



BISTÅNDSHANDLÄGGARE

– att vakta pengar eller bedöma äldres behov

Dialogseminarier med biståndshandläggare och deras chefer i Stockholms stad

Eva Norman

Rapporter/Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum 2010:13 ISSN 1401-5129

FÖRORD

Biståndshandläggarfunktionen är ännu en förhållandevis ny yrkesroll, sprungen ur de stora organisationsförändringarna under 1990 talet med införande av beställarutförarmodeller. Biståndshandläggaren ska vara socialarbetaren som kan möta den äldre i en livssituation när hon inte längre klarar sig själv, när hon behöver hjälp med en omorientering i tillvaron och råd om på vilka sätt hennes vardag kan underlättas. Handläggaren ska utreda och bedöma behoven av individuella stödinsatser.

I rapporter från bl.a. Stockholms stads revisionskontor har påtalats att biståndshandläggarnas beslut allt för sällan varit individuellt anpassade och ofta utformats enligt förutbestämda ”insatskataloger”. De sociala behoven har prioriterats ner. Vilket bistånd man kunnat få har dessutom varierat mellan stadsdelsförvaltningar och biståndshandläggare. Kommunfullmäktige i Stockholms stad beslutade därför inför budget 2008 om en treårig verksamhet med målet att stadens äldre ska ges en professionell handläggning där utredningsmetodik, bedömning och beslut ska vara likvärdig oberoende av var i staden den äldre bor.

Som ett led i detta arbete genomfördes åtta dialogseminarier under vintern 2010. Denna rapport grundar sig på dessa seminarier. Där framkom bilden av biståndshandläggaren som administratör, informatör, socialarbetare och grindvakt, roller som är svårörenliga.

Administrationen stjäl tid från mötet med den äldre. Det administrativa stödet är underdimensionerat varför biståndshandläggarna får arbeta med fel uppgifter. Möjligheterna till s.k. förenklad biståndshandläggning är dåligt tillvaratagen i staden. I rapporten påtalas att det behövs en kartläggning av handlägningsprocessen, hur den kan förenklas och vilka arbetsuppgifter som bör ligga just på biståndshandläggaren.

Grindvaktfunktionen – hänsynen till de ekonomiska resurser stadsdelsförvaltningen har – försvårar att fatta de beslut som en individuell behovsbedömning visar. Staden har infört ett nytt kartlägnings- och bedömningsinstrument som ett stöd. Ett av syftena är att *”de äldres verkliga behov måste bli synliga och tydliga för de ansvariga politikererna”*. I verkligheten är det dock biståndshandläggarna som får svara för prioriteringen när pengarna inte räcker. I denna rapport dras slutsatsen att det krävs en prioriteringsdiskussion. Öppna prioriteringar som sker på den politiska nivån ger den enskilde medborgaren insyn i och kunskap om vad man kan förvänta sig att äldreomsorgen ska kunna tillgodose.

I dialogseminarierna lyftes behovet av metodutveckling, i en nära samverkan mellan forskning och praktik. Det är bara att instämma! Denna rapport kan ses som en del i en sådan process. Rapportförfattare är Eva Norman, som tillsammans med Ingrid Hjalmarson varit seminarieledare. Rose-Marie Hedberg har dokumenterat vid dialogseminarierna. Alla är utredare vid Äldrecentrum.

Sven Erik Wånell

Chef Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	1
INLEDNING	3
SYFTE	4
BAKGRUND	5
BISTÅNDSHANDLÄGGARNAS UPPDRAG	5
<i>Arbetsbelastning för biståndshandläggarna i Stockholm</i>	7
<i>Ett gap mellan de äldres behov och resurser</i>	7
<i>Biståndshandläggare - ett (o)möjligt uppdrag</i>	9
NYA KARTLÄGGNINGS- OCH BEDÖMNINGSINSTRUMENTET	9
ÄLDRES UPPLIVELSE AV BISTÅNDSBEDÖMNING	10
METOD OCH MATERIAL	14
GENOMFÖRANDET AV BISTÅNDSHANDLÄGGARNAS SEMINARIER	14
GENOMFÖRANDET AV SEMINARIET MED CHEFERNA	15
DOKUMENTATION AV SEMINARIERNA	15
RESULTAT	16
HINDER I HANDLÄGGNINGSPROCESSEN	16
<i>Hindrande faktorer</i>	16
<i>Biståndshandläggarnas rangordning och motivering av de hindrande faktorerna</i>	17
<i>Hur motiverade biståndshandläggarna att faktorerna är hindrande?</i>	18
<i>Ekonomi</i>	18
<i>Brister i arbetsförutsättningar</i>	19
<i>Styrdokument</i>	20
<i>Brister i organisationen</i>	20
<i>Faktorer som försvårar mötet med de äldre</i>	21
STÖD I HANDLÄGGNINGSPROCESSEN	23
<i>Stödjande faktorer</i>	23
<i>Rangordning och motivering av de stödjande faktorerna</i>	24
<i>Hur motiverade biståndshandläggarna stödfaktorerna?</i>	25
<i>Utbildning och utveckling</i>	26
<i>Faktorer som underlättar mötet med den äldre</i>	26
<i>Organisation</i>	28
HUR KAN HINDER MINIMERAS OCH STÖDFORMER UTVECKLAS?	30
<i>Förslag på hur hindren kan minimeras/undanröjas</i>	30
<i>Förslag på hur stödformer kan utvecklas</i>	32
<i>Förslag på ytterligare stödformer</i>	33

DIALOGSEMINARIET MED BISTÅNDSHANDLÄGGARNAS CHEFER	35
<i>Stöd till och förutsättningarna för biståndshandläggarna</i>	35
UPPSKATTADE DIALOGSEMINARIER	38
DISKUSSION	39
VAD SKA BISTÅNDSHANDLÄGGARNA GÖRA?	39
<i>Vem ska prioritera äldreomsorgens resurser – biståndshandläggarna eller politikerna?</i>	40
TID FÖR HANDLÄGGNING	41
SAMMANFATTNING – VIKTIGA OMRÅDEN ATT KLARGÖRA:	42
REFERENSER	44
BILAGA 1	46
BILAGA 2	47

SAMMANFATTNING

Äldreförvaltningens bedömningskansli genomförde under januari-februari 2010 dialogseminarier för Stockholms stads biståndshandläggare och deras chefer. Under åtta seminarier, varav sju för biståndshandläggarna och ett för biståndshandläggarnas chefer deltog 103 handläggare och åtta av handläggarnas chefer.

Målet med seminarierna var att få fram vilka faktorer som styr och vilka förutsättningar som krävs för att biståndshandläggarna ska kunna göra mer individuella utredningar/beslut om de äldres behov av stöd och hjälp.

De deltagande biståndshandläggarna listade och rangordnade vilka stöd respektive hinder de upplevde när de skulle göra en individuell biståndsbedömning. De stöd- och hindrande faktorer som biståndshandläggarna rangordnade, kategoriserades därefter i olika grupper.

