager

Examensarbete i socialt arbete, 15 hp

SOC 63, VT20

Kandidatexamen

Handledare: Lars Sörnsen

Examinator: Anna Whitaker

## **Förord**

Min farmor har alltid betytt otroligt mycket för mig och hon har varit en stor källa till trygghet under min uppväxt. Efter att hon fyllde 82 år har en återkommande fundering, framförallt från hennes håll, varit om hon ska bo kvar hemma eller inte. Hon är frisk nog för att klara sig själv alternativt med lite hemtjänst men för henne innebär hemtjänst mer oro än en lättnad. Jag som anhörig vill återgälda den trygghet hon gett mig genom åren och min inställning till en början var att det borde finnas fler platser på äldreboenden. Det fick mig att börja fundera på vad den äldre har för möjligheter när det kommer till hjälp från kommunen, hur stor valfriheten är och vad socialtjänsten ska hjälpa till med. Detta ledde vidare till funderingen kring hur biståndshandläggaren som jobbar med biståndsbedömning ser på det.

## Sammanfattning

I Sverige har synen på hur den äldre ska bo gått från att institutionsvård är det bästa till att kvarboende i det ordinära hemmet ska eftersträvas. Under Ädelreformen på 1990-talet fördes kvarboendepincipen fram på allvar och kostnadsansvaret för de äldre togs över till större delen av kommunerna. Idag har de flesta kommuner inrättat särskilda boenden för äldre som behöver vård och omsorg som inte kan tillgodoses i det ordinära boendet. För att få komma till ett särskilt boende behöver den äldre få ett bifall på sin ansökan. Det är biståndshandläggarens uppgift att utreda den äldres ansökan och sedan fatta ett beslut.

Ansatsen för denna uppsats är att försöka ta reda på vilka faktorer som väger tyngst vid biståndsbeslut av insatsen särskilt boende till individer över 65 år. Forskningsfrågorna har bland annat handlat om kommunen storlek påverkar biståndsbedömningen, om det skiljer sig beroende på hur biståndshandläggarens delegation ser ut, om det finns några alternativ mellan ordinärt boende och särskilt boende och vilken roll som kvarboendepincipen spelar i biståndsbedömningen.

För att få kunskap kring de aspekter som vägs in i biståndsbeslut fattade för särskilt boende gjordes en kvantitativ webbenkät. De aspekter som biståndshandläggaren fick värdera var den fysiska-, psykiska- och kognitiva funktionsförmågan, den sociala aspekten kring den äldre, utbudet av platser på särskilt boende samt kostnaden för hemtjänsten i jämförelse med kostnaden för särskilt boende.

Förfrågan om att besvara enkäten skickades ut till Sveriges alla 290 kommuner. Det blev ett relativt stort bortfall och det var endast 132 av kommunerna som besvarade enkäten. Respondenterna bestod av biståndshandläggare som handlade ärenden för personer under och över 65 år enligt Socialtjänstlagen på myndighetssidan. Dock var fokuset på hur de tänkte kring ärendehandläggningen av klienterna över 65 år. Det som framkom var att behovet alltid måste vara i fokus. Resultaten pekar på att den fysiska- och den kognitiva funktionsförmågan väger tyngst vid besluten. Genom fritextsvaren i webbenkäten och analysen av den insamlade data går det dock att se att det är ett komplext ämne.

## **Abstract**

In Sweden, the view of how the elderly should live has gone from institutional care being the best to the remaining accommodation in the ordinary home is something we should strive after. During the Noble Reform in the 1990s, the principle of remaining resident was taken seriously and the responsibility for the cost of the elderly was taken over by most of the municipalities. Today, most municipalities have set up housing, especially housing, for the elderly who need care and care that cannot be met in ordinary housing. In order to be allowed to come to a special accommodation, the elderly need to have their application approved. It is the task of the assistance officer to investigate the elderly person's application and then make a decision.

The approach for this thesis is to try to find out which factors weigh most heavily in the development assistance decision of the initiative, especially housing for individuals over 65 years of age. The research questions have included whether the size of the municipality affects the development assistance assessment, whether it differs depending on what the development assistance officer's delegation looks like, whether there are any alternatives between ordinary housing and special housing and what role the residual housing principle plays in development assistance assessment. In order to gain knowledge about the aspects that are considered in development assistance decisions made for special housing, a quantitative online survey was conducted. The aspects that the development assistance officer had to evaluate were the physical, mental and cognitive functional ability, the social aspect around the elderly, the supply of places in special housing and the cost of home care in comparison with the cost of special housing.

The request to answer the questionnaire was sent to all 290 municipalities in Sweden. There was a relatively large drop-out rate and only 132 of the municipalities answered the survey. The respondents consisted of development assistance officers who handled matters for persons under and over the age of 65 in accordance with the Social Services Act on the authority side. However, the focus was on how they thought about the case management of clients over 65 years of age. What emerged was that the need must always be in focus. The results indicate that physical and cognitive functioning weigh most heavily in decisions. However, through the free text answers in the web survey and the analysis of the collected data, it is possible to see that it is a complex topic.

# Innehållsförteckning

1 Inledning.....	7
1.1 Problemformulering .....	7
1.2 Syfte .....	8
1.3 Forskningsfråga .....	8
1.4 Avgränsningar och definitioner .....	8
1.5 Bakgrund .....	9
1.5.1 Välfärdssamhället med inriktning mot den äldre .....	9
1.5.2 Biståndshandläggaren.....	10
2 Kunskapsläget .....	12
2.1 Särskilda boendets vara eller icke vara .....	12
2.2 Ärendehandläggningen och biståndshandläggarens roll .....	13
3 Teoretiska utgångspunkter .....	15
3.1 Skandinavisk institutionell teori .....	15
3.2 Gräsrotsbyråkrati .....	16
4 Metod .....	18
4.1 Vetenskapsteoretiska utgångspunkten.....	18
4.2 Kvantitativ metod.....	18
4.3 Urval och bortfall .....	18
4.4 Datainsamling.....	19
4.4.1 Metodik .....	19
4.4.2 Enkätens utformning .....	20
4.5 Analysmetodik.....	20
4.6 Forskningsetiska överväganden.....	21
4.7 Studiens kvalitet, validitet och reliabilitet .....	21
5 Resultatredovisning .....	23
5.1 Bakgrundsdata .....	23
5.2 Kommunernas resurser och organisation .....	24
5.3 Aspekter som inverkar på besluten.....	27

5.4 Bivariata analyser .....	30
5.4.1 Biståndshandläggaren.....	<b>Fel! Bokmärket är inte definierat.</b>
5.4.2 Organisatorisk nivå.....	31
5.4.3 Kommunal nivå.....	33
5.5 Kvalitativa delen.....	33
6 Analys.....	36
6.1 Värderingsfrågor .....	36
6.1.1 Kognitiv funktionsförmåga .....	36
6.1.2 Fysisk funktionsförmåga .....	37
6.1.3 Psykisk funktionsförmåga .....	37
6.1.4 Vad den äldre vill .....	37
6.1.5 Sociala faktorer.....	38
6.1.6 Kostnaderna för hemtjänsten mot kostnaderna för särskilt boende.....	38
6.1.7 Utbudet av platser på särskilda boenden .....	39
6.1.8 Kvarboendeprincipen .....	39
7 Avslutande sammanfattning .....	40
7.1 Diskussion .....	<b>Fel! Bokmärket är inte definierat.</b>
7.2 Slutsats .....	41
7.3 Förslag till vidare forskning .....	41
Referenser.....	42
Bilagor .....	45
Bilaga 1 .....	45
Bilaga 2 .....	57

# 1 Inledning

I Sverige har socialtjänsten i varje kommun det yttersta ansvaret för att den enskilda får det stöd och hjälp hen behöver (*Socialtjänstlag* [SoL], 2001:453, 2 kap. 1 §). Då SoL är en ramlag är det upp till varje kommun att anpassa sina riktlinjer och insatser för att leva upp till lagen (Lindelöf & Rönnbäck, 2004). I biståndsparagrafen 4 kap. 1§ SoL specificeras omfattningen av det yttersta ansvaret med att kommunen ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Biståndsparagrafen används bland annat för att legitimera beslut om insatser fattade för personer över 65 år. Dessa insatser ska tillförsäkra den hjälpsökande en skälig levnadsnivå och besluten fattas av en biståndshandläggare. Under 1990-talet började det bli riktigt tungt för staten och kommunerna ekonomiskt och det har bara blivit tyngre med mer besparingskrav trots ett ökande klientel. Förra året lades ett stycke till i SoL 5 kap. 5§. Tillägget löd "Kommunen får även inrätta särskilda boendeformer för äldre människor som främst behöver stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service och som därutöver har behov av att bryta oönskad isolering." (SoL 5 kap. 5§ 3st.). I propositionen till lagtillägget benämns detta särskilda boende för trygghetsboende som är tänkt att vara en form av mellanboende. Historiskt sett kan trygghetsboende liknas vid de gamla servicehusen som få kommuner idag har kvar. Det är ett mellanting mellan det ordinära hemmet och det särskilda boendet med vård- och omsorg dygnet runt. I detta tillägg uttrycks återigen ramlagskaraktären som lämnar det upp till kommunpolitikerna att bestämma huruvida boendet ska finnas eller inte. I Larssons (2007) rapport om de äldres boendesituation tas det upp att drygt hälften av de ensamboende äldre får både hjälp av anhöriga och hemtjänst. Detta är förvisso mer kostnadseffektivt för kommunerna och man säger att det gagnar den äldre att få bo kvar hemma, dock finns det för lite forskning på detta. Kvarboendepincipen som förklaras närmre nedan kom till för att stärka den äldres rätt till att få bo kvar hemma. Ser vi på kostnaderna för vård och omsorg i hemmet jämfört med kostnaderna för en äldre person på ett särskilt boende så finns det dock även ekonomiska vinningar med att ha kvar den äldre hemma (a.a.). Det denna uppsats ska försöka klargöra är vilka aspekter som vägs in i biståndsbeslutet och vad som påverkar biståndshandläggaren vid beslut av insatsen särskilt boende.

## 1.1 Problemformulering

Biståndshandläggaren har en komplex yrkesroll i vilken det finns många motsättningar (Norman & Schön, 2005). Krav och förväntningar kommer från många håll, både från den egna organisationen samt klienterna och deras anhöriga. Det är inte bara lagen och de lokala riktlinjerna som behöver tas i beaktan utan även de resurser och den ekonomin som kommunen har. De lokala riktlinjerna kan även stå i direkt kontrast till lagen men är dem som biståndshandläggaren förväntas följa (a.a.). Utöver detta har biståndshandläggarna en hög arbetsbelastning med många klienter. Klientelet minskar inte utan äldre är den snabbast växande gruppen i befolkningen i Västvärldens länder (Forsman, 2014). Att arbeta utifrån en målinriktad ramlag kan verka fritt då den ger ett stort utrymme för att göra bedömningar utifrån den individuella situationen och handläggarens expertis (Lindelöf & Rönnbäck,

2004). Detta ställer dock stora krav på den enskilde biståndshandläggaren. En måttstock att gå efter är *skälig levnadsnivå* även om detta uttryck är diffust. Enligt lagen innebär skälig levnadsnivå att den hjälpsökande ska uppnå en miniminivå i sin levnadsstandard. Det har innan inte funnits mycket vägledning kring vad denna miniminivå innebär utan det är först på senare år som vägledande prejudikat uppkommit. Det har dock också växt fram en maximinivå utifrån miniminivån där biståndshandläggaren måste bedöma om de ansökta insatserna är skäliga (a.a.). Då lagen är målinriktad är den dock mer beroende av politikernas styre än av rättssäkerhet.

## 1.2 Syfte

Syftet med min kandidatuppsats är att kartlägga de aspekter som påverkar biståndshandläggarens bedömning kring den äldres boendesituation. Jag vill bidra med kunskap kring de aspekter som tas i beaktan vid en bedömning av framförallt särskilt boende och om det är något som väger tyngre såsom den äldres vilja eller fysiska funktionsförmåga.

## 1.3 Forskningsfrågor

**Vad vägs in i det slutgiltiga beslutet enligt vissa förutbestämda aspekter om insatser enligt Socialtjänstlagen 4 kapitlet 1 § vid biståndsbedömning för människor över 65 år?**

Påverkar kommunernas storlek eller antalet biståndshandläggare hur särskilt boende biståndsbedöms?

Skiljer det sig mellan om biståndshandläggaren jobbar med klienter över 65 år eller med klienter både över och under 65 år?

Finns det en skillnad i hur biståndshandläggaren biståndsbedömer beroende på hur länge hen har jobbat med berörd grupp?

Hur ser biståndshandläggarens delegation ut?

Finns det något alternativ mellan ordinära hemmet och särskilt boende för de äldre i kommunen?

Vilken roll spelar kvarboendepincipen i biståndsbedömningen?

## 1.4 Avgränsningar och definitioner

Den målgrupp mitt arbete handlar om är tjänstemän som arbetar med individer över 65 år och som har varit i kontakt med socialtjänsten. Tjänstemännen kommer i texten att benämnas biståndshandläggare då det är en vedertagen benämning. I studien görs ingen skillnad på om det är specialiserade handläggare eller integrerade handläggare. Individerna över 65 år kommer att benämnas klienter. De biståndsbedömda boenden jag kommer referera till är särskilt boende som lagstadgas i Socialtjänstlagen (SoL, 2001:453) 5 kap. 4§. Särskilt boende benämns något olika mellan kommunerna, vanligt är att vård- och omsorgsboende används istället. I texten kommer dock benämningen särskilt boende användas då det är den som står i lagen. Särskilt boende i texten betyder



ett boende där individer över 65 år bor varaktigt då de har ett omfattande omvårdnadsbehov som inte kan tillgodoses i det ordinära hemmet.

## 1.5 Bakgrund

### 1.5.1 Välfärdssamhället med inriktning mot den äldre

För att få en förståelse för den utvecklingen som skett historiskt kring boende för äldre har ett socialpolitiskt perspektiv antagits. Enligt det socialpolitiska perspektivet kan ett välfärdssamhälle vara antingen residualt eller institutionellt (Spicker, 2014). En välfärd som är residual bygger på att individerna i samhället tar hand om sig själva och sin familj eller får hjälp av privata aktörer. I en institutionell välfärd har staten ett större ansvar för individerna i samhället och ska se till att hjälpbehövande får den hjälp de behöver. Sett ur ett socialpolitiskt perspektiv är således välfärdssamhället i Sverige institutionellt och har varit det sedan sent 1800-tal (Arvidsson, 2005).

Under 1900-talet lyftes frågan om boende för äldre åtskilliga gånger och framförallt problemet med att psykiskt sjuka, missbrukare, fattiga och äldre blandades på boendena (Edebalk, 1990, 1991, 2016, 2020). I slutet av 1800-talet och början av 1900-talet handlade diskussionerna om boende för de fattiga äldre utan anhöriga som bodde på fattighusen till att sedan omfatta boende för samtliga äldre oavsett ekonomiska förutsättningar. Edebalk (2020) tar upp tre förändringar som har haft stor påverkan på utvecklingen av frågan kring de äldres boendesituation. Det är ålderdomshemsspåret som kom först, hemmaboendespåret som var näst på tur och till sist det balanserade spåret beläget mellan de båda ytterligheterna.

Den första förändringen var när en ny fattigvårdslag kom år 1918 (Edebalk, 2020). I den stadgades det att alla kommuner skulle ha ålderdomshem, antingen själva eller genom samarbete med en annan kommun. Ålderdomshemmen som då skulle byggas och byggdes var inte reserverade för äldre med omfattande vårdbehov utan fattiga äldre. Äldre som hade det bra ställt fick i början förlita sig på privata lösningar för att klara av de besvär som kunde komma med åldrandet. Efterhand fick dock de som hade det bättre ställt också möjlighet att bo på dessa ålderdomshem mot en avgift. På ålderdomshemmen fanns emellertid en avsaknad av enkelrum och klientelet var oftast blandat med kroniskt sjuka och personer som led av psykisk ohälsa. Detta avskräckte en hel del av dem äldre från att bosätta sig på ett hem och valde istället att bo kvar hemma trots stora svårigheter.