Resultatet visade att det som biståndshandläggarna bedömde var det största hindret var *ekonomi* - brist på resurser, som medförde att handläggarna inte kunde göra individuella bedömningar utifrån den äldres behov. Det näst mest hindrande bedömdes vara *brister i arbetsförutsättningar* såsom det stora antalet ärenden/handläggare, hög arbetsbelastning och arbetstempo, massproduktion av utredningar och beslut, följt av *styrdokument* vilket innefattade otydlighet i styr- och stöddokument.

Det stöd som handläggarna bedömde var viktigast var *styrdokument* såsom riktlinjer, lagar och avtal, därefter rangordnades *utbildning och utveckling* – utbildning och kompetens/kunskap och metodutveckling följt av *faktorer som underlättar mötet med den äldre* vilket innefattade informationsmaterial till de äldre, utredning/dokumentation, den äldres egen berättelse och insatser som motsvarar behoven.

Biståndshandläggarna fick komma med förslag hur hindren kunde minimeras/undanröjas samt hur stödinsatserna kunde utvecklas. De lyfte bland annat fram behovet av att utveckla äldreomsorgen genom *ekonomiska satsningar*. De påtalade bristen på olika insatser som t.ex. korttidsvård. Den ekonomiska situationen i respektive stadsdelsförvaltning var avgörande för vad som i praktiken kom att beviljas de äldre. Några av hindren skulle kunna minimeras med *färre antal ärenden/handläggare, mer administrativt stöd*, samt att *klargöra biståndshandläggarnas uppdrag i staden. Mer tid behövdes också vid möten med de äldre* för att även hinna ge all information som handläggarna är skyldiga att ge samt att följa upp biståndsbesluten. Generellt ville handläggarna utveckla stödformer genom bland annat kontinuerliga utbildningsinsatser inom olika områden, olika former av återkommande diskussionsforum liksom regelbunden handledning. Biståndshandläggarna ville specifikt utveckla riktlinjerna genom att göra dem tydligare samt förbättra genomförandeplanerna.

Under 2010 har äldreförvaltningen infört ett kartläggnings- och bedömningsinstrument som en hjälp i arbetet med att stödja handläggarna att göra en individuell bedömning i varje enskilt fall. Kartläggnings- och bedömningsinstrumentet löser dock inte de hinder som handläggarna särskilt pekade på under dessa seminarier. För att

göra individuella bedömningar förutsätts det att det finns ekonomiska resurser för att fatta beslut om och reella möjligheter att följa upp både den äldres behov och utfall av insatser. Äldrecentrum drar följande slutsatser som baserats på vad som framkommit under seminarierna. För att komma till rätta med hindren behöver nedanstående områden diskuteras, ses över och åtgärdas:

- Biståndshandläggarnas roll och funktion behöver tydliggöras. Motsättningar finns mellan att ta hänsyn till budgetramarna (grindvakt) och bedöma äldres behov (socialarbetare). Biståndshandläggarna ska utreda och fatta beslut om det stöd och hjälp pensionären är i behov av – oavsett budgetramar. Om stödet inte går att bevilja måste detta tydliggöras, både för den enskilde och för ledning och politik för att bedöma vad som behöver göras. Om den önskade insatsen inte ryms inom stadsdelens budgetram är det viktigt att det blir ett konkret underlag för prioriteringsdiskussioner.
- Det är angeläget att stadsdelens ledning - stadsdelsdirektör, äldreomsorgschef och biståndshandläggarchef ger sin nämnd underlag så att beslut om prioriteringar tas på rätt nivå. De politiska nämnderna behöver underlag för att prioritera hur äldreomsorgens resurser ska används. Exempel på sådana prioriteringsfrågor om hur äldreomsorgens resurser ska användas och fördelas är vilka behov som ska tillgodoses i första hand – vilka grupper äldre och vilka behov ska ha lägre prioritering? Detta för att klargöra för de äldre vilka stadens åtaganden i praktiken är.
- Det behövs göras en översyn över biståndshandläggarnas arbetssituation, för att se vilka arbetsmoment som kan förenklas och eventuellt kan tas bort. Vilka arbetsuppgifter ska biståndshandläggarna utföra och vilka arbetsuppgifter kan istället skötas av administrativ personal?
- Vidare måste en bedömning ske av hur många ärenden en biståndshandläggare kan ha för att följa gällande lagstiftning och stadens riktlinjer i handlägningsprocessen.

Under seminariet för biståndshandläggarnas chefer arbetade de med frågeställningen om vilka stöd och förutsättningar handläggarna behöver för att arbeta med det nya kartlägnings- och bedömningsinstrumentet. Cheferna betonade vikten av att handläggarna förstod syftet med kartlägnings- och bedömningsinstrumentet. För att nå dit behövdes information, både muntlig och skriftlig, utbildning och kunskap samt tid för omställningen för att börja använda instrumentet. Målet var att få handläggarna att känna sig trygga med instrumentet och arbetssättet.

Biståndshandläggarnas förutsättningar i arbetet togs också upp som ett centralt område att se över såsom arbetsbelastningen, mångfalden av arbetsuppgifter och antal ärenden för att kunna arbeta med handlägningsprocessen – från ansökan till uppföljning. Organisationen behövde ses över för att kunna ta bort arbetsuppgifter från handläggarna. Förslag framfördes att förenklad biståndshandläggning skulle avlasta biståndshandläggarna.

INLEDNING

I Stockholms stad arbetar ca 250 biståndshandläggare inom äldreomsorgen med ansvar för myndighetsutövningen i de 14 stadsdelsförvaltningarna. I granskning av biståndsbedömning av bland annat revisionskontoret och äldreomsorgsinspektörerna i Stockholms stad, har flera problem framkommit. Den enskildes förhållanden har beskrivits bristfälligt, biståndshandläggarna beslut har inte alltid anpassats till den enskildes behov, utan har istället omformats enligt förutbestämda insatser utifrån en s.k. insatskatalog. Hjälpen har varit inriktad på service och omvårdnad och inte på det ”sociala innehållet”. Det har medfört att alla behov inte har blivit synliga som den äldre har och på grund av lokala riktlinjer i de olika stadsdelsförvaltningarna har de äldre fått olika beslut för likvärdiga behov.

För att komma till rätta med dessa problem beslutade Kommunfullmäktige i Stockholms stad att inrätta ett bedömningskansli under tre år mellan 2008 och 2010. Kansliets uppgift har varit att samla kunskaper om de olika bedömningar som görs av stadens biståndshandläggare, för att kunna använda detta i ett utvecklingsarbete. Målet för bedömningskansliets arbetet är att *”stadens äldre ska ges en professionell handläggning där utredningsmetodik, bedömning och beslut om insatser ska vara likvärdig oberoende av var i staden den äldre bor”*.

En av bedömningskansliets viktigaste uppgifter har varit att ansvara för information och utbildning, för både biståndshandläggarna som deras chefer, i syfte att få tillstånd en likvärdig och rättvis tillämpning av styrdokumentet.

Biståndshandläggarna har generellt sett en långtgående delegation i beslutsfattandet. I arbetet med att åstadkomma en så likvärdig bedömning som möjligt fick bedömningskansliet i uppdrag att *”följa upp att riktlinjerna följs*. Kansliet har också ansvarat för att biståndshandläggarna och deras chefer fått kontinuerlig utbildning kring stadens riktlinjer samt att hålla dem uppdaterade om prejudicerade domar i kammarrätten.

I uppdraget har även ingått att ge biståndshandläggarna kontinuerlig kompetensutveckling genom att *tydliggöra samt internt och externt kommunicera biståndshandläggarnas roll och funktion*.

Som ett led i arbetet har bedömningskansliet genomfört dialogseminarier för biståndshandläggarna samt ett dialogseminarium för handläggarnas chefer. I samarbete med Stiftelsen Äldrecentrum genomfördes åtta seminarier där sammanlagt 103 biståndshandläggare och åtta av handläggarnas chefer deltog under januari-februari 2010.

Målet med seminarierna var att få fram vilka faktorer som styr och vilka förutsättningar som krävs för att biståndshandläggarna ska kunna göra mer individuella utredningar och beslut om de äldres behov av stöd och hjälp.

SYFTE

Det övergripande syftet med bedömningskansliets dialogseminarier för stadens biståndshandläggare inom äldreomsorgen var att få fram vilka:

- faktorer som i praktiken styr biståndshandläggarnas arbete.
- förutsättningar som krävs för att biståndshandläggarna ska kunna göra mer individuella utredningar/beslut om de äldres behov av stöd och hjälp.
- faktorer som är ett stöd respektive hinder för biståndshandläggare i handlägningsprocessen, från första kontakten till ansökan, utredning, bedömning, beslut, beställning av insatser och uppföljning, för att åstadkomma en individuell bedömning.

Syftet med seminariet för biståndshandläggarnas chefer var att ta reda på:

- vad cheferna anser krävs för att de äldre ska få en vård och omsorg som är anpassad till de äldres individuella behov.
- vad som krävs av cheferna för att biståndshandläggarna ska ha tillräckliga förutsättningar och stöd för att arbeta med det nya kartlägnings- och bedömningsinstrumentet.

BAKGRUND

Biståndshandläggarnas uppdrag

Biståndshandläggarnas uppdrag utgår från socialtjänstlagen (SoL). I den regleras de skyldigheter som socialnämnden har och den enskildes rättigheter. Förvaltningslagen styr också biståndshandläggarnas arbete. Förvaltningslagens (FL) syfte är enligt Rönnbäck (2008) att reglera förhållandet mellan den enskilda individen och myndigheten.

I Stockholms stad är äldreomsorgen organiserad efter den s.k. beställar-/utförarmodellen. I en beställar-utförarorganisation svarar biståndshandläggarna för myndighetsutövningen. Handläggningsprocessen när den enskilde ansöker om insatser enligt 4 kap 1 § SoL utgörs av tre steg, ansökan, utredning och beslut.

Ansökan

När biståndshandläggare fått kännedom om att en äldre person behöver insatser från äldreomsorgen ska en formell ansökan upprättas. Det finns dock inga lagmässiga formkrav hur ansökan ska vara utformad. Den kan vara antingen muntlig¹ eller skriftlig. En skriftlig ansökan ska vara undertecknad av den person som ansöker eller dennes ombud. Av ansökan ska det framgå vad man ansöker om och i vilken omfattning (Hedberg & Norman, 2010).

Olika studier visar att äldre hjälpsökande personer inte vet vad de kan ansöka om och att de många gånger är otydliga med vad de vill ansöka om. I biståndshandläggarnas uppgift ingår att vara lyhörd, fånga upp och hjälpa den äldre att precisera sina behov och önskemål. Det ska tydligt framgå vad den äldre ansöker om, oavsett om insatsen ”inte finns” eller uppfattas som ovanlig (Rönnbäck, 2008).

Utredning

Den äldres behov utreds och bedöms vid ett tillfälle och följs sedan upp av biståndshandläggaren efter en tid. Tiden kan variera beroende på hur länge beslutet gäller eller vad som föranledde ansökan. Utredningen innefattar att samla in uppgifter om den enskildes behov, livssituation och omgivningsfaktorer. Kartläggningen ska först och främst fånga upp den enskildes uppfattning om sin situation, sina behov och hur dessa kan tillgodoses. Därefter ska biståndshandläggaren göra en analys och bedömning av de insamlade uppgifterna om den enskildes situation (Rönnbäck, 2008).

Beslut

Handläggningsprocessen avslutas med ett beslut som ska vara skriftligt. Där ska framgå vilken/vilka insatser som har beviljats eller avslagits, beslutsmotivering, hur lång tid beslutet gäller, aktuellt lagrum, beslutsfattare och beslutsdatum samt hur beslutet kan överklagas vid helt eller delvis avslag (Hedberg & Norman, 2010).

¹ Muntlig ansökan sammanfattas och dokumenteras i utredningen av biståndshandläggaren.

Beslutet ska återspegla de insatser som svarar mot individens utredda hjälpbehov och som tillförsäkrar den äldre en skälig levnadsnivå. Rönnbäck (2008) betonar här att det innebär att organisationen/verksamheten ska anpassa sig efter hjälptagarens behov och inte tvärtom.

Valfrihetssystem

Sedan 2002 har Stockholms stad valfrihet inom hemtjänst. Det innebär att den som har fått beslut om hemtjänst själv väljer utförare. Till sin hjälp får pensionären en katalog med samtliga godkända utförare som är etablerade inom stadsdelen. De kan välja mellan kommunala utförare och de privata utförare som staden har avtal med och som är etablerade i den aktuella stadsdelen. Kundvalet ger också den äldre rätten att byta utförare (Hedberg & Norman, 2010). Sedan 2008 innefattar valfrihetssystemet även att de äldre har möjligheterna att välja vård- och omsorgsboende och från 2009 dagverksamhet.

Biståndshandläggarens informationsskyldighet

Biståndshandläggarna har enligt *Riktlinjerna för handläggning av ärenden enligt SoL och LSS inom äldreomsorgen* (dnr 105-273/2010) en konsumentrådgivande funktion vilket innebär att handläggarna ska kunna ge så utförlig information att den äldre kan göra sitt val av hemtjänst, dagverksamhet och vård- och omsorgsboende.

Om den äldre har svårt att ta till sig informationen om valbara alternativ ska biståndshandläggaren, enligt riktlinjerna, vara den äldre behjälplig att göra sitt val. Om den enskilde inte vill eller kan välja utförare ska biståndshandläggaren beställa insatsen av den/de utförare som benämns som ”ickevalsalternativ” och som ingår i stadens valfrihetssystem.