Under tiden mellan början av 1900-talet till dess mitt gjordes ålderdomshemmen om och blev ett boende för alla äldre, oavsett ekonomisk bakgrund (Edebalk, 1991, 2016, 2020). De skulle rustas upp och byggas ut för att bestå av enkelrum, vara för äldre med behov av omvårdnad och tillsyn samtidigt som det skulle kännas som hemma med samma friheter som om den äldre bott kvar i sitt hem. Parallellt med detta började den andra förändringen av större betydelse att växa fram, tanken om att den äldre hade det bäst kvar hemma och att hjälpen skulle ges i hemmet. Här spelade Ivar Lo-Johansson en stor roll med sina böcker som lyfte upp bristerna med ålderdomshemmen. Tanken om kvarboendet hade fått fäste i samhällsdebatten om de äldres boendesituation. Uppsalas

frivilligarbetande i Röda Korset var först ut med att börja erbjuda hjälp till de äldre i hemmet år 1950. Samtidigt med hemtjänstens utveckling gick även en utveckling av olika former av alternativa boenden såsom servicehus för äldre. Nu fanns fortfarande ålderdomshemmen som tog hand om de äldre med mer eller mindre omfattande omvårdnadsbehoven, landstingets långvård för de äldre med stora omvårdnadsbehov och servicehusen som bestod av egna lägenheter för den äldre men med exempelvis matservice i anslutning till huset. I och med servicehusens inträde ansåg många kommuner att ålderdomshemmen gjort sitt. Det som då blev kvar för den äldre med mer omfattande behov var långvården. Ålderdomshemmen kom tillbaka under andra hälften av 1900-talet för att sedan tappa i status igen. Hemtjänstens utveckling var inte helt smärtfri och redan tidigt uppmärksammades bristen på personal (Edebalk, 1990, 2016, 2020). Hemtjänsten ansågs dock vara av betydelse och det satsades på att få in behörig personal som skulle leva upp till vissa utbildningskrav för att få arbeta i hemtjänsten.

Tidigt 1990-tal kom sedan Ädelreformen och det var i den kvarboendeprincipen lyftes fram ordentligt. I denna bestämdes det att kommunerna skulle ha ensamt ansvar om dagverksamhet, hemsjukvård, serviceboenden och lokala sjukhem. I och med detta överfördes även den ekonomiska biten helt på kommunen. Tidigare hade ansvaret varit uppdelat mellan kommunen och landstingen. De två huvudinsatserna som kommunen hade hand om var nu hjälpen i hemmet och de särskilda boendena, vilket det är än idag (Edebalk, 2020).

Utbudet av platser på särskilt boende idag varierar mellan kommunerna och 45 % av 280 kommuner uppgav att de inte har tillräckligt med särskilda boenden i dagsläget och för två år framåt (Furén-Thulin, 2019). Samtidigt lyfts det att antalet äldre personer som bor på särskilt boende har minskat med 10 000 personer. Vi har i Sverige de senaste åren gått mot att bevilja mer vård och omsorg i det ordinära hemmet, såsom hemtjänst, och mindre av vård och omsorg på särskilt boende (Rahm Hallberg, 2005).

### 1.5.2 Biståndshandläggaren

Historiskt hade tjänstemännen på socialtjänsten till en början en dubbel roll då organisationen var utformad enligt den traditionella modellen (Lindelöf & Rönnbäck, 2004; Norman & Schön, 2005). Detta innebar att tjänstemännen var integrerade handläggare då de både hade en beslutsfattande samt verkställande roll. Fördelen med detta var att handläggaren kunde följa och se att klienten fick den hjälp som det beslutats om. Under 1990-talet då stora reformer genomfördes valde dock en stor andel av kommunerna att separera de två rollerna och få en delad organisation. Motiveringen till separeringen var effektivisering av myndighetssidan, en möjlighet att få in nya aktörer inom det verkställande området samt en professionalisering av handläggningen. Denna modell som socialtjänsten i de flesta kommunerna har idag kallas för beställar- och utförarmodellen. Tjänstemännen benämns specialiserade handläggare enligt Norman och Schön (2005). Beställar- och utförarmodellen fick ett stort genomslag och tillämpas i flera av de andra nordiska länderna. En

nackdel som lyfts med den nya modellen är att det blir en större distans till klienten då det inte blir samma helhetsperspektiv då tjänstemannen enbart har hand om det utredande arbetet. Resultatet av de beställda insatserna kontrolleras oftast inte först vid nästa uppföljning som kan ligga upp till ett år fram i tiden.

Biståndshandläggaren fattar beslut om insatser med stöd av SoL som kom i sin första form år 1982 (Norman & Schön, 2005). Lagen är utformad som en ramlag för att decentralisera beslutsfattandet till kommunen och ge möjlighet till en helhetssyn på individen (Lindelöf & Rönnbäck, 2004). Lagen är i sin helhet målinriktad och därför styrs biståndshandläggaren av ett målracionellt handlande i sin yrkesutövning. Motsatsen till den målracionella modellen är den normrationella modellen. Denna modell utgår istället efter normen och fokuserar inte på konsekvensen av besluten fattade efter normen. Den största skillnaden mellan dessa två modeller är det handlingsutrymme som biståndshandläggaren ges. I den förstnämnda modellen har biståndshandläggare ett relativt stort handlingsutrymme och i den andra modellen är det begränsat. Enligt Lindelöf och Rönnbäck består biståndsparagrafen SoL 4 kap. 1§ av både en målracionell och normrationell modell. De menar att tillämpningen av denna lag sker i två steg där det första är normrationellt och det andra målracionellt. I det första steget behöver biståndshandläggaren utreda om individen har rätt till bistånd enligt SoL 4 kap. 1 § som är bestämt av normer. Om individen har rätt till bistånd behöver biståndshandläggaren i andra steget utreda vilka insatser som individen behöver sett till behoven. Behoven utreds ifrån det som är skälig nivå och ger det målracionella inslaget. Konsekvensen av beslutet ska bli att individen uppnår skälig levnadsnivå.

I statens offentliga utredning *Kvarboende* (SOU 2003:91) nämns kvarboendepincipen i historiken som lyftes i ädelreformen på 1990-talet. Principens utgångspunkt var att den äldre skulle ha möjlighet att få bo kvar hemma i det ordinära boendet så länge som möjligt. Tanken bakom detta var humanitet samt den äldres egna önskemål men också den ekonomiska aspekten.

## 2 Kunskapsläget

För att hitta tidigare forskning i ämnet använde jag mig främst av ämnesdatabaserna Academic Search Complete och Ageline. De sökorden jag använde var decision making och elder care eller senior housing på Academic Search Complete. På Ageline användes social worker, decision making och housing/ Public housing/ Long term care/ Nursing homes/ Assisted Living Facilities. En problematik som går att skönja i tidigare forskning är att det inte finns ett enkelt svar på vad som är bäst för den enskilde individen. Vilket kan tyckas naturligt då det beror på vad individen är i behov av.

Problematiken är att det kan bli svårt då en person med exempelvis mycket oro kan ha svårt att få någon hjälp från socialtjänsten då det finns färdiga insatser som inte alltid täcker allt. Det är mycket styrt efter hur välfärdssamhället ser ut och vad politikerna i den berörda kommunen prioriterar. Det finns en inriktning på att enbart se till specifika behov istället för hela människan. Med specificerade handläggare finns också en risk att biståndshandläggaren inte ser om insatserna fungerar som de var tänkta först tills uppföljningen i bästa fall. Nedan följer den tidigare forskningen mer detaljerat.

### 2.1 Särskilda boendets vara eller icke vara

I statens offentliga *Kvarboende* (SOU 2003:91) som gjordes för att se verkningarna av ädelreformen så skriver man att ”motiven för att satsa på kvarboendepincipen kan sammanfattas i två huvudskäl: Humanitet och den äldres egna önskemål samt ekonomi” (s.294). Problemet som uppstått är att trots att en äldre människa önskar att få komma till ett särskilt boende så finns det i de flesta kommuner inte möjlighet till det om du som äldre inte har ett omfattande vårdbehov (Johansson, 2015). Edebalk (2020) tar upp den socialpolitiska utvecklingen av äldreboendet som utmynnar i det vi idag kallar för särskilt boende där den äldre behöver vara i behov av vård och omsorg dygnet runt. Det har gått i perioder vad som ansetts bäst. Först var det ålderdomshemmet då många av de äldre hade undermåliga boenden. Sedan lyftes dem förhållanden som var på en del av dessa boenden och kvarboendet i den ordinära bostaden lyftes. Hemtjänsten lyftes som det värdiga alternativet. Därefter kom ålderdomshemmen till viss del tillbaka för att sedan försvinna mer igen. Detta till viss del på grund av den ekonomiska kris Sverige drabbades av på 1990-talet (Edebalk, 2020). När det kommer till att få komma till ett särskilt boende och då indirekt ärendehandläggningen tar Arvidson (2005) upp detta i sin studie. Hon lyfter att de äldre tog upp att det upplevdes svårare att få komma till särskilt boende nu jämfört med tidigare, trots att man själv ansåg sig vara i behov av ett boende. I hennes studie intervjuar hon kommunpolitiker och chefer i äldreomsorgen. De tar upp att det är frågan om behovet som måste stå i fokus. Rahm Hallberg (2015) skriver om att det egna hemmet istället för att fungera som en tryggborg kan bli som ett fängelse för den fysiskt nedsatta äldre som är helt med kognitivt.

Oswald och Wahl (2004) skriver om kvarboende i hemmet i Tyskland och hälsan hos den äldre. Då forskningen till största del handlade om hur personer upplever att flytta oberoende av landets olika insatser kan den anses vara tillämpbar även i Sverige. I skriften begränsar de sig inte enbart till själva huset i fysisk mening utan ser också till miljön runt om i form av olika servicefaciliteter och

grannskapet. Författarna lyfter även den fysiska hälsan och den psykiska hälsan. Oswald och Wahl skriver att det ordinära boendet även inbegriper en del av den äldres identitet. Minnen som är kopplade till bostaden och stärker en känsla av identiteten. Även saker kan bidra till att den äldre känner sig tryggare, även på ett särskilt boende. Det de också menar är att en person med långtgående demens kan bli mer orolig vid en flytt och därför kan det finnas ett värde i att flytta i ett tidigare skede.

## **2.2 Ärendehandläggningen och biståndshandläggarens roll**

Författarna Lindelöf och Rönnbäck (2005) skrev i sin avhandling om handlägningsprocessen i äldreomsorgen. I sin avhandling lyfter dem det komplexa i biståndsbedömningen då biståndshandläggaren i vissa fall kan upplevas ha ett stort handlingsutrymme och i vissa fall ett mycket begränsat handlingsutrymme. Att handläggarna fungerar som gränsvakter som sållar vilka som ska få hjälp eller inte. Det tar också Andersson och Johansson (2017) upp som liknar det vid en förhandling mellan biståndshandläggaren och den äldre. Lindelöf och Rönnbäck (2005) gick igenom ett antal studier som hade gjorts i mitten av 1990-talet till och med år 2000. Lindelöf och Rönnbäck valde att dela upp handlägningsprocessen i tre delmomenten som var ansökan, utredning/behovsbedömning och biståndsbeslut. I studierna kunde de se gemensamma nämnare som var återkommande i handlägningsprocessens delmoment över tidsperioden och som verkade vara djupt rotade. I delmomentet ansökan såg författarna att en ansökan inte alltid mottogs och att den i många fall om den mottogs omformulerades för att passa det utbud och riktlinjer som kommunen hade. De kunde även se att det fanns en viss skillnad i dokumentationen mellan integrerade och specialiserade biståndshandläggare. Den specialiserade biståndshandläggaren dokumenterade och registrerade ansökningar i högre grad. Det var inte alltid som integrerade biståndshandläggare registrerade emottagna ansökningar om det inte utmynnade i något. I behovsbedömningen var den centrala utredningsmetoden observationer och samtal. Biståndshandläggaren och klienten ses under utredningen framförallt på sjukhus och/eller i klientens bostad. Författarna lyfte fram att det fanns en del brister i dokumentationen såsom att det inte togs med att andra aktörer varit delaktiga under utredningen, att utredningarna är korta och inte tar upp klientens intressen och åsikter utan snarare klientens medicinska hälsa och boendesituation. Oftast uttrycktes även den hjälpsökandes behov i form av färdiga insatser snarare än hur behovet egentligen såg ut för den enskilde individen. Till det sista delmomentet, biståndsbeslut, ansåg Lindelöf och Rönnbäck att det gick att se att besluten var liknande på det sättet att insatserna oftast var begränsade och förutsägbara och höll sig inom en viss rad. Det som kunde göra biståndsbesluten olika var vilka insatser inom denna ram som handläggaren valde att bevilja. Oftast framgick det inte i besluten vad för insatser som beviljats och omfattningen av dessa. Det var även ovanligt med formella avslag, trots att biståndshandläggaren hade fattat beslut om andra insatser än dem som klienten ansökt om. I beslutsfattandet kunde också en skillnad mellan integrerade och specialiserade handläggare ses när det kom till restriktivitet och enhetlighet i besluten

som oftast var mer framträdande för specialiserade handläggare. Detta sågs dock inte lika mycket om det var klienter med större omvårdnadsbehov.

Handläggningsprocessen ska enligt lagstiftningen bestå av ovanbeskrivna delmoment som avslutas i tur och ordning innan nästa delmoment påbörjas (Lindelöf & Rönnbäck, 2005). Enligt författarna gick det att se att det dock inte gjordes på detta sätt utan handlingsprocessen bestod av två moment. Det första momentet var av informell karaktär, kallat informellt handlande. Det andra momentet var av en formaliserad karaktär, kallat det formaliserade uttrycket. I det informella handlandet avgörs om personen har rätt till bistånd, om hen ansöker om något utöver de insatser kommunen har finns en risk att hen motas bort. Det är också i det här momentet som utredningen sker och det muntliga beslutet ges. Det andra momentet är av den formaliserade karaktären i vilken det muntliga beslutet omvandlas till en ansökan och en utredning. I dokumentationen menar således Lindelöf och Rönnbäck att ansökan och utredningen tillrättaläggs för att leda fram till beslutet. Det är biståndshandläggarens uppgift att omvandla behoven till det institutionella språket som består av olika kategoriserbara insatser, uppbyggda av standardiserade principer. Detta behövs för att organisationen ska kunna räkna på kostnader, se över resurser och arbetskraft. Oftast behövs fysiska åkommor såsom benbrott för att den hjälpsökande ska få bifall för insatser, det är sällan ensamhet och ångest ger legitimitet till ett bifall. Detta eftersom ångest inte går att få in i en insats såsom hjälp med stödstrumpor som kan gå in under påklädnad.

Andersson och Johansson (2017) tar upp att det finns en samhällsideologi idag där synen är att den äldre ska leva självständigt och oberoende vilket gör att det kan bli problematiskt när ett oberoende uppstår. Ett annat problem som även Lindelöf och Rönnbäck (2005) lyfte är insatsernas förutbestämda och standardiserade form. Problemet blir att de behov som inte passar in i mallarna inte heller avhjälpas och individualiteten tappas bort i de förbestämda mallarna (Andersson & Johansson, 2017). Det behöver inte här handla om att biståndshandläggaren inte förstår individens behov utan att behoven inte går att passa in i den insatskatalog som kommunen har att erbjuda.

På Irland har en studie gjorts av Donnelly, Begley och O'Brien (2019) som studerade beslutsfattande kring äldre med en demensdiagnos. Det var framförallt klientens delaktighet som studerades. Irland är liksom Sverige ett I-land som har en växande äldre befolkning med liknande uppbyggnad av välfärdssamhället. Det som framkom i studien var att det inte fanns några fastställda rutiner kring hur ärendehandläggningen skulle se ut för att kunna involvera klienten. Därav kunde det variera mycket kring om klienten med demensdiagnos blev talad till och fick vara med eller mer talad om och utesluten. Den vanligaste orsaken som socialarbetarna uppgav till varför klienten med demens inte fick vara delaktig kring insatsbeslut var att de inte ansågs vara kapabla till detta. Det utan att ha frågat om klienten om hen ville vara delaktig eller inte. Det fanns också en problematik att väga upp den äldres bestämmande med vad familjemedlemmarna ansåg var bäst för den äldre. Sett i kontext till min studie lyfter detta aspekten av att den äldres vilja vid vissa särskilda tillstånd kan vara svår att ta i beaktan.

### 3 Teoretiska utgångspunkter

I det här kapitlet kommer jag först presentera den skandinaviska institutionella teorin som används som en bakgrund i analysen för att förstå den organisation som biståndshandläggaren verkar i. Sedan lyfts gräsrotsbyråkratin med Roine Johanssons inriktning som är den teorin som analysen främst kommer utgå ifrån. Gräsrotsbyråkratin är inriktad på biståndshandläggarens tjänstemannaposition och hur hen påverkas av organisationen hen verkar i.