Många utförare att välja mellan

Det varierar mellan de 14 stadsdelsförvaltningarna i Stockholm stad hur många hemtjänstutförare som etablerat sig i respektive stadsdel och som de äldre kan välja mellan. I Spånga-Tenstas stadsdelsförvaltning finns 70 olika utförare etablerade och på Södermalms stadsdelsförvaltning 94. I snitt har varje stadsdel 79 etablerade utförare som biståndshandläggarna ska ge de äldre utförlig information om i valsituationen Därutöver tillkommer utförare som bedriver dagverksamheter som de äldre kan välja. På Kungsholmens och Norrmalms stadsdelsförvaltningar finns tre etablerade utförare av dagverksamheter och på Södermalm finns åtta dagverksamheter. I snitt har varje stadsdelsförvaltning fem dagverksamheter som de äldre kan välja mellan².

När den äldre fått ett biståndsbeslut om vilka insatser som beviljats och valt en utförare lämnar biståndshandläggaren en beställning till den hemtjänstenhet/dagverksamhet som ska utföra insatserna. Utföraren är skyldig att skicka en s.k. genomförandeplan inom 15 dagar till biståndshandläggaren där det ska framgå hur de beviljade insatserna ska utföras, när och av vem samt när planen ska följas upp (Hedberg & Norman, 2010).

² Enligt Stockholms stads hemsida www.stockholm.se 2010-09-28.

Valfriheten för pensionärerna som fått ett beslut om vård- och omsorgsboende omfattar boenden i Stockholms stad som drivs av kommunen samt alla privata boenden inom staden och övriga län som staden efter upphandling tecknat avtal med. I Stockholms stad uppgår dessa till totalt 136 vård- och omsorgsboenden³ som biståndshandläggarna ska kunna ge information om i valsituationen.

Ansvar för uppföljning av beslut

Ansvar för uppföljning har både utföraren och biståndshandläggaren. I de ovan nämnda riktlinjer för handläggning framkommer att biståndshandläggaren har ansvar för att följa upp hur beviljade insatser utförs både vad gäller innehåll, omfattning och kvalitet. Biståndshandläggaren ska försäkra sig om att de planerade insatserna som anges i genomförandeplanen utförs, att den enskildes behov är tillgodosedda och att insatserna är av god kvalitet.

Arbetsbelastning för biståndshandläggarna i Stockholm

En biståndshandläggare inom äldreomsorgen i Stockholms stad har ansvaret för ca 130-140 ärenden. Det bör jämföras med andra handläggare i socialtjänsten t.ex. biståndshandläggare inom socialpsykiatri och funktionshinder, som har hand om ca 50-70 ärenden/klienter.

Äldreomsorgsinspektörerna (2010) lyfter i sin årsrapport fram riskerna med det stora ärendeantalet. De menar att det finns en stor risk att de äldres och även anhörigas behov inte uppmärksammas. Möjligheterna för biståndshandläggarna inom äldreomsorgen att hinna följa upp de beviljade insatserna är små. Beslut om vård- och omsorgsboende följs, enligt äldreomsorgsinspektörerna, sällan upp överhuvudtaget.

Tabell 1 Antal ärenden/biståndshandläggare, beslut och avslag inom äldreomsorgen, funktionshinder och socialpsykiatri i Stockholms stad 2009.

	Äldreomsorg	Funktionshinder/ LSS	Socialpsykiatri
Antal ärenden/handläggare- medeltal	140	70	50
Totalt antal beslut under 2009*	89 908	31 664	
Totalt antal avslag 2009*	2 062	1 505	

* Enligt Paraplysystemet

Ett gap mellan de äldres behov och resurser

Målen för äldreomsorgen och vården i Socialtjänstlagen och Hälso- och sjukvårdslagen står fast sedan 1982. Under de senaste 20 åren har dock vården och omsorgen

³ Enligt Stockholms stads hemsida www.stockholm.se 2010-09-29.

om de äldre förändrats. Äldreomsorgens organisation, finansiering och utförande har ändrats genomgripande och rationaliseringar och effektiviseringar i vården och omsorgen genomförs kontinuerligt (Thorslund och Wånell, 2006).

Då de nu närmare 30 år gamla målen för äldreomsorgen finns kvar samtidigt som verksamheterna inom äldreomsorgen både till inriktning men också till omfattning kraftigt minskat, menar Thorslund och Wånell att det är ett ökat gap mellan de politiska målen och vad som faktiskt går att åstadkomma. Författarna menar att det finns en smärtgräns för hur stort avstånd det får vara mellan de formulerade målen och verkligheten. *När börjar målen att upplevas som allt för orealistiska för att kunna fungera som kompasser för den faktiska planeringen i t.ex. kommuner och landsting?* (s. 64) Författarna lyfter även frågan om hur ansvarsfördelningen mellan politiker och tjänstemän ska se ut. Vem ska fatta prioriteringsbesluten? Fördelningen av resurser mellan olika samhällssektorer görs på politikernivå. Men hur resurserna inom äldreomsorgen ska fördelas och vilka behov av vård och omsorg som ska prioriteras är inte självklart och varierar mellan olika kommuner.

Socialtjänstlagen ska vara grunden för de beslut handläggarna tar men Lindelöf och Rönnbäck (2004) visar i sin avhandling att det är kommunernas egna normer och riktlinjer samt ekonomiska situation som är mer styrande för vilken hjälp biståndshandläggarna kan erbjuda. Författarna anser att politikerna inte tar sitt ansvar för hur fördelningen av resurserna till äldre ska ske med hänvisning till att det görs individuella bedömningar. Lindelöf och Rönnbäck menar att *detta sker samtidigt som man indirekt begränsar handläggarnas handlande genom att tillhandahålla en budget som inte svarar mot behoven. Politikerna tar på så sätt skydd bakom handläggarna och inte tvärtom.*(s.185)

SKTF (2007) tillfrågade biståndshandläggarna i vilken utsträckning de tar hänsyn till kommunernas ekonomi och till de behov de äldre har av olika insatser inom äldreomsorgen. Resultatet i undersökningen visade bland annat att två tredjedelar av biståndshandläggarna uppgav att ekonomin i olika grad, är överordnad de äldres behov när biståndsbeslut ska fattas. Ju större kommunen var desto mer överordnad var ekonomin. 60 procent av biståndshandläggarna uppgav att det förekom att de tog hänsyn till vad som var politiskt möjligt när de lade fram ett förslag till beslut även om den enskildes behov var större än de föreslagna insatserna. Det var inte särskilt vanligt att politiker ändrade ett förslag till beslut.

Biståndshandläggarna kan inte ge mer bistånd än det finns pengar till.

Med de knappa ekonomiska ramarna och de ökade antalet äldre står kommunerna idag inför omfattande prioriteringar. Thorslund (2005) menar att det är biståndshandläggarna som hamnat i rollen som prioriterare när politikerna frånträtt sitt ansvar. Biståndshandläggarna kan inte ge mer bistånd än det finns pengar till.