#### 3.1 Skandinavisk institutionell teori

Under industrialiseringen växte behovet av teorier om organisationers uppbyggnad och ledning fram (Johansson, 2015). Detta gjorde att tre rationella teorier inom organisationsteorin växte fram. Det var Taylor Fredricks scientific management, Henri Fayols administrativa skola och Max Webers byråkratiska skola. Grundantagandena för samtliga var bland annat att organisationer användes av sina ledningar som verktyg för att uppnå mål som dem satt. Rationalitet, effektivitet och förutsägbarhet var något som var av stor vikt för organisationernas rutiner enligt de rationella teorierna. De rationella organisationsteorierna ansågs dock inte ta hänsyn till den komplexitet som finns i och i samspel med organisationer. Utifrån tanken om att organisationen inte är opåverkad av det sammanhang den befinner sig i växte de institutionella teorierna fram. De institutionella teorierna utgår ifrån att organisationen är levande och påverkas av sin omgivning (Johansson, 2015). De institutionella teorierna lämpar sig väl att tillämpa på konstanta organisationer såsom en myndighet vilket socialtjänsten är. Detta innebär dock inte att man inom dessa teorier tror att organisationen alltid är densamma utan man utgår ifrån att organisationen förändras över tid. Den första institutionella teorin ansåg att förändringen skulle vara i centrum och hade sitt fokus på hur organisationen förändrades beroende av sin omgivning. Den nyinstitutionella teorin fokuserade på hur det organisatoriska fältet medverkade till att organisationer blev mer homogena då organisationer som avviker från det organisatoriska fältets normer kan riskera sin överlevnad (Johansson, 2015). Den skandinaviska institutionella teorin har sin grund i den första vågen av nyinstitutionella teorin men har inte samma tänk om homogenisering (Erikson-Zetterquist, 2009). Forskarna i den skandinaviska institutionella teorin fokuserade mycket på att studera organisationen ute på plats. Detta då de anser att organisationen påverkas av de lokala kulturer och normer vilket är betydelsefullt.

Två begrepp som följde med in i den skandinaviska institutionella teorin från andra vågens nyinstitutionella teori var lämplighetslogik och konsekvenslogik (Eriksson-Zetterquist, 2009). Enligt Eriksson-Zetterquist (2009) var det March och Olsen som myntade dessa begrepp och dem menade på att politiska organisationen utgick ifrån en lämplighetslogik. I lämplighetslogiken utgår de handlande inom organisationen ifrån vilken situation de befinner sig i, vilken roll hen har, ser vilka konsekvenser de olika alternativen kan få för hen för att sedan välja det mest lämpliga alternativet. Konsekvenslogiken handlar i motsats till detta om att välja den konsekvens som blir bäst, oavsett om det betyder organisationens död. Den skandinaviska teorin menar dock på att det handlar mer om

handlingarna än besluten i organisationerna. I teorin skiljs det på beslutsrationalitet och handlingsrationalitet som anses vara isärkopplat. Det sistnämnda handlar om att få det gjort och det förstnämnda om att välja det som är rätt. Enligt Eriksson-Zetterquist (2009) introducerade Brunsson beslutsrationalitet och handlingsrationalitet och han menade på att en medarbetare i organisationen inte nödvändigtvis kommer att handla i enlighet med ett beslut som organisationen har fattat. Detta kan hända om det finns olika ideologier inom samma organisation och beslutet är fattat utifrån en annan ideologi än den som är dominerande på den enskilde medarbetarens avdelning. Även irrationalitet kring beslutsfattandet togs upp där det menades att det i beslutsprocessen kunde lyftas två olika alternativ till beslut där det ena var helt otänkbart samt att man enbart såg och lyfte fram de positiva konsekvenserna av ett beslut som man ville ha.

### **3.2 Gräsrotsbyråkrati**

Street-level bureaucracy, eller gräsrotsbyråkrati som det heter på svenska, grundades av Michael Lipsky (Lipsky, 2010). Enligt Lipsky är en gräsrotsbyråkrat en tjänsteman som jobbar i direktkontakt med människor och som har en viss handlingsfrihet i utövandet av sina arbetsuppgifter. De har en verkställande funktion gentemot politikerna och myndigheten då de befinner sig längst ner i hierarkin. Samtidigt har gräsrotsbyråkraten en avgörande roll i att se till att medborgaren får de insatser hen behöver. Relationen mellan biståndshandläggaren och medborgare påverkas också av organisationen i vilken biståndshandläggaren arbetar. Johansson (2007) har skrivit om Lipskys gräsrotsbyråkrati och håller med om grunderna men intar ett något annorlunda perspektiv avseende tjänstemannens handlingsutrymme. Johansson skriver:

Själv är jag mer intresserad av det organisatoriska sammanhang som gräsrotsbyråkraterna verkar i än av deras relationer till politiska beslutsfattare. Det medför att jag inte betonar handlingsfriheten lika starkt som Lipsky. Jag är snarare intresserad av vad som utgör begränsningar i deras handlingsutrymme, och framförallt av hur detta utrymme kan variera, beroende på faktorer som har att göra med arbetsuppgifternas karaktär och organisationens utformning.  
(Johansson, 2007, s.45)

Det är utifrån Johanssons (2007) perspektiv av gräsrotsbyråkratin som jag kommer analysera min data ifrån. Johansson lyfter två viktiga saker som han ser annorlunda på från Lipsky gällande definitionen av en gräsrotsbyråkrat. Det ena är att Johansson anser att det inte är viktigt på vilket sätt en gräsrotsbyråkrat har kontakt med klienten utan det avgörande är att hen arbetar med klienterna som enskilda fall. Det andra är gräsrotsbyråkraterns handlingsutrymme gällande fullgörandet i sina arbetsuppgifter som Lipsky bedömer som stor och med mycket frihet. Enligt Johansson ska en tjänsteman för att klassas in som gräsrotsbyråkrat hamna i stratum två av David Billis definition av de byråkratiska gräsrotterna. Enligt stratum två ser gräsrotsbyråkraten på problem som något som måste undersökas, bedömas och värderas. Utgången av problemet är inte redan förutbestämt som det är i stratum ett. För att klara av att ta hand om det stora klientelet samt hålla kontroll på klienterna konstruerades fallet. I gräsrotsbyråkratin lyfts även klientrelationens dubbla karaktär fram. Det innebär



att klienten har både en relation med biståndshandläggaren men också en relation med den byråkratiska organisationen. Johansson (2007) menar på att organisationen inte kan ta hand om en hel människa då byråkratin bland annat är specialiserad och därför reduceras den hjälpsökande individen istället till en klient. Individen kan ha flera olika klientroller samtidigt då varje klientroll enbart speglar en aspekt av individen. Reducering av individen till en klient sker i två steg genom standardiseringen och kategoriseringen. Standardiseringen innebär att enbart de delar av individen som faller in inom organisationens specialisering lyfts fram in i klientrollen. De standardiserade delarna av individen kategoriseras sedan utifrån organisationens uppdragna gränser. De uppdragna gränserna inom byråkratin och organisationen är till för att dels kunna avgöra om en hjälpsökande individ är en klient dels för att kunna handlägga klientens ärende på rätt sätt.

## 4 Metod

I metodkapitlets första del kommer en genomgång göras av de teoretiska utgångspunkter som metoden har sin grund i, den forskningsmetod som användes, det urval som gjordes samt hur datainsamlingen gjordes. I andra delen tas analysmetodiken upp, de forskningsetiska överväganden samt studiens kvalitet upp.

### 4.1 Vetenskapsteoretiska utgångspunkten

I metodologin har ett holistiskt perspektiv antagits för att se både till samhället som helhet, de resurser som finns och på den enskilde biståndshandläggaren och den hjälpsökande äldre (Sohlberg & Sohlberg, 2019). Även synen på de olika aspekterna som kan påverka den äldres livskvalité såsom fysisk funktionsförmåga och psykisk funktionsförmåga har setts ur ett individperspektiv samt ett samhällsperspektiv. Detta för att den äldres livskvalité ligger till grunden för vad hen ansöker om för insatser och samhällets syn bidrar till vad som anses som skälig levnadsnivå och indirekt påverkar den hjälp den äldre kan få beroende på funktionsförmågan inom olika delar av livet (Lindelöf & Rönnbäck, 2004).

### 4.2 Kvantitativ metod

En kvantitativ ansats valdes då den skapar mätbara data och det finns större möjligheter att hitta kausala samband (Bryman, 2018). För att få fram vilka faktorer som väger tyngst vid biståndsbedömning behövdes det finnas en mätbarhet i datamaterialet. Kvantitativa metoder används även för att få fram generaliseringar och en replikerbarhet. En helhetsbild över hur socialtjänsten i Sveriges olika kommuner använder sig av kvarboendepincipen var också av stor betydelse för att kunna få en generaliserbarhet och möjlighet att se eventuella kausala samband.

En kvalitativ ansats hade gjort att svaren på frågorna blivit mer utförliga och kanske gett en större förklaring till varför vissa aspekter ansågs väga tyngre. Det hade även gått att dra vissa samband genom en kvalitativ ansats om de intervjuade hade kunnat representera olika regioner av landet. Det hade dock inte gått att få in det datamaterial som var avsikten för att kunna skapa en större generaliserbarhet med tanke på tidsutrymmet. En diskursanalys hade kunnat lyfta hur de olika aspekterna använts i litteraturen men inte kunnat ge svar på vad faktiskt den praktiserande biståndshandläggaren själv tänkte anseende faktorernas påverkan i dagsläget.

### 4.3 Urval och bortfall

I den kvantitativa metoden strävas det efter att få fram resultat som kan generaliseras på andra grupper än respondenterna (Bryman, 2018). Då tanken är att få en data som kan generaliseras på andra biståndshandläggare över hela Sverige var det av stor vikt att få in tillräckligt med data. Ansatsen var att göra en totalstudie för att biståndshandläggare i Sveriges alla kommuner skulle få en möjlighet att bidra med kunskap kring deras arbetssätt. Detta var viktigt då det i Sverige är kommunalt självstyre

och det är upp till kommunerna hur de väljer att organisera sin äldrevård. Det kan vara betydande skillnader mellan landsbygdskommuner och stadskommuner vilket även Edebalk (2020) tar upp. Valet att ta kontakt med Sveriges alla 290 kommuner togs också då Covid-19 pandemin börjat sprida sig och jag ville inte riskera att stå utan några respondenter då det även utan en pandemi kan vara svårt att få in svar. Bryman (2018) poängterar i sin bok att ett visst bortfall av respondenterna alltid behöver räknas med när antalet respondenter väljs då detta är något som alltid uppstår.

Avsikten var att handläggare som jobbade med biståndsbedömning kring särskilt boende för äldre på myndighetssidan skulle besvara enkäten. Detta då det är de som oftast jobbar med utredningen och möter klienten även om beslutet i slutändan måste godkännas av enhetschef eller motsvarande. Av de 290 kommunerna svarade 148 enhetschefer över berörd verksamhet som var biståndshandläggning av särskilt boende för äldre på myndighetssidan. Det blev i slutändan 132 kommuner som besvarade enkäten. Jag valde att inte begära att ett visst antal biståndshandläggare skulle besvara på enkäten då det ser väldigt olika ut med hur många som jobbar på berörd enhet och kan skilja från en person upp till cirka 30 personer. Av de 290 kommunerna jag kontaktat har jag fått mailadresser till berörd enhetschef av 250 kommuner. Av dessa har sedan 148 enhetschefer besvarat frågan om deras enhet kan vara med och 132 har sagt att deras enhet kan besvara enkäten.

Totalt besvarade 365 personer enkäter från dessa kommuner med ett bortfall på 100 personer som påbörjade att besvara enkäten men inte skickade in den. Som Bryman (2018) skriver är dock bortfall mest påtagligt för validiteten när det kommer till sannolikhetsurval. Då ansatsen i min studie var att göra en totalstudie kan bortfallet vägas upp av att personer från olika delar av landet och i landsbygd och storstad svarat i relativt jämn omfattning.

## **4.4 Datainsamling**

### **4.4.1 Metodik**

Datainsamlingen utfördes genom en enkät (*se bilaga 1*) vars länk skickades ut per e-post tillsammans med ett följebrev (*se bilaga 2*). Valet av enkäter, och specifikt webbenkäter, gjordes då det går fortare att distribuera ut till alla berörda, det är lättare att skicka enkätlänken igen om en deltagare har tappat bort den och det är kostnadseffektivt då det inte behöver ombesörjas några frankerade svarskuvert (Bryman, 2018). Att åka ut till varje kommun i hela Sverige och delat ut enkäterna hade inte varit rimligt tidsmässigt. Efter cirka en månad skickade jag ut en påminnelse om enkäten för att minska bortfallet. En tredje och fjärde påminnelse genomfördes inte som de rekommenderar i Bryman (2018) då det inkommit en stor mängd data och det kändes inte motiverat.

Kontakt togs med enhetscheferna för äldreomsorgen i kommunerna alternativt kommunbrevlådan för att få svar på om det fanns möjlighet för verksamheten att besvara enkäten. Ett mejl med följebrev och enkätlänk skickades sedan till chefen för äldreomsorgen på kommunen som sedan vidareförmedlade detta ut till biståndshandläggarna. Det finns en risk med att kontakta cheferna då det kan påverka resultatet. Detta då medarbetaren dels kan känna att detta är något som kommer från en

högre nivå i organisationen och känna sig osäker i hur hen vågar svara och dels att chefen väljer ut de som hen tycker ska få svara. För att motverka en eventuell rädsla som kunde påverka svaren valdes det att göra en anonym enkät där svaren inte går att koppla till vare sig enskild biståndshandläggare eller kommun. För att få fram varje enskild biståndshandläggares adress hade jag mest troligt också behövt gå genom chefen för att få ut dessa och det hade varit svårt att undgå det sistnämnda problemet.

#### 4.4.2 Enkätens utformning

Enkäten gjordes via en hemsida som heter webbenkater.se, detta då layouten var tilltalande och gjorde att enkäten såg luftig ut då frågorna kom var för sig. Layouten är av stor vikt vilket Bryman (2018) tar upp. Enkäten bestod av 38 frågor som var uppdelade i sex frågeblock. Det första blocket bestod av bakgrundsfrågor, det andra om respondentens kommun och dess resurser, det tredje blocket handlade om organisatoriska frågor, fjärde om ärendehantering, femte om trygghetsboende och det sista mer specifikt om kvarboendepincipen. 35 av frågorna hade svarsalternativ, däribland annat också som ett alternativ, och resterande tre frågor var öppna textfrågor. Enkäten bestod till största del av slutna frågor med likertskalor, ja och nej frågor samt att antal skulle skrivas in. Fördelar med slutna frågor är att det gör kodningen lättare, det är lättare att jämföra svaren och det kan vara lättare för respondenterna att besvara dem (Bryman, 2018). Nackdelen med de slutna frågorna kan bli att respondenterna får välja alternativ som nästan passar in på deras svar men inte fullt ut och att det kan bli en svarsvariation på grund av att respondenterna tolkar frågorna och svarsalternativen olika. För att väga upp dessa eventuella nackdelar infördes svarsalternativet annat i många av frågorna samt tre öppna frågor på slutet där respondenten kunde svara mera fritt.

### 4.5 Analysmetodik

Analysen av den insamlade data görs för att få fram variationer samt eventuella statistiska samband och orsaksrelationer (Djurfeldt, Larsson & Stjärnhagen, 2018). Detta är av intresse för att få grepp om materialet och för att undersöka samband mellan olika variabler. Genom webbenkater.se gick det att göra om de slutna frågorna med förbestämda svarsalternativ direkt till siffror vilket gjordes. Svarsalternativen *annat* och de öppna textsvaren gjordes om i efterhand i Excel. Primärt användes programmet IBM SPSS Statistic 25 för att analysera datamaterialet. IBM SPSS Statistic 25 är ett program som används ofta när man analyserar kvantitativa data (Djurfeldt, Larsson & Stjärnhagen, 2018). I detta program laddades Excelfilen upp med all den insamlade data. I programmet sammanställs data genom ”descriptive analyze” som ger information om hur många som valt de olika svarsalternativen i frågorna. Bivariata analyser görs genom crosstabstabeller där programmet räknar ut korrelationen mellan svarsfrekvensen på två olika frågors alternativ mot varandra.

Då enkäten också resulterade i en stor mängd text i fritextsvaren gjordes en kvalitativ tematisk analys (Bryman, 2018). Denna analys gjordes i NVivo 11 som är ett program där det lättare går att få överblick över textmaterialet och de teman som den tematiska analysen utmynnar i. Det som görs är att texten markeras med olika kategorinamn.

## 4.6 Forskningsetiska överväganden

Utifrån The Belmont Report (Forsman, 1997) ska tre etiska principer beaktas när man bedriver forskning. Dessa tre principer är *respekt för personer, att göra gott* samt *rättvisa*. Forsman (1997) skriver om medlen man ska utgå ifrån för att kunna uppnå dessa principer. Ett är *informerat samtycke* vilket jag inhämtade dels genom att skicka med följebrevet som förklarade vad studiens syfte var, hur det insamlade datamaterialet skulle användas, att deltagandet var frivilligt och att deras svar endast skulle användas i uppsatsen om de valde att skicka in enkäten. Jag valde att göra en totalstudie, dels för att få ett så representativt material som möjligt, dels för att kunna få en bättre anonymitet för att inte riskera att peka ut någon specifik kommun. Jag har valt att se på ärendehantering och socialarbetarnas erfarenhet kring det främst i relation till särskilt boende. Då studien är helt anonym, det är ett stort antal respondenter och inga frågor som är så pass specifika för att kunna röja identiteten så är risken obefintlig för personskador. Socialtjänsten som en offentlig myndighet bör tåla att granskas och det går inte heller att se vilken kommun respondenten jobbar i så det kan inte uppstå problem för en specifik kommun eller specifik grupp av äldre. Gruppen äldre lyfts inte här fram som en problemgrupp eller någon extra utsatt grupp utan intresset ligger i att studera hur biståndshandläggarna ser på ärendegången, hur stora befogenheter de har i beslutsprocessen och hur de ser på utvecklingen som ständigt sker i samhället gällande olika insatser.