Blomberg (2004) beskriver i sin avhandling olika kontroll- och styrningsformer som förvaltningar använder sig av för att få biståndshandläggarna att handla utifrån de knappa ekonomiska villkoren. Kontrollen kan t.ex. ligga i organisationsstrukturen (s.k. byråkratisk kontroll) som bland annat kan innefatta att hjälpinsatserna standardiseras och handläggarnas möjligheter att påverka utformningen av biståndet

reviderats av förutbestämda regler. Biståndshandläggarna ska inte längre vara en del i det praktiska omsorgsarbetet utan blir istället en del av förvaltningens administration. Blomberg menar att uppgifter kan formaliseras och standardiseras men det innebär inte att biståndshandläggarna följer dem i praktiken. Därför måste förvaltningarna även försöka påverka de anställdas värderingar och föreställningar (s.k. diskret kontroll). Förvaltningarna försöker därför introducera ett budgettänkande, skärpa kostnadsmedvetandet och på så sätt försöka få till stånd en återhållsamhet bland biståndshandläggarna. Blomberg konstaterar att han i sin studie kunnat se att handläggarna värnat om sitt oberoende, men att de känt trycket att hålla igen ekonomiskt.

Lex Realia i socialtjänsten

SKTF vill införa en ny lag, ”Lex Realia”, som ska ge socialarbetare ett tydligare och kraftfullare stöd i sitt yrkesutövande. En sådan lag skulle innebära en skyldighet för socialarbetare att, oavsett lokal politisk majoritet och ekonomiska förutsättningar, uttrycka sin professionella bedömning kring varje ärende som det ska fattas beslut i.

Biståndshandläggare - ett (o)möjligt uppdrag

Stiftelsen Äldrecentrum gjorde 2005 en översikt över aktuell forskning och utredning som gjorts kring biståndshandläggarnas yrkesroll (Norman & Schön, 2005). Resultatet visade att yrkesrollen beskrivs som ytterst komplex i avhandlingar och utredningar. Handläggarna befinner sig i en korstryckssituation där de utsätts för påtryckningar och förväntningar från olika håll. I arbetet ingår den konfliktfyllda uppgiften att med knappa resurser fullfölja ledningens mål att tillgodose de äldres behov. Biståndshandläggarnas arbete blir kravfullt, ifrågasatt, utsatt och splittrat.

Tyngdpunkten i arbetet har kommit att hamna på kunskap kring de formella regelverken och administrativ skicklighet. Det uppstår ofta dilemman i yrkesutövning då det inte alltid går att förena hänsynen till den rättsliga regleringen, den egna arbetsorganisationen och den egna organisationens regler. Biståndshandläggarna har en hög arbetsbelastning, med ett stort antal ärenden/omsorgstagare. Uppföljningar av beslut är svårt att hinna med och blir därför ofta en eftersatt del i arbetet.

Nya kartläggnings- och bedömningsinstrumentet

Under 2008 tog Äldreförvaltningens bedömningskansli fram ett gemensamt kartläggnings- och bedömningsinstrument för stadens biståndshandläggare inom äldreomsorgen.

Bakgrunden till införandet av kartläggnings- och bedömningsinstrumentet var rapporterade brister i stadens myndighetsutövning inom äldreomsorgen. Brister fanns inom bland annat behovsbedömning, dokumentation och uppföljning av insatser. Det saknades en helhetsbedömning av den enskildes situation och behov, där intressen, vanor och livssituation i övrigt saknades i utredningar. Istället beskrevs de äldres behov i termer av färdiga lösningar eller insatser. Det fanns heller ingen systematisk dokumentation om hur de äldre beskriver sina behov eller vilka krav och önskemål som den äldre framför. De äldres verkliga behov och önskemål måste, enligt Äldre-

förvaltningen, bli synliga och tydliga för de ansvariga politikerna (dnr 105-177/2009). Syftet med införandet av kartläggnings- och bedömningsinstrumentet är att komma till rätta med dessa problem.

I instrumentet ingår en allsidig kartläggning av olika perspektiv på omsorgsbehovet med utgångspunkt från den äldres hela livs- och behovssituation. Bedömningsinstrumentet utgår i huvudsak från en modell från FoU Västernorrland som tagits fram under ledning av Eva Rönnbäck. Kartläggningsinstrumentet bygger på socialtjänstlagens teoretiska utgångspunkter. Som stöd i arbetet med att samla in uppgifter om den enskildes situation har biståndshandläggarna en intervjuguide. Den är indelad i olika livsområden⁴ som kan vara aktuella i en människas liv (Äldreförvaltningen, 2010).

I instrumentet finns också en systematisk dokumentation av olika faktorer som har betydelse för insatserna inriktning och omfattning. Det ska göra det möjligt att följa upp och jämföra beslutade insatser i förhållande till behoven och förväntas därmed ge underlag för att säkerställa likställighet. Denna del av instrumentet är framtagen i samarbete med SNAC (The Swedish National Study on Aging and Care) vårdssystemdel i samarbete med Märten Lagergren (a.a.).

Äldres upplevelser av biståndsbedömning

Av den forskning/utredning som gjorts om biståndsbedömningen framkommer att den i liten utsträckning har utgått från de äldres perspektiv. Här nedan redogörs för några studier som belyser de äldres erfarenheter av biståndsbedömningens olika delar.

Janlöv (2006) har i sin avhandling undersökt äldres upplevelser av att vara i behov av kommunal vård och omsorg. I resultatet framkom bland annat att behovsbedömningen visade sig ha en djupare innebörd för de äldre än att enbart få hjälp. De intervjuade äldre beskrev situationen att gå från oberoende till beroende som att ”nedräkningen” har börjat, vilket var en förlust av tidigare förmågor som orsakade rädsla och oro. De äldre var upptagna av tankar och känslor relaterade till sina upplevelser av att behöva be om hjälp i hemmet och inte så mycket om själva biståndsbedömningen. Reaktionerna bland de äldre varierade, allt från känslor av motstånd, förnekelse, likgiltighet till att motvilligt acceptera sin situation. Det var inte många som talade om sina behov av praktiska hjälp i relation till biståndsbedömningen. Biståndsbedömningen markerade en vändpunkt i livet en påminnelse om att livet började ta slut.

Janlöv betonar att resultatet visar att biståndshandläggarna behöver vara förberedda på att de äldres behov inte enbart är praktiska/instrumentella. De existentiella och psykologiska aspekterna kan vara det mest problematiska.

⁴ De livsområden som ingår är Boende, närmiljö och omgivning, Närstående, familj och socialt nätverk, Fysisk och psykisk hälsa, Hushåll, Aktiviteter i den dagliga livsföringen, Mat och måltider, Livsstil och intressen samt Ekonomi och ärenden.

I mötet mellan biståndshandläggaren och pensionären fanns, enligt Janlöv, en obalans i makt. Delaktigheten i behovsbedömningen kunde vara svår för orkeslösa äldre på grund av deras psykiska tillstånd. Det varierade bland de äldre i vilken utsträckning de deltog i mötet beroende på förmåga och stöd från anhöriga.

Pensionärerna hade svårt att förstå hur själva biståndsbedömningen gick till. De hade inte något faktiskt inflytande över beslutet. De äldre var mer eller mindre utlämnade till biståndshandläggarens välvilja och hade även svårigheter att förstå vilka rättigheter de hade till hjälp. De uppfattade att det var kommunens riktlinjer som bestämde vilken hjälp som kunde ges.

Slutsatsen Janlöv drar är att biståndsbedömningen måste göras mer begriplig för den äldre. Behovsbedömningen måste vara öppen för individuella behov ur ett helhetsperspektiv – att se hela människan och dennes behov och inte enbart färdigpakerade insatser av praktisk karaktär.

Vårdplanering

I maj 2003 fattade riksdagen beslut om ändringar i betalningsansvarslagen fr.o.m. 1 juli 2003 (SFS 2003:193). Syftet med ändringarna var ”att skapa ett incitament för kommuner och landsting att ta ett större gemensamt ansvar för planering och genomförande av den vård, omsorg och stöd en patient behöver efter en sjukhusvistelse”. Den gemensamma vårdplaneringen ska bygga på delaktighet och samtycke från den enskilde, och klargöra det samlade behovet av insatser samt vilken enhet som är ansvarig för respektive insats”. Begreppet ”medicinskt färdigbehandlad” ersattes med ”utskrivningsklar”.

Hur uppfattar då de äldre att vårdplaneringarna fungerar? Några studier belyser vårdplaneringen ur den äldres perspektiv och ger en samstämmig bild av de äldres och/eller anhörigas erfarenheter (Andersson, 2003, Andersson, 2005, Efraimsson, 2005, Larsson, 2008, Ring, 2005). De äldre har i vårdplaneringsmötet haft en bristande delaktighet och missuppfattat de beslut som fattats under mötet.

Valfrihet/Kundval

I nov/dec 2008 hade 39 kommuner infört valfrihet inom hemtjänsten och ytterligare 55 kommuner planerade att införa det. Studier och forskning om kundvalets funktion och dess effekter saknas i stort, framförallt ur ett brukarperspektiv (Sveriges kommuner och landsting, 2009).

Stiftelsen Äldrecentrum gjorde på uppdrag av Socialstyrelsen en undersökning om kundval i hemtjänsten i Nacka kommun och Bromma stadsdelsförvaltning i Stockholm (Hjalmarsen & Norman, 2004). Av de intervjuade pensionärerna (varav hälften valt vid ett tillfälle de övriga valt vid minst två tillfällen) framkom att:

- samtliga var positiva till möjligheten att få välja utförare
- en tredjedel inte hade gjort något aktivt val
- den skriftliga informationens utformning gav inte någon vägledning i valsituationen

- ”omväljarna” var missnöjda med kvaliteten på tjänsterna som utfördes.

Situation när valet skulle göras beskrevs som kaotiskt av flera av de intervjuade pensionärerna. De hade vid valsituationen vårdats på sjukhus och där mött biståndshandläggaren vid en vårdplanering.

I en enkätundersökning bland personer som fick hjälp från hemtjänsten i Stockholms stad⁵ tillfrågades brukarna bland annat om de ansåg sig informerade om att de kunde välja hemtjänst. 55 procent av dem som besvarade enkäten uppgav att de hade fått information om möjligheten att välja utförare inom hemtjänsten. Men kännedomen om att valmöjligheter fanns tenderade att sjunka med stigande ålder. Det var 50 procent av personer 80 år eller äldre som kände till möjligheten att välja hemtjänst jämfört med 59 procent bland dem i åldrarna 65-79 år och 66 procent bland dem som var 64 år eller yngre (Utrednings- och statistikkontoret, 2008).

Brukarna tillfrågades också om de själva hade valt den som gav dem hemtjänst. Av svaren framkom att 40 procent av dem som besvarade enkäten, själva hade valt utförare. 20 procent uppgav att de valt hemtjänstutförare tillsammans med en närstående. 23 procent av brukarna angav att biståndshandläggaren hade valt åt dem. Fyra procent av brukarna uppgav att anhörig/godman valt och ytterligare fyra procent av brukarna angav att annan person valt utförare åt dem. Nio procent av brukarna visste inte vem som valt hemtjänst åt dem (a.a.).

Förenklad biståndsbedömning

I Stockholms stad genomfördes ett försöksprojekt 2005 med förenklad biståndsprövning⁶ Pensionärerna fick bestämma vilka hjälpinsatser de ville ha hjälp med som avsåg hemmets skötsel eller sociala aktiviteter. Stiftelsen Äldrecentrum utvärderade projektet (Hjalmarsen, 2006).

Intervjuer genomfördes med pensionärer som deltog i projekt med förenklad biståndsbedömning. Där framkom bland annat att:

- Majoriteten av deltagarna var nöjda med det förenklade ansökningsförfarandet. *”Det är bättre så här än med stora förhör”* sa en av de intervjuade. De flesta skötte kontakten med biståndshandläggaren via telefon eller post.
- Deltagarna var också nöjda med att själva bestämma och planera vad som skulle utföras samt att kunna disponera hjälptiden som de själva ville.
- Deltagarna ville främst ha hjälp med tyngre hushållsgöromål (a.a.).

⁵ I undersökningen som genomfördes 2008 svarade totalt 11389 personer – en svarsfrekvens på 77 procent, varav 663 personer (6 %) var 64 år eller yngre, 2 246 personer (21 %) var mellan 65-79 år och 8 280 personer (73 %) var 80 år eller äldre.

⁶ I projektet fick personer 80 år och äldre i två stadsdelsförvaltningar (Norrmalm och Hägersten) boende i ordinärt boende rätt att ansöka om 1-4 timmars hemtjänst i månaden. Makar kunde få hjälp fyra timmar vardera. Pensionärerna tog kontakt med biståndshandläggarna per telefon och fyllde i en ansökningsblankett, den enda kontrollen var ålder och bostadsort.

Får de äldre den hjälp de blivit beviljade?

Utrednings- och statistikkontor (2009) tillfrågade brukarna om de kände till vilken hjälp de var beviljade. Av de tillfrågade uppgav 88 procent att de kände till vilken hjälp de blivit beviljade. I enkäten tillfrågades även brukarna om de fick den hjälp som biståndshandläggaren beslutat om. Av de tillfrågade svarade 78 procent, ”Ja oftast”, 13 procent, ”Nej oftast mindre”, en procent svarade ”Nej oftast mer” och sju procent svarade ”Vet ej” (a.a.).

Hedberg & Norman (2010) fann i sin undersökning stora skillnader mellan vad de äldre blivit beviljade för insatser inom hemtjänsten och vad som utfördes. Vid en jämförelse mellan vilka insatser pensionären blivit beviljad enligt biståndsbeslutet/beställningen och vad pensionärerna själva uppgav att vårdbiträdena utförde framkom att 19 av 25 pensionärer inte fick den hjälp utförd som de blivit beviljade.