Mitt syfte med uppsatsen är att lyfta fram ärendehantering gällande äldre som vill komma till särskilt boende och vilka faktorer som påverkar mest. Det är inte något som kommer att peka ut en specifikgrupp som problematiskt utan snarare fokusera på ett hanteringsätt i socialtjänsten som bör tålas att granskas. Frågorna som sedan handlar om ärendehantering berör inte enskilda fall så det finns inte någon risk för den enskilde att få några men. Enkäten var anonym och om det bara är en från kommunen som svarar så är frågorna så pass övergripande att det inte kommer gå att se från vilken kommun personen som svarat jobbar på.

## 4.7 Studiens kvalitet, validitet och reliabilitet

Av de 290 tillfrågade kommunerna svarade 132 kommuner att de kunde delta i enkäten. Om en kommun inte hann besvara enkäten ombads de att meddela detta så att det eventuella bortfallet kunde noteras. Detta kan självklart ha missats av kommunerna och att det egentligen är färre kommuner i realiteten som svarat. Sett till respondenternas svar angående kommunstorlek är ändå fördelningen över de olika kommunstorlekarna relativt jämnt fördelade. *Validitet* och *reliabilitet* är två kriterier som är viktiga att se över för en studie (Bryman, 2018). *Validiteten* är beroende av att det finns en *reliabilitet* i studien.

*Reliabiliteten* handlar om den tillförlitlighet som studiens resultat har. Att det blir samma resultat om studien skulle göras om. Sett till analysdelen är *interbedömarreliabiliteten* hög då bedömningarna av svaren inte går att göras på ett annorlunda sätt och samma utfall skulle ges om den skulle göras om. Dock är de två sista fritextsvaren undantagna från en hög interbedömarreliabilitet då de svaren kan

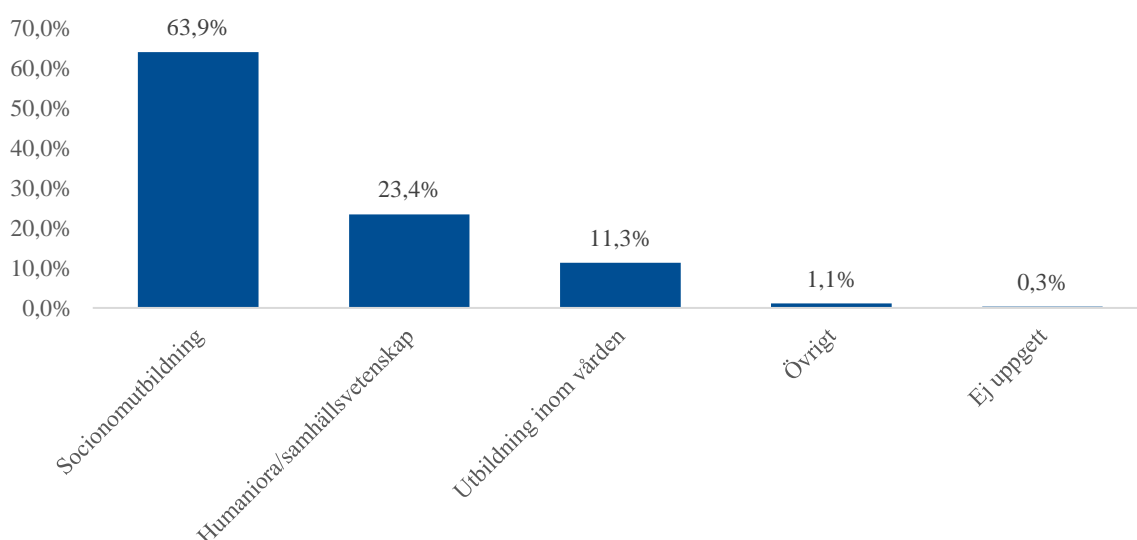
påverkas till viss del av bedömarens tolkning. *Validitet* handlar om ifall det som sägs mätas verkligen mäts. I studien finns konkreta frågor på vad biståndshandläggaren tycker väger mest in i biståndsbesluten av särskilt boende (*se bilaga 1*). Avseende denna aspekt som kallas *mätvaliditet* finns det en risk att det skiljer sig mellan vad biståndshandläggaren tycker väger in mest in i biståndsbeslutet och det som faktiskt vägs. Detta då delegationen för att fatta beslutet ser olika ut mellan olika kommuner. *Intern validitet* som handlar om det kausala sambandet mellan två variabler försöker jag att säkra upp i de bivariata analyserna genom Spearmans rho och Cramérs V som går igenom mer i resultatdelen. Replikerbarhet är också något som lyfts inom forskningen men som Bryman (2018) skriver är det sällan det används i samhällsvetenskaplig forskning. Studien kan bli svår att göra om då det handlar om individers uppfattningar just då och att jag inte vet hur många från varje kommun som besvarat enkäten för att hålla på anonymiteten.

## 5 Resultatredovisning

Av de tillfrågade 290 kommuner besvarade 132 kommuner enkäten vilket ger en svarsfrekvens på 45% sett till antalet kommuner. Då alla kommuner i hela Sverige frågades om deltagande men inte alla kunde delta kan respondenterna ses som ett stickprov ur populationen till följd av ett obundet slumpmässigt urval. Det var 462 respondenter som påbörjade enkäten och 363 av dessa som slutförde enkäten. Det är enbart de 363 respondenterna som slutförde enkäten som kommer redovisas i resultaten då respondenten först vid slutförandet av enkäten lämnade sitt samtycke till deltagandet (se bilaga 2).

### 5.1 Bakgrundsdata

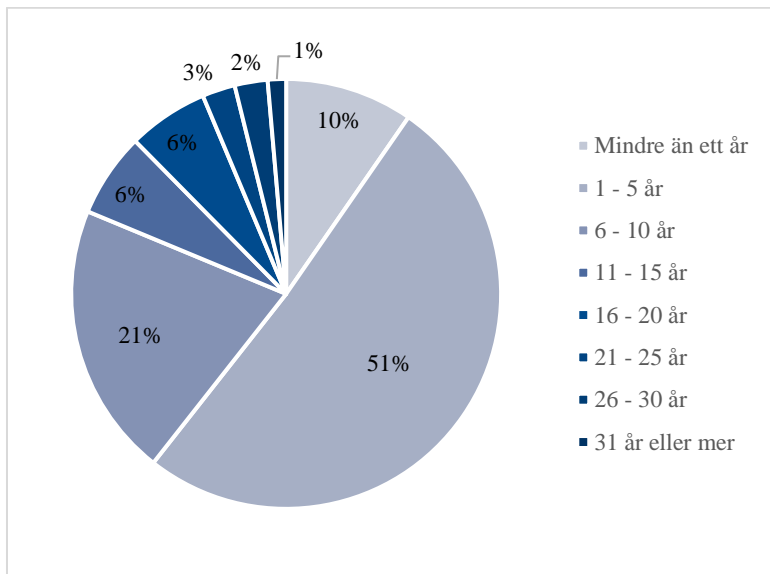
Den största andelen av respondenterna var kvinnor. Det var 91,46 % av respondenterna som uppgav att de var kvinnor, 7,99 % att det var män och 0,55 % definierade sig som annat. Att respondenterna till störst del var kvinnor är väntat då det idag är ett kvinnodominerande yrke (Johansson, Lindgren & Montin, 2018). Respondenterna var mellan 23 till 68 år gamla och medelåldern var 40 år. Figur 1 visar den högst avslutade utbildningen som respondenterna uppgett att de har haft. Då det var en stor variation i utbildningar som respondenterna hade slutfört valde jag att dela upp dem i de fyra grupperna nedan samt en för en person som ej uppgett något. I gruppen utbildning inom humaniora har bland annat respondenter som uppgett sociologiexamen, rättsvetenskap, statskunskap, psykolog och social omsorg delats in i. I utbildningar inom vården finns sjuksköterska, vård och omsorgsprogrammet och sjukgymnast bland annat. I övrigt återfinns föreståndarutbildning och eftergymnasial utbildning exempelvis.



**Figur 1.** Respondenterna uppdelade i antalet personer utefter högst avslutad utbildning

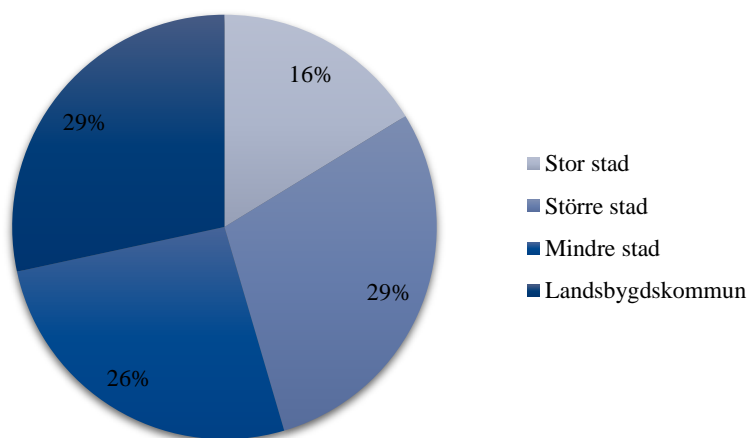
Figur 2 visar att cirka 50% av respondenterna hade jobbat som biståndshandläggaren inom äldreomsorgen i ett till fem år. 68,9% av respondenterna uppgav att de är biståndshandläggare för

personer både över och under 65 år. Mer än hälften av respondenterna hade innan de börjat jobba som biståndshandläggare jobbat inom hemtjänsten och/eller på särskilt boende.



**Figur 2.** Antalet jobbade år inom äldreomsorgen som biståndshandläggare

Figur 3 visar hur fördelningen mellan de olika formerna stor stad, större stad, mindre stad och landsbygd såg ut. Definitionen av dessa fyra olika begrepp är hämtade från Sveriges kommuner och regioners kommungruppsindelning (SKR, 2019). Det som går att se är att det är ett relativt jämt urval mellan större stad, mindre stad och landsbygdskommun.



**Figur 3.** Respondenterna uppdelade procentuellt i respektive kommunstorlek

## 5.2 Kommunernas resurser och organisation

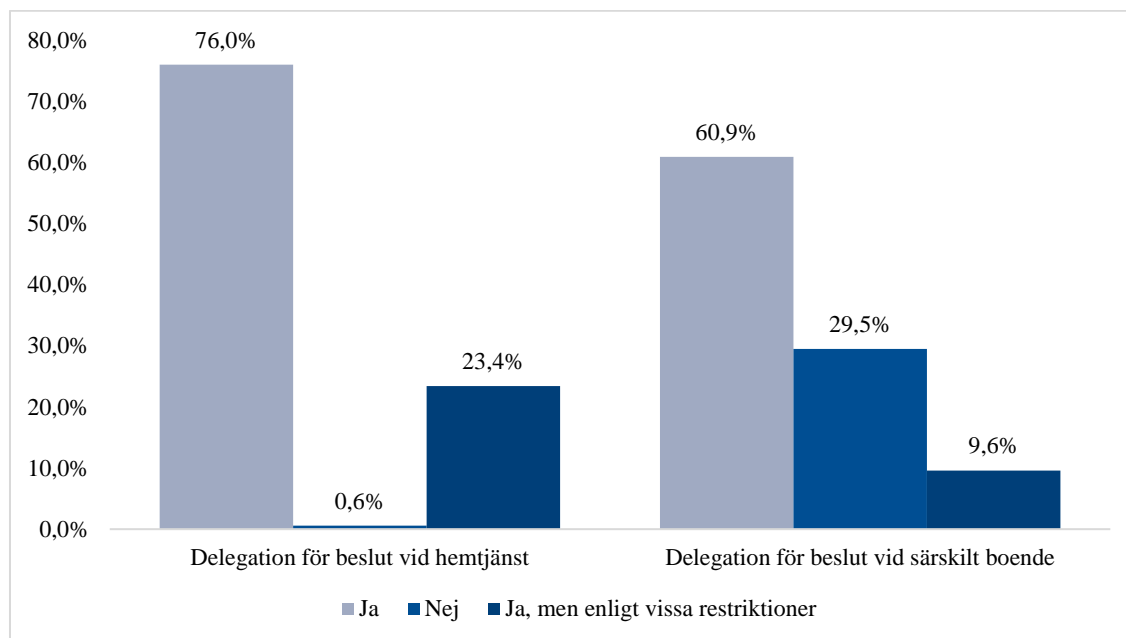
Det som framkommer i tabell 1 är att det finns stora skillnader på hur många biståndshandläggare varje kommun har.



**Tabell 1.** Antal biståndshandläggare och ärenden

<b>Antal respondenter</b>	363
<b>Minst antal handläggare</b>	2
<b>Maximalt antal handläggare</b>	30
<b>Medelvärde</b>	14

Biståndshandläggarna har mellan noll och 160 ärenden per månad, medelvärdet är 34 ärenden per månad. Upp till 95,59% av biståndshandläggarna har ärendedragning och av dem så har 69,25% med sina närmsta chefer på ärendedragningarna. Delegationen kring vilka beslut som biståndshandläggaren får handlägga skiljer sig något mellan kommunerna. I figur 4 redovisas hur biståndshandläggarna besvarat att delegationen ser ut på deras kommun. I svaret ”ja, men enligt vissa restriktioner” så innebär oftast restriktionerna att biståndshandläggaren vid frågan om hemtjänst självständigt kan ge bifall upp till ett visst antal timmar eller enligt vissa schablon-timmar. Vid ”ja, men enligt vissa restriktioner” under frågan om särskilt boende kan det vara att biståndshandläggaren först måste ärendedra ärendet för sin chef innan ett slutgiltigt beslut kan fattas.

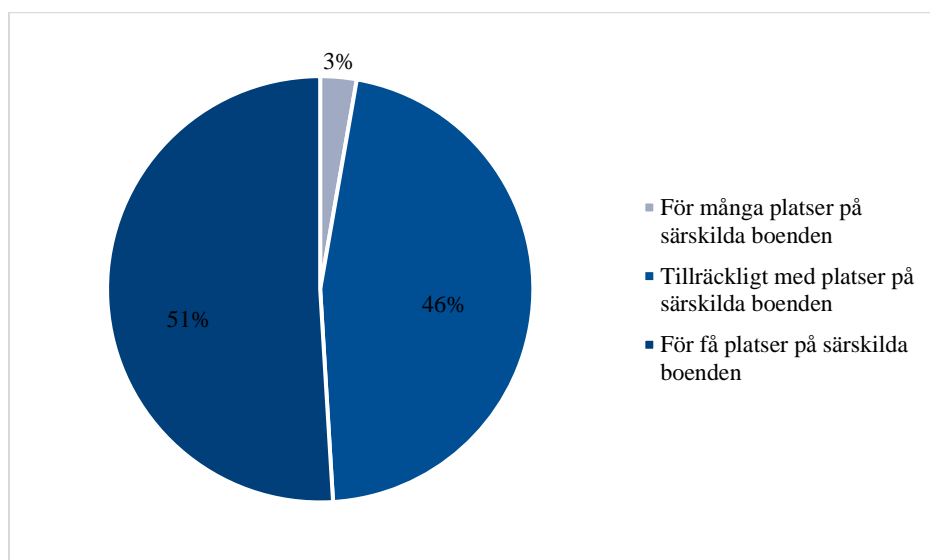


**Figur 4.** Biståndshandläggarnas delegation

De flesta kommuner har i överlag kommunala särskilda boenden (84,3%) men det fanns även kommuner där privata särskilda boenden var i majoritet (10,2%). Av de 363 respondenterna svarade

61 respondenter att de hade utbyte av platser på särskilda boenden med andra kommuner. 55 respondenter visste inte om de hade samarbete med andra kommuner om platser på särskilt boende.

Respondenterna fick frågan om de ansåg att utbudet av platser på de särskilda boendena i kommunen i jämförelse med kommunens äldre population var tillräcklig. Resultatet av denna fråga visas i figur 5 nedan. 51,0% ansåg att det fanns för få platser på särskilda boenden, 46,0% att det fanns tillräckligt med platser på särskilda boenden och 3,0% att det fanns för många platser på särskilda boenden.



**Figur 5.** Utbudet av platser på särskilda boenden i kommunen

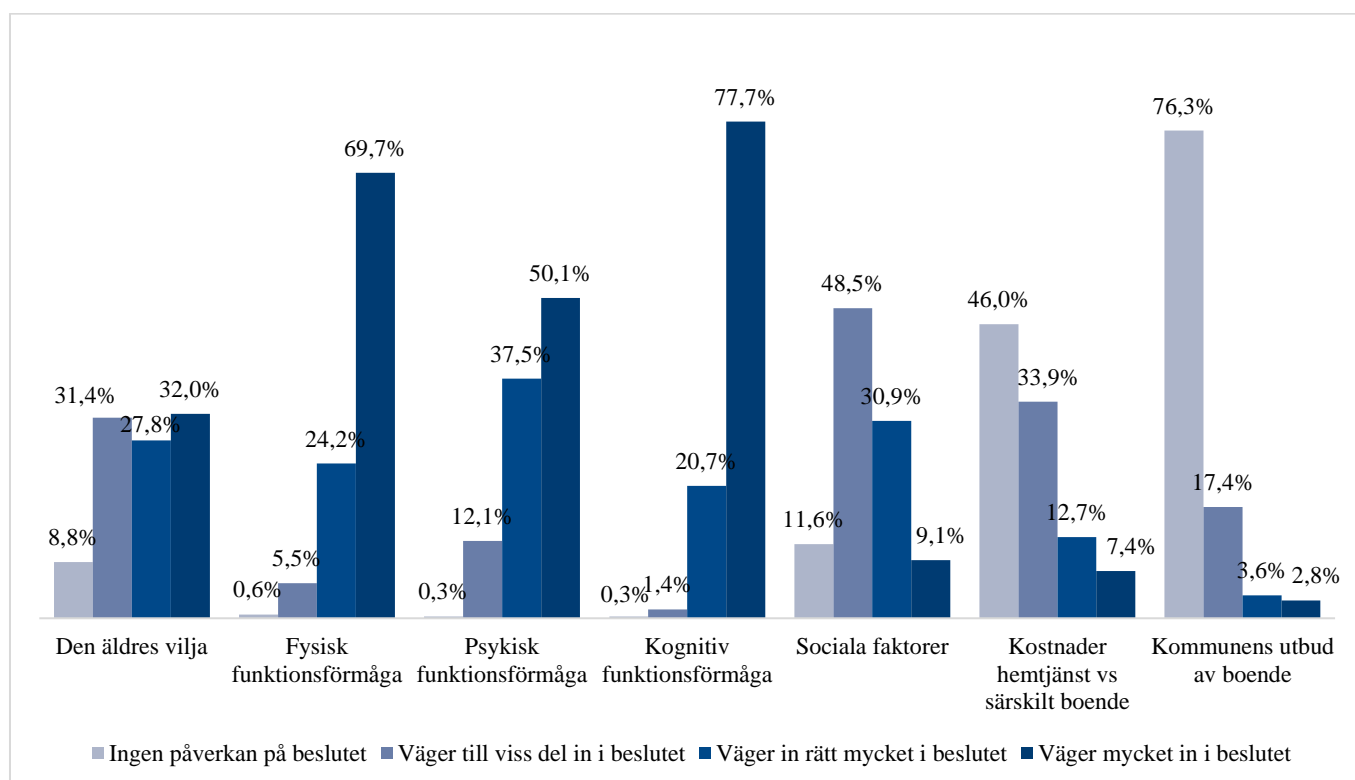
I kommuner där det även fanns ett samarbete med andra kommuner avseende platser på särskilda boenden svarade 72,1% av de 61 respondenterna att det fanns tillräckligt med platser, 26,2% att det fanns för få platser och 1,6% att det fanns för många platser. Respondenterna uppger att utbudet av särskilt boende kan variera till viss del över tid beroende på efterfrågan och hur många äldre som bor i kommunen.

Det är politikerna i kommunerna som bestämmer hur många boenden det ska finnas i kommunen och om det ska finnas tillgång till trygghetsboenden. Gällande trygghetsboende uppger 51% av respondenterna att det redan finns trygghetsboende i kommunen, 43% att det inte finns och 6% att dem inte vet. framgår det att det är några fler kommuner som har trygghetsboenden än som inte har det. Majoriteten av respondenterna (71%) upplever inte att kommunen har börjat föra diskussioner om trygghetsboenden efter lagförslaget. 79% av respondenterna upplever att det finns eller funnits ett behov av ett komplement i form av trygghetsboenden till redan befintliga biståndsbedömda boenden. Det finns de som också svarat annat på frågan om det behövs komplement till särskilt boende. Det dem lyft är att det redan finns servicehus som biståndsbedöms, att det finns trygghetsboenden som inte biståndsbedöms eller att det finns seniorlägenheter/äldrelägenheter. I vissa fall har det kommunala

bostadsföretaget hand om dessa bostäder och i vissa fall anmäler den äldre sig till en kölista som handhas av kommunen. I vissa kommuner går det att få förtur till dessa lägenheter.

### 5.3 Aspekter som inverkar på besluten

I enkäten förekom det likertskalor där biståndshandläggaren fick skatta hur mycket olika faktorer påverkade ett eventuellt bifall för särskilt boende vilket ses i diagrammet nedan. Majoriteten av respondenterna, 89,5%, uppgav att de för det mesta upplever att hen och kollegorna tänker på ett liknande sätt kring de ärenden som de diskuterar. En kort förklaring till de olika variablerna kommer i det följande. Fysisk funktionsförmåga innebär hur den äldre klarar av att fysiskt fungera i hemmet och med sin dagliga livsföring. Psykisk funktionsförmåga tar upp aspekten av om den äldre har svårt att klara sig i hemmet på grund av exempelvis nedstämdhet. Kognitiv funktionsförmåga handlar om den äldre har en minnessvikt eller demensdiagnos. Sociala faktorer innefattade långt avstånd till anhöriga såsom barn eller avsaknad av socialt umgänge. Det fanns även ett alternativ som hette annat där biståndshandläggaren kunde tillägga faktorer som de ansåg kunde inverka vid beslutsfattandet. Dessa kommer inte redovisas i figur 9. Exempel som togs upp i annat var att ålder kunde ha en viss inverkan, om den äldre var sammanboende, hur det fungerade med hemtjänsten eller om behovet kan tillgodoses på annat sätt.

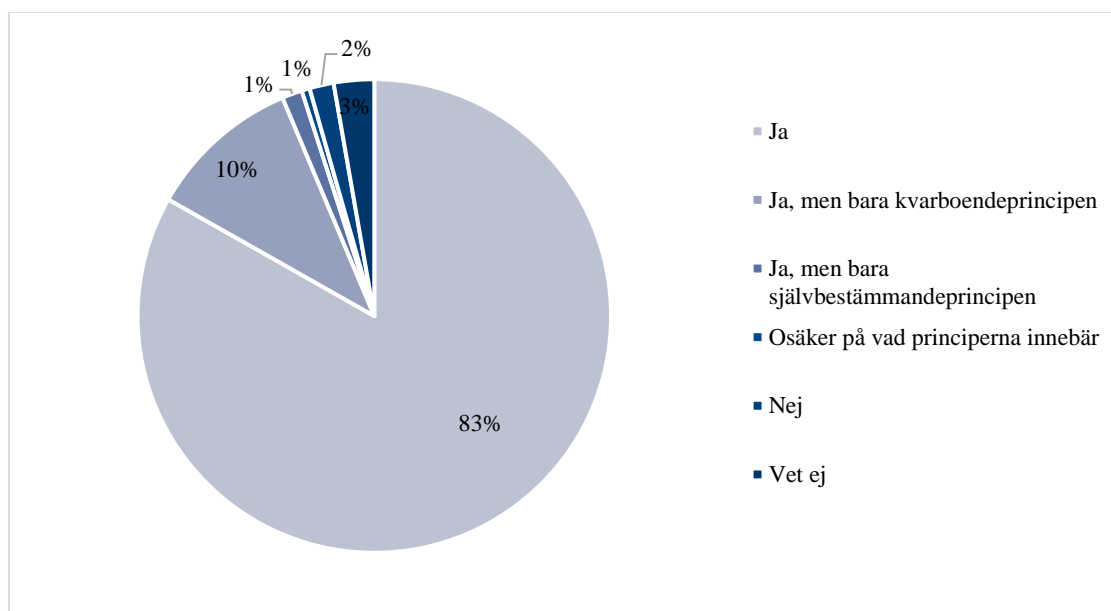


**Figur 9.** Olika faktorer som kan påverka vid särskilt boende

Vid frågan om respondenterna kände att det var möjligt att bevilja en äldre särskilt boende enbart för att den äldre önskade att få komma till ett särskilt boende och för att tillgodose den äldres känsla av

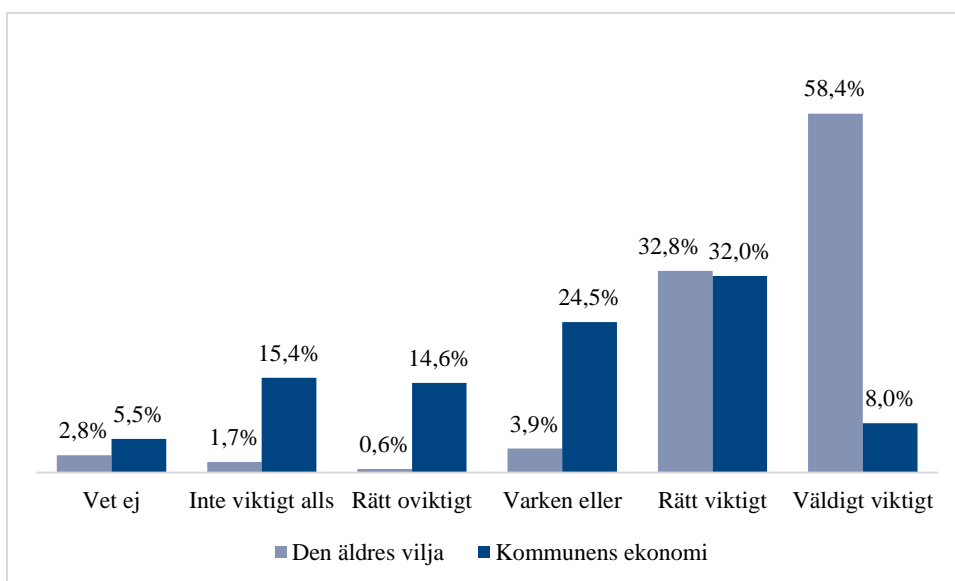
trygghet svarade 14,3% ja, 43,5% nej och 42,1% kanske. Det påpekades dock i kommentarerna efteråt att denna fråga var svår att besvara då biståndshandläggaren hela tiden måste förhålla sig till om ett behov finns av insatsen eller inte. Ett behov kunde inte grunda sig på enbart en önskan från klienten utan det var andra saker som också måste uppfyllas. Exempel på detta var att ett fysiskt behov fanns eller om det verkligen fanns ett trygghetsbehov och inte enbart en känsla av otrygghet hos klienten.

Frågan om två av de viktigaste principerna som ska ligga till grund för biståndsbedömningen, kvarboendepincipen och självbestämmande principen togs också upp i enkäten. I figur 10 redovisas svaret på frågan om respondenterna upplevde att dessa två principer ligger till grund i det sociala arbetet med de äldre. 83,0% av respondenterna upplevde att både kvarboendepincipen och självbestämmandepincipen fanns med i det sociala arbetet med äldre. 10,0% ansåg att bara kvarboendepincipen fanns med i det sociala arbetet, 3,0% var osäkra på vad kvarboendepincipen och självbestämmandepincipen innebär. 1,0% svarade att ingen av principerna finns med i det sociala arbetet med äldre och 1,0% av respondenterna uppgav att de inte visste.

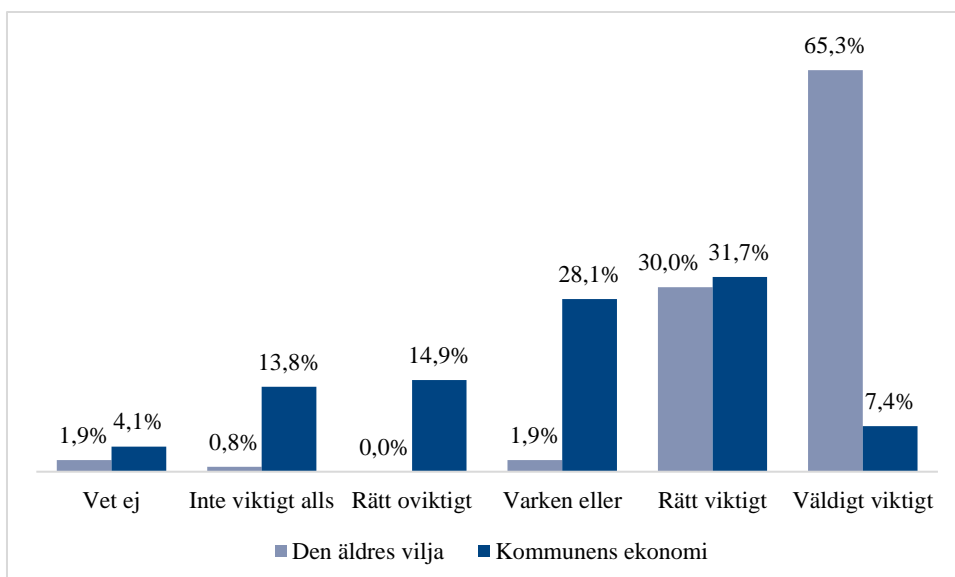


**Figur 10.** Om Kvarboendepincipen och självbestämmandepincipen ligger till grund i sociala arbetet.

I figur 11 och 12 visas resultaten för hur respondenterna tycker att kvarboendepincipen inverkar vid beslut kring särskilt boende och hemtjänsten. Frågorna har utformats för att se vilket av de två benen som respondenten tycker väger tyngst vid beslut. Som tidigare nämnts har det i tidigare forskning lyfts fram att kvarboendepincipen består av två ben, det ekonomiska och det humanistiska. I de här två frågorna kunde respondenterna också skriva in om det fanns något annat som de tyckte vägde in i kvarboendepincipen. Det återkommandesvaret under alternativet *annat* i båda dessa frågor har varit att behovet är en viktig del i kvarboendepincipen.



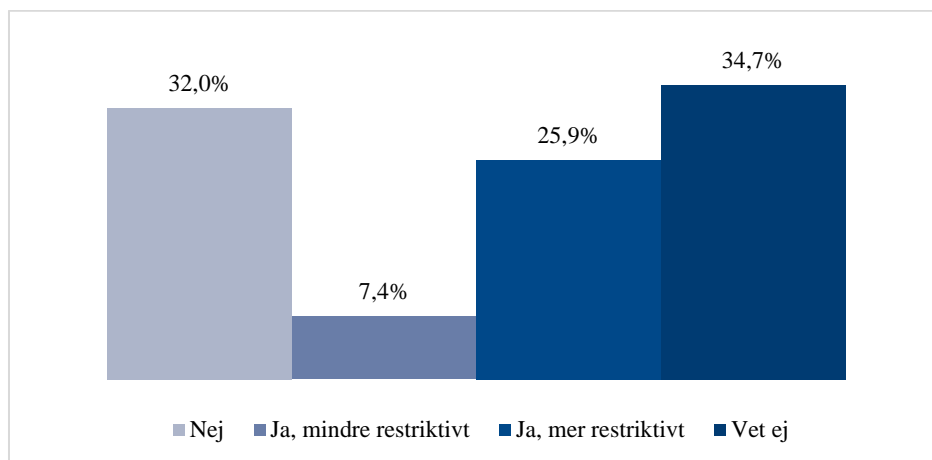
**Figur 11.** Kvarboendeprincipen särskilt boende



**Figur 12.** Kvarboendeprincipen hemtjänsten

I figur 13 redovisas utfallet på frågan om respondenterna upplevde att det blivit någon skillnad över tid i biståndsbedömningen av särskilt boende. Detta var en öppen fråga där respondenten svarade genom fritextsvar. Efter en tematisk analys av fritextsvaren kunde svaren delas in i nedanstående svarsgrupper. Det som kan bli problematiskt med den här frågan är att mer än hälften av respondenterna endast har jobbat i upp till fem år som biståndshandläggare för äldre. Det gör att de inte har jobbat innan Ädelreformens införande och kan därav ha svårt att se om det blivit större restriktioner på grund av denna. Detta går det även att se till viss del i resultatet då 34% av respondenterna uppgav att de inte visste om det skett en förändring. Det var en del av respondenterna som svarat att det blivit mer restriktivt med att bevilja särskilt boende men som lyfte att det inte enbart

skulle ses som negativt. De tog bland annat upp att det gjort att en utbyggnad av hemtjänsten tvingats fram.



Figur 13. Utvecklingen av beslutsfattande gällande särskilt boende

#### 5.4 Sambandsanalyser mellan olika faktorer

Bivariata analyser görs för att se om det finns samband mellan olika variabler (Djurfeldt, Larsson & Stjärnhagen, 2018). Den presumtvt oberoende variabeln visas vertikalt och de beroende variablerna lodrätt (Bryman, 2018). De sambanden som analyserades var mellan variabler som var antingen kvot-/intervallvariabel – ordinalvariabel, ordinalvariabel – ordinalvariabel eller nominalvariabel – ordinalvariabel. I de två första variabelparen har Spearmans rho:s analysmetod använts. Spearmans rho har liksom Pearsons r ett intervall mellan -1 och +1. Om koefficienten är 0 finns inget samband och ju närmre -1/+1 koefficienten är desto större är sambandet mellan de båda variablerna. Raden under Spearmans rho i tabellen är den statistiska signifikansen. Denna visar på om ett stickprov kan sägas vara representativt för den populationen som stickprovet tagits ifrån. För att signifikansnivån ska anses vara accepterad får det inte överstiga 0,05. Paret nominalvariabel – ordinalvariabel och dess samband analyserades genom chi-två och Cramérs V. Cramérs V:s har en skala från 0–1 där 1 är det starkaste sambandet. Det går inte att se om sambandet är negativt eller positivt med Cramérs V. Chi-två värdet visar om det är troligt att eventuella samband mellan variablerna även skulle ses ute i populationen. De variabler som kommer finnas med är där det har gått att se en korrelation, om än svag. De som har statistisk signifikans upp till 0,05 har även det värdet utskrivet i tabellen.