Synpunkter på myndighetsutövningen från de äldre och anhöriga

Under 2009 fick äldreombudsmannen i Stockholms stad in totalt 1545 synpunkter från äldre och anhöriga. Av dem rörde 36 procent myndighetsutövningen⁷ varav drygt hälften handlade om rådgivning. De äldre och/eller deras anhöriga har velat få råd vid t.ex. avslag när det gäller korttidsvård eller vård- och omsorgsboende, eller råd inför en kommande vårdplanering på sjukhus. De synpunkter och klagomål som inkom om myndighetsutövningen handlade bland annat om dåligt bemötande, täta byten av handläggare och svårigheter att nå handläggaren (Äldreombudsmannens årsrapport, 2010).

⁷ vilket innefattar handläggning av ansökan, beslut och avslag, vårdplanering samt uppföljning av insatser.

METOD OCH MATERIAL

Under januari-februari 2010 genomförde bedömningskansliet vid Äldreförvaltningen i samarbete med Stiftelsen Äldrecentrum dialogseminarier för biståndshandläggare och deras chefer i Stockholms stad.

Totalt genomfördes åtta seminarier varav sju för biståndshandläggare och ett seminarium för biståndshandläggarnas chefer. Sammanlagt deltog 103 biståndshandläggare, från 13 av stadens 14 stadsdelarförvaltningar, vilket är ca 41 procent av de totalt 250 biståndshandläggare som arbetar inom äldreomsorgen i Stockholms stad. Totalt deltog nio chefer från åtta av de fjorton stadsdelsförvaltningarna.

Samtliga seminarier inleddes med en film om en 88 årig kvinna och hennes erfarenheter av äldreomsorgen⁸. Deltagarna hade sedan en brainstorming⁹ om vilket stöd respektive hinder de upplevde fanns när de skulle göra en individuell biståndsbedömning. Cheferna hade en brainstorming kring vilka förutsättningar handläggarna behöver i sitt arbete. Därefter arbetade deltagarna i grupper med särskilt ställda frågor.

Genomförandet av biståndshandläggarnas seminarier

Biståndshandläggarna fick i uppgift att under en gemensam brainstorming beskriva olika hinder och stöd i handlägningsprocessen. Utgångspunkten för brainstormingen var:

”Vilka faktorer är ett stöd respektive hinder för **dig som biståndshandläggare i handlägningsprocessen**, från första kontakten till ansökan, utredning, bedömning, beslut, beställning av insatser och uppföljning, för att åstadkomma en individuell bedömning”.

Under brainstormingen skrevs samtliga stöd respektive hinder ner samt de faktorer som ansågs vara både hindrande och stödjande som handläggarna kunde komma på.

Efter brainstormingen arbetade biståndshandläggarna i grupper om 3-4 handläggare i varje. Grupperna arbetade vidare med de olika stödjande och hindrande faktorerna som kom fram vid brainstormingen och besvarade följande frågor:

⁸ Stockholms stads äldreombudsman har i samarbete med dokumentärfilmaren Åsa Hoflin, Filmkransen tagit fram en dokumentärfilm som skildrar en 88-årig kvinna som får hjälp från stadens äldreomsorg. Delar av denna dokumentär inledde samtliga seminarier och biståndshandläggarna fick möjlighet att både individuellt och i grupp reflektera över innehållet i filmen.

⁹ Brainstorming – är en mötesmetod som syftar till att lösa/belysa problem eller hitta nya idéer. Begreppet översätts på svenska till idékläckning. Den genomförs genom att en grupp på 5-20 personer arbetar gemensamt om ett problem eller en uppgift genom att ta fram så många olika idéer som möjligt. Dessa får inte kritiseras, spontanitet uppmuntras – utgångspunkten är att alla idéer är bra idéer.

- a) Gå igenom faktorerna och se om uppdelningen i stödjande respektive hindrande faktorer överensstämmer med gruppens uppfattning. Lägg eventuellt till ytterligare faktorer.
- b) Välj ut de fem mest **stödjande** faktorerna och rangordna dem mellan 1 och 5, där 1 är den mest stödjande, 2 den näst mest stödjande etc.
- c) Beskriv/motivera varför de är ett stöd.
- d) Finns det något sätt att utveckla dem vidare?
- e) Finns det behov att utveckla ytterligare stödformer och i så fall vilka.
- f) Välj ut de 5 mest **hindrande** faktorerna och rangordna dem mellan 1 och 5, där 1 är den mest hindrande, 2 den näst mest hindrande etc.
- g) Beskriv/motivera varför de är ett hinder.

Totalt arbetade 32 grupper med ovanstående frågor under de sju seminarierna. Dokumentationen av grupparbetena samlades in och en kort redovisning från respektive grupp genomfördes.

Genomförandet av seminariet med cheferna

Biståndshandläggarnas chefer hade också en gemensam brainstorming med utgångspunkt från följande fråga:

”Vilka stöd och vilka förutsättningar behöver biståndshandläggarna för att arbeta med det nya kartläggnings- och bedömningsinstrumentet?”

Under brainstormingen skrevs samtliga stöd och förutsättningar ned som cheferna lyfte fram. Biståndshandläggarnas chefer arbetade därefter vidare i två mindre grupper med följande frågeställningar:

- a) Välj ut de viktigaste förutsättningarna för att kunna arbeta efter den nya modellen.
- b) Beskriv/motivera varför de är viktigast.
- c) Vad krävs för att ge handläggarna dessa förutsättningar?
- d) Hur kan förutsättningarna utvecklas och förbättras?

Dokumentationen av grupparbetet samlades in och en kort redovisning från respektive grupp genomfördes.

Dokumentation av seminarierna

Vid seminarierna fördes även dokumentation om deltagarnas reflektioner om filmen, under brainstormingen samt vid redovisningen av grupparbetena. Seminarierna avslutades med en utvärdering där samtliga deltagare skrev ner hur de tyckte seminariet hade varit och vad som kunde förbättras. De fick även skriva ner vad de ville arbeta vidare med i sin arbetsgrupp utifrån vad som tagits upp under seminariet. Den samlade dokumentationen ligger till grund för denna rapport.

RESULTAT

I kommande avsnitt presenteras resultatet av vad som framkom under seminarierna med biståndshandläggarna och deras chefer. Först redovisas de faktorer som handläggarna ansåg var hindrande i handlägningsprocessen. Avsnittet därefter tar upp vilka faktorer som anses stödjande i handlägningsprocessen. Därefter presenteras biståndshandläggarnas förslag på hur hindren skulle kunna minimeras/undanröjas och hur stödinsatser skulle kunna förbättras. Slutligen presenteras resultatet från seminariet med cheferna och deras tankar om vilka stöd och förutsättningar biståndshandläggarna behöver för att arbeta med det nya kartlägnings- och bedömningsinstrumentet.