##### 5.4.1 Biståndshandläggarens egenskaper som påverkan på beslutsfattandet

I tabell 2 visas bivariata analyser av oberoende variabler som rör biståndshandläggaren mot de beroende variablerna från värderingsfrågorna i enkäten (se *bilaga 1*). Korrelationerna är svaga men de flesta är statistiskt signifikanta. Det som går att avläsa är att ju äldre respondenten är desto mer väger den psykiska funktionsförmågan samt den kognitiva funktionsförmågan in. Ju längre sen respondenten tog examen desto högre har de skattat aspekten kognitiv funktionsförmåga. Detsamma gäller för hur

länge respondenten jobbat med berörd grupp. Däremot fanns vissa aspekter som inte var särskilt relevanta. Dessa var att en äldre biståndshandläggare som hade fler år sedan examen och arbetat länge inte lade lika stor vikt vid utbudet av särskilt boende som en yngre kollega vid beslutsfattandet.

**Tabell 2.** Bivariat analys av biståndshandläggares beroendevariabler mot värderingsfrågor.

		Psykisk funktionsförmåga	Kognitiv funktionsförmåga	Kostnad hemtjänst mot boende	Värderingsfråga påverkan av utbudet
<b>Ålder</b>	Spearmans rho	,156	,178	-,105	-,171
	Signifikansnivå (2- tailed)	0,003	0,001	-	,001
	Antal svarande	363	363	363	363
<b>År sedan examen</b>	Spearmans rho	,120	,149	-,127	-,188
	Signifikansnivå (2- tailed)	-	,005	-	,000
	Antal svarande	359	359	359	359
<b>Hur länge jobbat med berörd grupp</b>	Spearmans rho	,137	,170	-,086	-,187
	Signifikansnivå (2- tailed)	-	,001	-	,000
	Antal svarande	363	363	363	363

#### 5.4.2 Arbetsplatsens utformning och påverkan på beslutsfattandet

I detta avsnitt kommer bivariata analyser rörande organisationen som biståndshandläggaren arbetar i att analyseras mot värdefrågor. Observera dock att det inte är alla respondenterna som besvarat den sista frågan i tabell 3. Det finns två variabler som har ett positivt samband samt statistisk signifikans. Dessa är antalet biståndshandläggare ställt mot kostnaden för hemtjänst vs. särskilt boende samt antal ansökningar om särskilt boende per månad mot kostnaden för hemtjänst vs särskilt boende. Det innebär att desto fler biståndshandläggare på en arbetsplats desto mer väger kostnaderna för hemtjänsten jämfört med särskilt boende in. Detsamma gäller förhållandet mellan fler antal ansökningar om särskilt boende och beaktan av kostnaden för hemtjänst mot särskilt boende. Det som också går att se är att ju fler biståndshandläggare och ansökningar om särskilt boende som finns desto mindre väger den äldres vilja. Dock är det sistnämnda resultatet inte statistiskt signifikanta. Det går således inte att säga om de är representativa för populationen biståndshandläggare för äldre eller inte.

**Tabell 3.** Bivariat analys mellan organisationens utformning mot värderingsfrågor.

		<b>Kostnad hemtjänst mot boende</b>	<b>Vad den äldre vill</b>
<b>Antal biståndshandläggare</b>	Spearman's rho	,241	-,134
	Signifikansnivå (2-tailed)	,000	-
	Antal svarande	363	363
<b>Antal ansökningar särskilt boende per månad</b>	Spearman's rho	,192	-,117
	Signifikansnivå (2-tailed)	,001	-
	Antal svarande	303	303

Tabell 4 är en sambandsanalys mellan om respondenten jobbar med enbart äldre över 65 år eller både äldre och yngre och hur de ser på vad den äldre vill. Cramér's V visar på att det finns ett rätt starkt samband och Pearson Chi-Square visar på att det finns en statistisk signifikans. Det som går att se i radprocenten är att respondenterna som jobbar enbart med de över 65 år inte svarat att den äldres vilja väger lika mycket in som de andra respondenterna.

**Tabell 4.** Bivariat analys mellan åldersspannet på gruppen biståndshandläggaren arbetar med och den äldres vilja värderingsfråga.

	<b>Vad den äldre vill</b>				Totalt
	Ingen påverkan alls	Väger till viss del i beslutet	Väger in rätt mycket in i beslutet	Väger mycket in i beslutet	
Jobbar enbart med de över 65 år	14,2% (16)	38,9% (44)	25,7% (29)	21,2% (24)	100% (113)
Jobbar både för de över och under 65 år	6,4% (16)	28,0% (70)	28,8% (72)	36,8% (92)	100% (250)
	Pearson Chi-Square	,002	Cramer's V	,200	



### 5.4.3 Kommunens indirekta påverkan på beslutsfattandet

De olika kommunstorlekarna i variabeln *kommunstorlek* i tabell 5 representeras av en varsin siffra. Landsbygd var siffran noll, mindre stad hade siffran ett, större stad hade siffran två och stor stad var siffran tre. Dessa definitioner av kommunstorlekar är tagna från Stockholms kommuner och regioner (2019). Det finns två samband som även har en statistisk signifikans i tabell 5. Det första är kommunstorlek mot kostnaden för hemtjänst jämfört med särskilt boende vilket innebär att ju större kommunen är (högre siffra) desto mer spelar kostnaden för hemtjänst jämfört mot särskilt boende roll. Det andra är kommunstorleken mot vad den äldre vill där förhållandet är tvärtom, det vill säga ju större kommunen är desto mindre spelar den äldres vilja in. Kommunstorlek ställt mot psykisk funktionsförmåga har ett visst samband men ingen statistisk signifikans. Det är ett negativt samband som innebär att om kommunen är större spelar den psykiska funktionsförmågan mindre roll avseende beslut om särskilt boende.

**Tabell 5.** Bivariat analys av kommunutbud mot värderingsfrågor.

		Psykisk funktionsförmåga	Kostnad hemtjänst mot boende	Vad den äldre vill
<b>Kommunstorlek</b>	Spearmans rho	-,123	,264	-,184
	Signifikansnivå (2-tailed)	-	0,000	,000
	Antal svarande	363	363	363

## 5.5 Kvalitativa delen

Svaren på fråga 37 angående kvarboendepincipen och utvecklingen som följde principens intågande blev textrika. Frågan var i grunden om ifall personerna upplevt en förändring kring biståndshandläggandet av särskilt boende (*Se bilaga 1*). I figur 13 kan de svaren ses uppdelade i fyra kategorier. Även fråga 38 som var en fritextfråga angående om respondenterna ville lägga till något fick många utförliga svar. Då alla respondenter är anonyma kommer de döpas till biståndshandläggare 1, 2 osv. för att underlätta hänvisningen i analysen. I många av svaren på fråga 37 var inte en eventuell förändring i fokus utan respondenterna lyfte fram sina tankar kring kvarboendets vara eller icke vara samt det runtom ärendehandläggningen. I respondenterna återkom temat *behov* 139 gånger sammanlagt, 51 gånger tas *ekonomi* och *resurser* upp som viktiga aspekter och 34 gånger lyfts att *otrygghet* har blivit en mer återkommande fråga för biståndshandläggaren att ta i beaktan. Det som många av respondenterna lyfte var att det är behovet som är och ska vara styrande. Nedanstående citat

från en av respondenterna lyfter vikten av behovet samtidigt som kommunens resurser berörs och vad den äldre egentligen borde vilja:

Jag kan inte säga nåt om skillnader då jag arbetat för kort tid inom äldreomsorgen som biståndshandläggare. Men det är viktigt med kvarboendeprincipen utifrån den aspekten att en insats måste gå till den som har ett uttalat behov av just den insatsen. Det finns inte oändliga resurser med boenden, det är heller inget boende man egentligen ska vilja komma till om man inte är beroende av stöd dygnet runt och där man är i behov av medicinskt kunnig personal. Särskilt boende är en insats som ska ges till dem som verkligen inte kan klara sig på annat sätt än genom ett omfattande stöd av andra dygnet runt. De som kan klara sig hemma uppmuntras därför till att få stöd från hemtjänst. Har man ett socialt behov finns det öppna verksamheter samt social dagverksamhet som man kan ansöka om. Är man i hög ålder, känner sig otrygg och isolerad samt har ett stödbehov i hemmet kan man ansöka om serviceboende. Men i första hand är vi inte en bostadsförmedling utan vi ska ge stöd utifrån vad man har för behov. Behovet är det som styr och som leder till vilka insatser som bör beviljas. (Biståndshandläggare 1)

En annan respondent som har jobbat länge som biståndshandläggare och som kan se att det blivit skillnad är citerad nedan. Även denna respondent lyfter att klientens syn på äldreboende kan vara felaktig.

Ja, det har blivit skillnad, men ibland vet inte de äldre vilka omfattande möjligheter det finns till hemvård. Finns även en glorifierad bild av boende på äldreboende som ibland behöver redigeras. Har arbetat som biståndshandläggare närmare 20 år och sett att det förändrats när det gäller vilka kriterier som måste uppfyllas för bifall. Arbetar mer med utredningarna nu och väger in både fysiska och psykiska omvårdnadsbehov. Kan behovet tillgodoses genom hemvård kan vi ge avslag, men detta handlar ofta mest om de fysiska behoven och det är viktigt att även beakta de psykiska, sociala och existentiella. (Biståndshandläggare 2)

Vissa av respondenterna har valt att vidareutveckla sina tankar kring de olika aspekterna som spelar in vid biståndsbeslutet, vilket ett citat från biståndshandläggare 3 får visa:

Jag upplever att väldigt mycket vikt läggs på fysiskt omvårdnadsbehov, men också psykiskt och socialt mående. Varför fokus läggs på det fysiska upplever jag beror på att det är mer konkret och lättare att få information och underlag kring från läkare och andra involverade aktörer. Svårigheten när det kommer till kring t.ex. psykisk ohälsa är att det i min erfarenhet inte lika vanligt att det följs upp och att den äldre erbjuds hjälp annat än ev. medicinering. Det gör det svårt för mig som handläggare att motivera ett bifall, antingen för att det inte är ett uttalat behov eller för att det kan tillgodoses på annat vis som genom behandling och samtal (men som den enskilde sällan är öppen för). Detta då jag upplever också ett stigma och att de generationer vi jobbar med inte talar om psykisk ohälsa och därför inte heller söker hjälp för t.ex. depressioner. I min uppfattning så ses det som ett normalt åldrande med mer social isolering och i viss mån nedstämdhet. Det ser jag som ett problem och hade önskat att det fanns mer samverkan mellan t.ex. bistånd och sjukvård för att utreda andra behov än de rent fysiska. (Biståndshandläggare 3)

En av respondenterna skriver som en kommentar att hen ”upplever att man prioriterar demensdiagnos före annan fysisk nedsättning. Kan du påkalla hjälp kan du bo kvar hemma även om du är ensam och isolerad och har ohälsa.” (Biståndshandläggare 4). Biståndshandläggare 5 menar på att ”beroende på vilken kommun man jobbar i och vilken politisk styrning som är aktuell, så är det skillnad i hur det ska bedömas kring boende.” (Biståndshandläggare 5). Den politiska styrningen och de olika styrande åsikterna i samhället återkommer i svaren.

Jag upplever inte att kvarboendepincipen omnämns i bedömningar vid avslag om särskilt boende, dock att omfattande omvårdnadsbehov krävs. Jag upplever att det gått i vågor under de 17 år jag arbetat med biståndshandläggning. Till exempel blir domar där otrygghet och isolering omnämns viktiga. Synen på ålder har också varierat upplever jag. Från att det för 15 år sedan enbart handlade om omsorgs- och tillsynsbehov resonerar man nu oftare kring ålder och ser 90+ på nytt sätt.

(Biståndshandläggare 6)

En andel av respondenterna tog upp att de utgår ifrån rättspraxis men att det inte är alla kommuner som verkar göra det då de själva sett skillnader i bedömningar. Att rättspraxis som nu kommit ger en till aspekt som är att otrygghet ska motivera bifall till särskilt boende, något vissa redan går efter sen tidigare. Att den gamla bilden av äldreboende inte är giltig längre då det idag är mer som en palliativ vårdplats. Något alla respondenterna måste utgå ifrån är skälig levnadsnivå. Biståndshandläggare 7 kommenterar begreppet skälig levnadsnivå i en del av sin kommentar:

Utifrån min profession är lagen tydlig och även våra kommunala riktlinjer: kan behovet tillgodoses på annat sätt skall det göra det. Viktigt att komma ihåg är att socialtjänstlagen skall tillförsäkra äldre personer en skälig levnadsnivå. Många som arbetar inom socialt arbete är mån om människor och vill att de skall ha det så bra som möjligt. Det är dock viktigt anser jag att vara medveten om att en skälig levnadsnivå är en ganska låg levnadsstandard.

(Biståndshandläggare 7)

## 6 Analys

I kommande kapitel kommer resultaten att analyseras med utgångspunkt i tidigare forskning, skandinavisk institutionell teori, gräsrotsbyråkrati och studiens syfte samt frågeställningar.

### 6.1 Värderingsfrågor

Om vi utgår ifrån den skandinaviskt institutionella teorin behöver biståndshandläggaren inte verka under samma ideologier som exempelvis politikern men är ändå påverkad av sin del i organisationen (Erikson-Zetterquist, 2009). En organisation är även påverkad av det sammanhang denna befinner sig i. En stor del av respondenterna är socionomer. Det fanns inga skillnader baserat på vilken typ av utbildning som respondenterna haft och deras olika inställningar i värderingsfrågorna. Det som går att se är att det finns samband mellan hur länge biståndshandläggaren har jobbat och hur stor vikt som läggs vid psykisk- samt kognitiv funktionsförmåga. Denna var positiv vilket innebär att ju längre biståndshandläggaren hade jobbat med berörd grupp desto mer vägde de psykiska och kognitiva funktionsförmågorna in i biståndsbeslutet. Sett ur ett skandinaviskt institutionellt teoretiskt perspektiv ter sig detta dock inte så märkligt. Inte heller ur ett gräsrotsbyråkratiskt enligt Johansson (2007). Eftersom det är organisationen som påverkar biståndshandläggaren är det mer troligt att organisatoriska frågor påverkar biståndshandläggarens inställning än utbildningen.

Enligt värderingsfrågorna i figur 9 uppger respondenterna att de två viktigaste aspekterna i biståndsbedömningen är fysisk- och kognitiv funktionsförmåga. Efter det kom psykisk funktionsförmåga och därefter den äldres vilja. Enligt gräsrotsbyråkratin (Johansson, 2007 & Lipsky, 2010) har biståndshandläggaren en komplex roll då hen måste svara både mot organisationen och klienten. Johansson (2007) lyfter att biståndshandläggaren inte ska se till slutresultatet utan att värdera, utreda och eventuellt diskutera med klienten om dennes krav. Sett till värderingsfrågorna är fysisk- och kognitiv funktionsförmåga det som lättast går att utvärdera och styrka omfattningen av svårigheterna genom bedömningar från arbetsterapeut och/eller läkare. Att kunna styrka sina beslut är viktigt både för att det ska vara rättssäkert men också för att upprätthålla relationen mellan biståndshandläggaren och organisationen.

#### 6.1.1 Kognitiv funktionsförmåga

Kognitiv funktionsförutsättning svarade flest respondenter spelade mycket in i beslutet. Med kognitiv funktionsförutsättning menas hur närvarande personen är i minnet och vad som händer i nutid. Här kan exempelvis en demensdiagnos försämra den kognitiva funktionsförmågan. Biståndshandläggare 4 lyfte att demens går före allt och att det enda som var viktigt var att den äldre kunde larma. Uttrycket gör att det verkar som att det anses vara skäligt att vara helt sängliggande i sitt ordinära hem på grund av nedsatt fysisk funktionsförmåga så länge som klienten klarar av att larma. Att en relativt stor grad av begränsningar i livet till följd av fysiska funktionsnedsättningar kan anses vara något individen får räkna med sett till åldern. I tabell 2 finns ett svagt samband mellan respondentens ålder och hur

mycket som den kognitiva funktionsförutsättningen vägs in i beslutet. Ju äldre respondenterna är desto fler är det som väger in kognitiva funktionsförmågan i beslutet. Donnelly, Begley och O'Brien (2019) lyfte i sin studie att det finns en brist i Irland gällande delaktigheten i valet av insatser som söks om personen lider av kognitiv svikt. Utifrån denna studie går det inte att uttala sig om det är den äldres vilja att flytta till särskilt boende eller om det har med anhörigas vilja. Det som går att se är dock att kognitiv svikt vägs in väldigt mycket vid bifall av särskilt boende.

#### 6.1.2 Fysisk funktionsförmåga

Fysisk funktionsförmåga syftar på den kroppsliga förutsättning den äldre har för att klara sig själv i sin dagliga livsföring och för att uppnå en skälig levnadsnivå. Den fysiska funktionsförmågan anser näst flest respondenter väger mycket in i beslutet vid ansökan om särskilt boende. Att behovet är styrande är en återkommande kommentar i den kvalitativa analysen. Att inte klara sig hemma på grund av fysiska nedsättningar kan göra att behovet uppstår tydligt och att det kan uppstå fara för livet om exempelvis en stor fallrisk finns. Biståndshandläggare 3 tar upp faktumet att det fysiska behovet är konkret och lättare att utreda. Det går att förstås genom att den omvandling till institutionens insatser blir lättare av konkreta och kategoriserbara behov som Lindelöf och Rönnbäck (2005) skrev om.

#### 6.1.3 Psykisk funktionsförmåga

Psykisk funktionsförmåga väger in hur klienten klarar sig i sin vardag sett till depression, ångest och oro. Klientens psykiska mående är den tredje viktigaste aspekten i biståndsbedömningen avseende särskilt boende. Den psykiska funktionsförmågan såsom ångest är som Lindelöf och Rönnbäck (2004) skriver svårare att passa in i insatser som kommunen kan erbjuda. Biståndshandläggare 3 lyfter också det faktum att det finns ett stigma kring psykisk ohälsa i den berörda klientgruppen. Det fanns svaga samband mellan åldern på respondenten, kommunens storlek och i vilken grad som den psykiska funktionsförmågan vägde in i beslutet. Det fanns dock ingen statistisk signifikans så resultatet kan inte utges för att vara representativt för urvalsgruppen. Det ena sambandet som återfinns i tabell 2 gav att med respondentens ökande ålder, år sedan examen och hur länge hen jobbat med berörd grupp så spelade den psykiska funktionsförmågan in i högre grad i beslutet. Det skulle kunna vara så att en biståndshandläggare som har jobbat längre lättare kan omvandla de psykiska behoven till det institutionella språket och de insatser som kan tänkas matcha detta. Det andra sambandet finns i tabell 5 där det går att se att ju större kommun som respondenten arbetar på desto mindre väger den psykiska funktionsförmågan in. I större kommuner har oftast biståndshandläggaren ett större antal klienter och resursbristen kan vara större vilket skulle kunna vara en förklaring.

#### 6.1.4 Vad den äldre vill

SoL är ingen tvångslagstiftning och den äldre måste alltid själv ansöka om insatsen särskilt boende, om hen inte företräds av någon med fullmakt eller en förvaltare. Det som efterfrågats i enkäten (*se bilaga 1*) är om den äldres vilja har haft någon egen påverkan sedan i biståndsbedömningen. I figur 9

framgår det att den äldres vilja väger in i besluten men det är relativt jämt mellan om respondenterna anser att det väger till viss del, rätt mycket och mycket in i beslutet. Sett till vad som vägs mycket in i beslutet kommer den äldres vilja på fjärde plats, efter fysisk-, kognitiv- samt psykisk funktionsförmåga. I diagram 9 kring vad den äldre vill går det att se att det är rätt jämnt fördelat över de olika alternativen vad respondenterna svarat hur mycket det väger in. Sett ur ett gräsrotsbyråkratiskt perspektiv skulle detta kunna förklaras av att det inte är biståndshandläggarens uppgift att gå efter klientens vilja utan se över och utreda dennes behov. Som biståndshandläggare 1 lyfter handlar det inte enbart om vad den äldre vill utan det är mer komplext sett till utbud och ekonomi. I de bivariata analyserna finns det samband om än svaga. Det finns ett samband mellan att ju fler biståndshandläggare som arbetare på enheten desto mindre spelar den äldres vilja in. Detsamma förhållande gäller för antal ansökningar mot den äldres vilja. Inget av dessa samband har statistisk signifikans så det kan inte relateras i större grad till urvalspopulationen. Det kan ändå vara av intresse då det pekar på att det kan beröra resursutbudet också. Desto större efterfrågan desto mindre vägs viljan in som ett motiv för att bevilja särskilt boende. Det sambandet som också hade den bästa tänkbara signifikans var sambandet mellan den äldres vilja och kommunstorleken i tabell 5. I tabellen går det att se att ju större kommunen är desto mindre vägs den äldres vilja in i beslutet. Som i sambandet med antal ansökningar och antal biståndshandläggare kan detta ha att göra med resursutbudet. I en landsbygdskommun kan det också vara så att hemtjänsten inte är utbyggd på samma sätt som i en stor stad och därför är det lättare för en landsbygdskommun att motivera ett bifall för särskilt boende med den äldres vilja i åtanke.

#### 6.1.5 Sociala faktorer

Sociala faktorer vägde enbart till viss del in i biståndsbeslutet. Detta skulle kunna förklaras med att det inte berör standardiseringen av klienten. För att den äldre ska bli en klient i organisationen och få insatser behöver hen uppfylla kriterier genom standardiseringen. Den äldre kan inte enbart uppfylla ålderskriteriet utan måste ha ett hjälpbehov också. Enbart ett behov utifrån ett bristande socialt nätverk kan vara svårt att få insatser för. Detta då den skäligen levnadsnivån utgår ifrån hur det ser ut generellt bland andra i kommunen i samma ålder. Vilket är även något biståndshandläggare 3 lyfter, att det anses vara mer normalt att vara mer socialt isolerad. Biståndshandläggare 7:s citat pekar tillika på den låga levnadsstandard som skälig levnadsnivå innebär. Utifrån den skandinaviska institutionella teorin (Erikson-Zetterquist, 2009) kan även resultatet analyseras utifrån en lämplighetslogik. Om organisationen börjar bevilja särskilt boende utifrån sociala faktorer finns risken att fler kommer ansöka utifrån dessa skäl. Även om organisationen är en kommun måste en beaktas av det ekonomiska och resurserna som respondent 1 lyfter.

#### 6.1.6 Kostnaderna för hemtjänsten mot kostnaderna för särskilt boende

Kostnaden för att bevilja klienten hemtjänst mot kostnaden för att bevilja klienten plats på särskilt boende är inte något som väger in nämnvärt i beslutet enligt respondenternas svar i figur 9. Svaga

samband finns mellan åldern på respondenten och år sedan examen med hur mycket respondenten anser att det ekonomiska spelar in i beslutet. Äldre respondenter som tog examen för fler år sedan anser att mindre vikt läggs vid det ekonomiska i beslutsfattandet vilket visas i tabell 2. Det skulle kunna vara så att de äldre är mer påverkade i sitt tankesätt av hur det var under slutet av 1980-talet då det var ett annat ekonomiskt synsätt som Edebalk (1991, 2016) skriver om. I tabell 3 finns de starkaste sambanden som framkommit i studien som också är signifikanta. Det är sambanden mellan antalet biståndshandläggare på enheten respektive antalet ansökningar om särskilt boende per månad mot kostnaderna för hemtjänsten mot särskilt boende. Det som framkommer i tabellen är att desto fler biståndshandläggare som jobbar på enheten och ju fler ärenden om särskilt boende som kommer in desto mer vägs det ekonomiska in. Att fler ärenden som inkommer gör att den ekonomiska aspekten väger tyngre är i sig inte något underligt då det blir ökade utgifter. Det finns också ett samband mellan kommunens storlek och hur mycket den ekonomiska aspekten vägs in mellan hemtjänst och särskilt boende, se tabell 5. Oftast är det fler biståndshandläggarna i de större kommunerna där det är fler invånare, vilket kan bidra till att den ekonomiska delen tas mer i beaktan.

#### 6.1.7 Utbudet av platser på särskilda boenden

Inte förvånande finns det ett samband mellan hur respondenten svarat på hur mycket utbudet väger in i beslutet och hur utbudet ser ut i kommunen som ses i tabell 5. Det blir dock en viss motsättning i resultatet då sambandet är svagt och det är ändå fler än hälften av respondenterna som uppger att de upplever att det finns för få platser på särskilda boenden (se figur 5). Sett till många av fritextsvaren ser man dock att det är återkommande med utbudet. Det skulle kunna vara så att biståndshandläggaren inte tänker i själva utredningen på utbudet men att det vid tveksamma fall vägs mot hur resurserna ser ut. I denna fråga fanns ett svagt samband mellan åldern och hur mycket utbudet vägde in, desto äldre respondenten var desto mindre hade det betydelse. Det skulle även kunna vara så här att respondenter som är äldre och jobbat längre inte tänker lika mycket på utbudet som yngre.

#### 6.1.8 Kvarboendeprincipen

I statens offentliga utredning *Kvarboende* (SOU 2003:91) tar de upp dem två olika benen som sedan återkommer som frågor i enkäten. Den ena är den humana och äldres vilja samt kommunens ekonomi. Utfallet i resultaten är att den äldres vilja väger tyngre enligt biståndshandläggarna gällande både särskilt boende och hemtjänstinsatser som ses i figur 11 och 12. Det här går också att utläsa i figur 9 då den äldres vilja väger tyngre än den ekonomiska aspekten. Kvarboendeprincipen verkar inte vara något som aktivt diskuteras. Det kan ha att göra med att det inte är så många av respondenterna som jobbat över tio år som biståndshandläggare. De har inte jobbat tiden före, under och direkt efter Ädelreformen och kan inte ur ett professionellt perspektiv se förändringarna. Vilket också figur 13 stärker då så mycket som en tredjedel av respondenterna svarat vet ej på frågan om eventuell förändring skett efter ädelreformen.

## 7 Avslutande diskussion

Nedan följer en diskussion kring det som framkommit i analysen, slutsatser som kan dras och förslag på framtida forskningsområden.

### 7.1 Reflektion kring resultatet och analysen

Att biståndshandläggning kan vara komplext lyfts i litteraturen. Det är också något som går att se i resultatet och analysen då det finns vissa motsägelser i svaren. Exempelvis uppger lite drygt hälften av respondenterna att det finns för få platser på särskilda boenden (se figur 5) samtidigt som utbudet av platser på särskilt boende inte väger in nämnvärt i biståndsbesluten (se tabell 5). Detta är dock inte något som ska påverka den enskilde hjälpsökande individen om den är i behov av hjälpen. Det som också går att se i resultatet är att det är olika syn på om det idag beviljas särskilt boende mer eller mindre än tidigare. Det verkar finnas en viss okunskap kring den utveckling som har varit efter ädelreformen. Det skulle kunna bero på att över hälften av respondenterna enbart hade jobbat i upp till fem år med berörd grupp och själv inte känt att de upplevt denna förändring.

Behovet är återkommande i resultatet och vid kommentarer till vissa frågor. Detta blev väldigt framträdande i kommentarerna till fråga 8 i ärendehanteringsfrågeblocket (*se bilaga 1*). En del av kommentarerna menade på att frågan var felställd då det inte går att bevilja på att en person skulle känna en otrygghet och vill flytta till särskilt boende utan vad var behovet, hade personen ett behov. Frågan kunde så här i efterhand kunnat ställas tydligare men min mening med frågan var att se om det gick att få komma till ett särskilt boende enbart för att den äldre vill. Det kanske skulle kunna gå då lite över hälften ändå svarade ja eller kanske. Sedan fanns det en skillnad i hur mycket vikt som lades vid den äldres vilja beroende på om biståndshandläggaren arbetade med personer både under och över 65 år eller bara med personer över 65 år. Det är svårt att veta vad detta kan bero på, kanske är dessa biståndshandläggare inte lika bundna till specifika insatser som Andersson och Johansson (2017) samt Lindelöf och Rönnbäck (2004) lyfter kan vara begränsande i det sociala arbetet.

Respondenterna hänvisar att det på senare år börjat komma mer rättspraxis som tenderar till att visa på att man ska ta trygghetsbehov i beaktan också. Ett sätt för staten att visa på detta också är tillägget i SoL 5 kap. 5§ 3 st. där möjlighet att ha trygghetsboende tas upp. Det var många av biståndshandläggarna som lyfte att det finns behov av att ha ett trygghetsboende i kommunen. Samtidigt är sparkraven betydande och trygghetsbehov kan vara väldigt svårt att biståndsbedöma då det är oklart hur det ska mätas. Kommunens ekonomi och dess politiker påverkar biståndshandläggarens handlingsutrymme med åtstramningar i budgeten, riktlinjer och delegation som tas bort. Ett genomgående tema i litteraturen kring ärendehandläggningen över tid är att det finns en komplexitet när det kommer till att ha förutbestämda insatser om inte individens behov passar in i detta (Johansson & Andersson, 2017; Lindelöf & Rönnbäck, 2005).



## 7.2 Slutsats

De två aspekter som väger tyngst vid biståndsbeslut om särskilt boende är den hjälpsökandes fysiska funktionsförmåga och den kognitiva funktionsförmågan. Något som alltid ska tas i beaktan och utredas är individens behov av insatsen. Biståndshandläggarens arbete påverkas i betydande grad av den ekonomiska situationen och det politiska kommunala styret. Detta är något som påverkas av vårt välfärdssystem. Kommunens storlek och antalet biståndshandläggare som arbetar i kommunen påverkar en del i hur mycket vikt som läggs kring den äldres vilja och hur kostnaderna ser ut för hemtjänsten ställt mot särskilt boende.

## 7.3 Förslag till vidare forskning

Frågor som skulle vara av värde att undersöka är hur utvecklingen kommer se ut i kommunerna över tid. Kommer fler trygghetsboenden att byggas nu efter tillägget i SoL 5 kap. 5§ 3 st.? Anser kommunpolitikerna att detta behov finns eller är det mer av ett behov som biståndshandläggarna ser? Det skulle vara intressant och se varför det finns så många som enbart jobbat upp till fem år med den äldre gruppen. Är det så att de respondenter som besvarat inte är representativ utifrån denna aspekt och att det är mer jämnt fördelat än vad det verkar i denna undersökning. Kan det vara så att biståndshandläggning med äldre är mer av ett genomgångsyrke eller har det mer att göra med biståndshandläggaryrket överlag. Att det ser ut på liknande sätt i alla olika inriktningar inom socialtjänsten. En annan undran är om det verkligen är så att biståndshandläggare som jobbar med personer både under och över 65 år tar mer hänsyn till den äldres vilja och vad kan detta i så fall bero på. Rättssäkerheten är något som tankarna kom in på när jag läste och analyserade svaren. Litteraturen har lyft det komplexa i ärendehandläggning och även biståndshandläggarna vilket gör att man får insikt i hur stort ansvaret är på biståndshandläggaren att det ska bli rätt. Sedan är biståndshandläggarna bundna till vad det kommunpolitiska styret beslutar att satsa på. Det kommunala självstyret är väldigt starkt i Sverige och mycket hänsyn tas till detta. Frågan är bara om det kan vara så att det är för stora skillnader i utbudet hos de olika kommunerna och hur lätt en klient kan få bifall på ansökta insatser.

## Referenser

- Arvidson, L. (2005) *Kvarboendeprincipen i äldreomsorgen*. (Examensarbete, Lunds universitet, Socialhögskolan) Från <https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOid=1329879&fileOid=1329880>
- Andersson, K., & Johansson, S. (2017). Biståndshandläggning och möten med det främmande. I S. Johansson. (Red.), *Social omsorg i socialt arbete: grunder och fördjupningar*. (s. 75–88). Malmö: Gleerups.
- Bryman, A. (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder*. (3. uppl.). Stockholm: Liber.
- Djurfeldt, G., Larsson, R., & Stjärnhagen, O. (2018). *Statistik verktyglåda: samhällsvetenskaplig orsaksanalys med kvantitativa metoder*. (3. uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Donnelly, S., Begley, E., & O'Brien, M. (2019). How are people with dementia involved in care-planning and decision-making?: An Irish social work perspective. *Dementia*, 18(7-8), 2985-3003. doi:10.1177/1471301218763180.
- Edebalk, P. G. (1990). *Hemmaboendeideologins genombrott: Åldringsvård och socialpolitik 1945-1965*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Edebalk, P. G. (1991). *Drömmen om ålderdomshemmet: Åldringsvård och socialpolitik 1900 - 1952*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Edebalk, P. G. (2016). *Den "nya äldreomsorgen" i Sverige: Om framväxten 1965 – 1993*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Eriksson – Zetterquist, U. (2009) *Institutionell teori: idéer, moden, förändring*. Malmö: Liber.
- Forsman, A.-K. (2014). Främjande av psykisk hälsa och förebyggande av psykisk ohälsa. I S. Rolfner Suvanto (Red.), *Äldres psykiska hälsa och ohälsa: Prevention, förhållningssätt och arbetsmetoder* (s. 17–35). Stockholm: Gothia Fortbildning
- Forsman, B. (1997). *Forskningsetik: En introduktion*. Lund: Studentlitteratur.
- Furén-Thulin, Å. (2019). *Äldreboendekris i kommunerna?*. Hämtad 20 februari, 2020, från Sveriges Kommuner och Regioner, <https://skr.se/tjanster/merfranskr/bloggarfranskr/socialtjanstbloggen/artiklar/alldreboendekrisikommunerna.29144.html?sv.url=12.201ea09f15aa57c1558d4ad8&state=updateSubscribe>

- Johansson, R. (2007). *Vid byråkratins gränser: om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: Arkiv förlag.
- Johansson, S. (2015). Organisationsteoretiska perspektiv på människobehandlande organisationer. I S. Johansson, P. Dellgran & S. Höjer (Red.), *Människobehandlande organisationer: villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete* (s. 42- 61). Stockholm: Natur & kultur.
- Johansson, V., Lindgren, L., & Montin, S. (2018). *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, K. (2007). *Trappan mellan kvarboende och flytt: Förutsättningar för äldre med rörelsehinder att bo kvar hemma*. (nr 2007-123-20). Stockholm: Socialstyrelsen.  
[https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2007-123-20\\_200712320.pdf](https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2007-123-20_200712320.pdf)
- Lindelöf, M., & Rönnbäck, E. (2004). *Att fördela bistånd: Om handlägningsprocessen inom äldreomsorgen*. (Avhandling, Umeå universitet, Institutionen för socialt arbete). Från <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:143144/FULLTEXT01.pdf>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. (30th anniversary expanded ed.). New York: Russell Sage Foundation.
- Norman, E., & Schön, P. (2005). *Biståndshandläggare – ett (o)möjligt uppdrag: En översikt av aktuell forskning om biståndshandläggarnas yrkesroll och organisering* (Rapporter/ Stiftelsen stockholms läns äldrecentrum, nr 2005:4). Stockholm: Stiftelsen stockholms läns äldrecentrum. Från [http://www.aldrecentrum.se/sites/default/files/Global/Rapporter/2005/2005\\_4\\_bistandshandlaggare.pdf](http://www.aldrecentrum.se/sites/default/files/Global/Rapporter/2005/2005_4_bistandshandlaggare.pdf)
- Oswald, F. & Wahl, H-W. (2004). *Housing and health in later life. Reviews on Environmental Health*, 19(3-4). Från [https://www.researchgate.net/profile/Frank\\_Oswald/publication/7990711\\_Housing\\_and\\_health\\_in\\_later\\_life/links/0fcfd51192ea6067d4000000/Housing-and-health-in-later-life.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Frank_Oswald/publication/7990711_Housing_and_health_in_later_life/links/0fcfd51192ea6067d4000000/Housing-and-health-in-later-life.pdf)
- Rahm Hallberg, I. (2005). Äldres vård och omsorg: En angelägenhet för vem?. I G. Blücher & G. Graninger (Red.), *Den omvända ålderspyramiden* (s. 179–200). Stockholm: Linköpings universitet: Linköping. Från <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:354839/FULLTEXT01.pdf#page=25>
- SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*. Från [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453\\_sfs-2001-453](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453)

Sohlberg, P., & Sohlberg, B.-M. (2019). *Kunskapens former: Vetenskapsteori, forskningsmetod och forskningsetik*. (4. uppl.). Stockholm: Liber.

SOU 2003:91. *Kvarboende*. Från

<https://www.regeringen.se/49b6b2/contentassets/b2f369212f5342a58bd5a23c572a4746/del-3>

Spicker, P. (2014). *Social policy: theory and practice* (3rd ed.). Bristol: Policy Press.

Sveriges kommuner och regioner. (2019). *Kommungruppsindelning 2017*. Hämtad 20 februari, 2020, från Sveriges kommuner och regioner,

<https://skr.se/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html>

# Bilagor

## Bilaga 1



Välkommen till denna enkät som handlar om dina upplevelser och tankegångar kring beslutsfattande när det kommer till framförallt hemtjänstinsatser och särskilt boende.

Enkäten tar cirka 15 minuter att besvara och består av sex stycken frågeblock.

Dina svar kommer att vara helt anonyma.

Det går bra att pausa enkäten för att fortsätta besvara den vid ett senare tillfälle, glöm dock inte att spara koden som står uppe i högra hörnet.

Enkäten är öppen för svar fram till den 20 april 2020 kl. 23:59.

## Bakgrundsfrågor 1 av 7

Vilket kön tillhör du? \*

- Kvinna
- Man
- Annat

## Bakgrundsfrågor 2 av 7

Vilket år är du född? \*

## Bakgrundsfrågor 3 av 7

Vad är din högsta avslutade utbildning? \*

Socionomexamen

Beteendevetare

Sociologexamen

Omsorgsexamen

Sjuksköterskeexamen

Annan examen än ovanstående,

eftergymnasial utbildning eller

gymnasieutbildning (skriv inriktning)

## Bakgrundsfrågor 4 av 7

Vilket år tog du din examen som du angav i föregående fråga? (Skriv X om du inte tagit examen) \*

## Bakgrundsfrågor 5 av 7

Hur länge har du jobbat som biståndshandläggare med inriktning mot äldre och beslutsfattande kring hemtjänstinsatser och särskilt boende? \*

mindre än 1 år

1-5 år

6-10 år

11-15 år

16-20 år

21 - 25 år

26-30 år

31 år eller mer

## Bakgrundsfrågor 6 av 7

Har du jobbat inom hemtjänsten eller på särskilt boende innan du började jobba som biståndshandläggare med inriktning mot äldre? \*

- Ja, både inom hemtjänsten och på särskilt boende
- Ja, inom hemtjänsten
- Ja, på särskilt boende
- Nej

## Bakgrundsfrågor 7 av 7

Har du någon gång under din tid som biståndshandläggare på beställarsidan med ärendehantering kring äldre haft en chefsposition? \*

- Ja, jag har det nu
- Ja, jag har haft det tidigare
- Nej

## Kommunen och resurser 1 av 6

Jobbar du i en: \*

- Stor stad (Minst 200 000 invånare i kommunens största tätort)
- Större stad (Minst 40 000 och mindre än 200 000 invånare i kommunens största tätort)
- Mindre stad (Minst 15 000 och mindre än 40 000 invånare i kommunens största tätort)
- Landsbygdskommun (Mindre än 15 000 invånare i kommunens största tätort)

## Kommunen och resurser 2 av 6

Hur många ärenden handlägger du på ett ungefär per månad? (Räkna då in ansökningar från helt nya brukare/klienter/kunder samt uppföljningar) \*

## Kommunen och resurser 3 av 6

Beroende på kommun så kan begreppet särskilt boende innehålla olika typer av boenden, ex. vård- och omsorgsboende.

Vad innefattar begreppet särskilt boende i din kommun/ på din enhet? \*

## Kommunen och resurser 4 av 6

I kommande frågor kommer jag referera till särskilt boende enligt SKR:s definition.

"Särskilt boende för äldre är en behovsprövad boendeform enligt Socialtjänstlagen. Kommunerna är enligt 5 kapitlet 5 § i Socialtjänstlagen skyldiga att tillhandahålla särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre som behöver särskilt stöd."

(SKR, u.å.)

Är majoriteten av de särskilda boendenas platser i din kommun kommunala? \*

Ja

Nej

Vet ej

## Kommunen och resurser 5 av 6

När du tänker på utbudet av platser på de särskilda boendena i din kommun i jämförelse med den äldre populationen i kommunen. Anser du då att kommunen har: \*

För många platser på särskilda boenden

Tillräckligt med platser på särskilda boenden

För få platser på särskilda boenden

## Kommunen och resurser 6 av 6

Har ni samarbete med en annan kommun/flera andra kommuner kring platser på särskilt boende? \*

Ja

Nej

Vet ej



## Kommunen och resurser 6a av 6

När du tänker på utbudet av platser på de särskilda boendena i din kommun plus platserna på de särskilda boendena ni har till förfogande i andra kommuner i jämförelse med den äldre populationen i kommunen.

Anser du då att ni har: \*

- För många platser på särskilda boenden
- Tillräckligt med platser på särskilda boenden
- För få platser på särskilda boenden

## Organisatoriska frågor 1 av 7

Vilken befattning har din närmaste chef (ex. enhetschef)? \*

## Organisatoriska frågor 2 av 7

Är hen även chef för områden utöver äldre (ex. för individ och omsorg)? \*

## Organisatoriska frågor 3 av 7

Hur många är ni som jobbar på din enhet med biståndsbedömning för äldre? \*

## Organisatoriska frågor 4 av 7

Jobbar du enbart med biståndsbedömning enligt SoL för de över 65 år eller även för de under 65 år? \*

- Enbart för de över 65 år
- Både för de över och under 65 år

## Organisatoriska frågor 5 av 7

Har ni ärendedragningar på din enhet där ni diskuterar olika aktuella ärenden med varandra? \*

Ja

Nej

## Organisatoriska frågor 5a av 7

Är er närmsta chef närvarande på ärendedragningarna? \*

Ja

Nej

## Organisatoriska frågor 6 av 7

Har du som biståndshandläggare delegation att fatta beslut om att bevilja hemtjänst utan godkännande från chef först? \*

Ja

Nej

Ja, men enligt vissa restriktioner:

## Organisatoriska frågor 7 av 7

Har du som biståndshandläggare delegation att fatta beslut om att bevilja särskilt boende utan godkännande från chef först? \*

Ja

Nej

Ja, men enligt vissa restriktioner:

## Ärendehantering 1 av 8

Hur många ärenden/ansökningar angående särskilt boende får ni på din enhet uppskattningsvis in per månad? (Skriv i antal) \*

## Ärendehantering 2 av 8

Ungefär hur många av de ärendena som kommer in angående särskilt boende per månad avslås? (Skriv i antal) \*

## Ärendehantering 3 av 8

Ungefär hur många av de som ansöker om särskilt boende per månad har redan hemtjänstinsatser? (Skriv i antal) \*

## Ärendehantering 4 av 8

Om ni ger avslag på en ansökan om särskilt boende, brukar ni då kontakta personen och erbjuda någon annan insats istället alternativt uppmuntra till att ansöka om annan insats? \*

Ja

Nej

## Ärendehantering 5 av 8

Vilken/vilka är de vanligaste insatserna ni beviljar till dem som får avslag på särskilt boende?

(Vad personer ansöker om själva efter ett avslag och/eller insatser ni uppmuntrar dem till att söka efter ett avslag) \*Dagverksamhet, Korttidsboende, Växelvård, Trygghetsringning, Trygghetslarm, Hemtjänst, Mer hemtjänst till någon som redan har hemtjänst (om mer hemtjänst vad för typ, ex. social måltid)

## Ärendehantering 6 av 8

Upplever du att ni ofta tänker på ett liknande sätt kring ärendena ni diskuterar och har samma tanke om att bevilja alternativt avslå en insats? \*

- Ja, alltid
- Ja, för det mesta
- Nja, i hälften av fallen
- Nej, oftast inte
- Nej, aldrig

## Ärendehantering 7 av 8

När du fattar beslut gällande särskilt boende till en äldre, hur mycket tycker du då generellt att nedanstående aspekter väger in i beslutet: \*

	Väger mycket in i beslutet	Väger in rätt mycket i beslutet	Väger till viss del in i beslutet	Ingen påverkan alls på beslutet
Vad den äldre vill	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vad den äldre behöver utifrån fysiska förutsättningar (Ex. svårt att röra sig)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vad den äldre behöver utifrån psykiska förutsättningar (Ex. nedstämdhet)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vad den äldre behöver utifrån eventuell demenssjukdom	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vad den äldre behöver utifrån sociala faktorer (Ex. barn som bor långt bort eller avsaknad av socialt umgänge)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kostnader för hemtjänsten vs särskilt boende	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vad kommunen har för utbud av boende	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="text"/>				

## Ärendehantering 8 av 8

Känner du att det skulle vara möjligt att bevilja en äldre särskilt boende enbart på den grund att den äldre önskade detta och för att tillgodose den äldres känsla av trygghet? \*

- Ja
- Nej
- Kanske

## Trygghetsboende

I april 2019 lades ett tredje stycke till i Socialtjänstlagen 5 kap. 5§ för att förtydliga kommunernas möjlighet till att inträtta trygghetsboenden. Där står nu även "Kommunen får även inrätta särskilda boendeformer för äldre människor som främst behöver stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service och som därutöver har behov av att bryta oönskad isolering." (SoL 5 kap. 5§ 3 st.)

## Trygghetsboende 1 av 3

Har ni trygghetsboenden i kommunen? \*

- Ja
- Nej
- Vet ej

## Trygghetsboende 2 av 3

Känner du att det lagförtydligandet som gjordes förra året kring trygghetsboende gjort att ni i kommunen har börjat föra diskussioner om att ha trygghetsboenden? \*

- Ja
- Nej
- Har inte behövts då vi redan har trygghetsboenden

## Trygghetsboende 3 av 3

Upplever du att trygghetsboende är något som behövs/behövts som komplement till redan existerande boståndsbedömda boenden? \*

Ja

Nej

Vet ej

Nej, vi har löst det på annat sätt genom en annan typ av bostadsform (skriv vad för typ och om

boståndsbedömning behövs eller inte:

Kvarboendepincipen är en princip som framförallt lyftes fram i Ädelreformen i början på 1990- talet. Tanken var att den äldre människan skulle och ville bo kvar i det ordinarie boendet så länge som möjligt.

I sista frågeblocket kommer nu frågor om vad du anser om framförallt kvarboendepincipen men även självbestämmandepincipen.

## Principerna 1 av 4

Kvarboendepincipen och självbestämmandepincipen är två principer som ska ligga till grund för det sociala arbetet med äldre, känner du personligen att dem gör det? \*

Ja

Ja, men bara kvarboendepincipen

Ja, men bara självbestämmandepincipen

Osäker på vad principerna innebär

Nej

Vet ej

## Principerna 2 av 4

Kvarboendeprincipens grund kan sägas ha sina motiv i två aspekter. Dels respekten för den äldres vilja men även kommunens ekonomi.

**Hur viktiga tycker du de två aspekterna är i ärendehandläggningen vid beslutande om särskilt boende? \***

	Väldigt viktig	Rätt viktigt	Varken eller	Rätt oviktigt alls	Inte viktig	Vet ej
Den äldres vilja	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ekonomi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annat: <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## Principerna 3 av 4

Kvarboendeprincipens grund kan sägas ha sina motiv i två aspekter. Dels respekten för den äldres vilja men även kommunens ekonomi.

**Hur viktiga tycker du de två aspekterna är i ärendehandläggningen vid beslutande om hemtjänst? \***

	Väldigt viktig	Rätt viktigt	Varken eller	Rätt oviktig	Inte viktig alls	Vet ej
Den äldres vilja	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ekonomi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annat: <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## Principerna 4 av 4

Det har funnits en del kritik mot kvarboendeprincipen och att den används för att motivera beslut om att inte bevilja särskilt boende utan istället hemtjänst. Att det har blivit så att den äldre idag måste ha ett väldigt omfattande omvårdnadsbehov innan hen beviljas särskilt boende.

**Upplever du att det blivit skillnad i hur särskilt boende biståndsbedöms?**

**Om ja, under hur lång tid har förändringen skett och på vilket sätt upplever du att det har blivit skillnad? \***

## Avslutande fråga

Har du något annat som du känner är av vikt gällande biståndsbedömningen av särskilt boende och kvarboendeprincipen?

Tack för din medverkan!



ERSTA  
SKÖNDAL  
BRÄCKE  
HÖGSKOLA

Tack så mycket för att du har tagit dig tid för att besvara denna enkät.  
Vid frågor så går det bra att mejla mig på: [josefine.flisager@esbhstudent.se](mailto:josefine.flisager@esbhstudent.se)



## Bilaga 2

Hej!

Jag heter Josefine P Flisager och håller på och skriver min C-uppsats på Ersta Sköndal Bräcke Högskola. I denna kommer jag ha med en webbenkät om biståndsbeslut och tankegångarna om att bevilja eller inte inom äldreomsorgen, inriktat mot särskilt boende.

Den kommer vara helt anonym. Frågorna kommer bestå till största del av kryssfrågor och ta max 15 minuter att göra då jag förstår att det finns begränsat med tid.

Det kommer finnas bakgrundsfrågor, frågor som berör aktiva år i socialtjänsten men tyngdpunkten ligger på att se hur kvarboendepincipen tillämpas.

Enkäten kommer att skickas i början av nästa vecka och vara öppen till den 20 april.

Min fråga är om ni på din enhet som jobbar med att fatta beslut om att bevilja insatser i form av hemtjänst och särskilt boende kan tänka er att svara på enkäten?

Självklart kan ni närsomhelst välja att avböja.

Vid frågor går det bra att mejla tillbaka.

Med Vänliga Hälsningar

Josefine P Flisager

Socionomstudent termin 6

Ersta Sköndal Bräcke Högskola