Hinder i handlägningsprocessen

Vilka faktorer ansågs vara ett hinder för **biståndshandläggarna i handlägningsprocessen**, från första kontakten till ansökan, utredning, bedömning, beslut, beställning av insatser och uppföljning, för att åstadkomma en individuell bedömning?

Av de 123 olika faktorerna som biståndshandläggarna listade under samtliga sju seminarier var 68 hindrande faktorer. Av dessa bedömdes 20 vara både stödjande och hindrande. Det kunde t.ex. vara informationsmaterial om utförare vid val av hemtjänst som i vissa situationer kunde vara ett hinder medan de i andra situationer bedömdes vara ett stöd.

Biståndshandläggarna fick i uppgift att i sina respektive grupper rangordna vilka fem faktorer de ansåg var hindrande, där ett var det mest hindrande, två det näst mest hindrande och så vidare. Därefter skulle de beskriva/motivera varför dessa faktorer är ett hinder och komma med eventuella förslag på hur dessa hinder kunde undanröjas eller minimeras. På grund av tidsbrist hann inte alla deltagande grupper att besvara frågorna om hindrande faktorer vilket medförde att färre biståndshandläggare prioriterade hinder i jämförelse med stöd¹⁰.

Hindrande faktorer

Vilka faktorer ansågs vara mest hindrande? Sammanställningen visade ett ”spretigt” resultat av de hindrande faktorerna i jämförelse med de stödjande faktorerna. Av de 68 hindrande faktorerna rangordnades sammanlagt 37 olika hindrande faktorer mellan 1-5.

¹⁰ Av de 32 deltagande grupperna rangordnande 20 grupper fem hinder, två rangordnade tre hindrande faktorer, tre rangordnade två hindrande faktorer, en grupp rangordnade ett hinder. Sex grupper gjorde inga rangordningar varav fyra skrev ner hindrande faktorer utan att rangordna dem och två grupper skrev inte ner några hindrande faktorer alls.

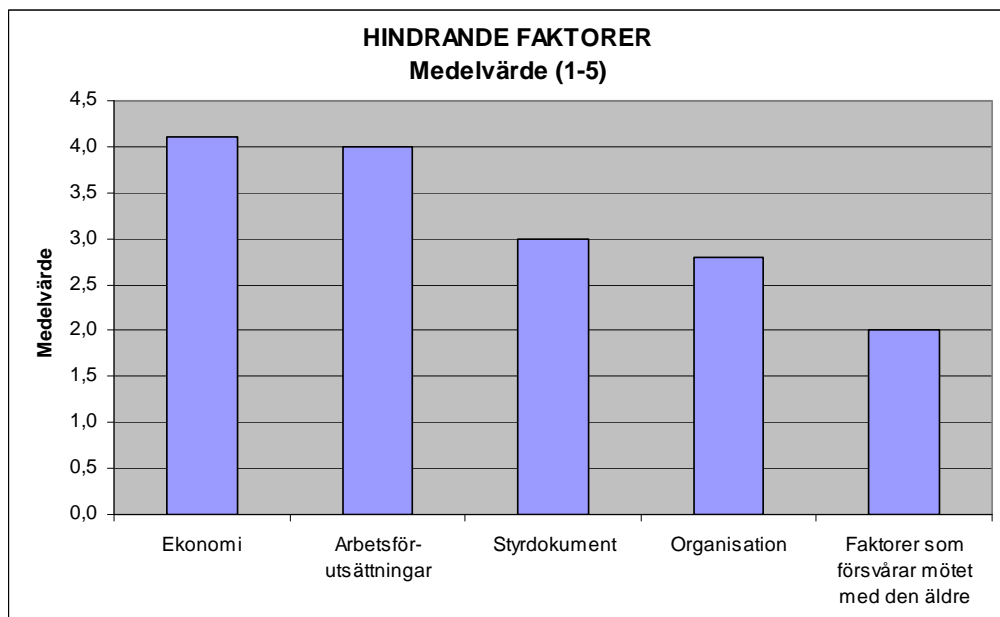
De fem mest frekvent angivna hindren som de 26 biståndshandläggargrupperna tog fram var:

1. Ekonomi och budget (rangordnades av 19 grupper)
2. Tidsbrist (rangordnades av 12 grupper)
3. Arbetsbelastning/arbetstempo (rangordnades av 10 grupper)
4. Brist på kommunikation (rangordnades av 8 grupper)
5. Antal ärenden per handläggare (rangordnades av 3 grupper)

Biståndshandläggarnas rangordning och motivering av de hindrande faktorerna

De 37 hindrande faktorer som biståndshandläggarna rangordnade, kategoriserades i fem kategorier; styrdokument, arbetsförutsättningar, ekonomi, organisation och faktorer som försvårar mötet med de äldre (bilaga 1).

Samtliga rangordnade faktorer under de ovan nämnda kategorierna poängsattes och räknades om¹¹. Följande kategorier framkom som mest hindrande, näst mest hindrande etc. och visas i diagrammet nedan.



¹¹ De hindrande faktorer som rangordnades i första hand multiplicerades med fem, i andra hand med fyra, i tredje hand med tre, i andra hand med två, och de faktorer som rangordnades i femte hand multiplicerades med ett. Samtliga hindrande faktorer under respektive kategori räknades därefter samman och ett medelvärde räknades fram utifrån respektive kategori.

1. *Ekonomi* (ekonomi och budget – brist på resurser)
2. *Arbetsförutsättningar* (arbetsbelastning – arbetstempo, tidsbrist, antal ärenden per handläggare, känsla av otillräcklighet och stress, massproduktion av utredningar och beslut, förväntningar på snabba beslut, brist på möjlighet för kunskapsinhämtning).
3. *Styrdokument* (oklarheter i styr- och stöddokument, riktlinjer, lagstiftning).
4. *Organisation* (otydlig organisation, administrativt stöd saknas, brist på kunskap i organisationen, brist på rutiner, jobbar olika i stadsdelsförvaltningarna, politisk och ekonomisk styrning, brist på kommunikation med landsting, utförare m.fl., kommunala utförare saknas, utförare som fungerar dåligt, board, brist på samverkan, utredningsmall saknas, dåligt fungerande chefer).
5. *Faktorer som försvårar mötet med de äldre* (information om utförare vid val/valsituationen, begränsat utbud av insatser, anhöriga, anhöriganställningar, hitta legal företrädare, andra språk och kulturer, de äldre inser inte sitt hjälpbehov, de äldre saknar insikt och vilja, omfattande ansökningar, de äldre förstår inte myndighetsprocessen, stort informationsflöde till de äldre, snäva perspektiv där endast vissa av de äldres behov synliggörs).

Hur motiverade biståndshandläggarna att faktorerna är hindrande?

Biståndshandläggarna fick i uppgift att motivera varför de ansåg de rangordnade faktorerna hindrade dem från att kunna göra en individuell bedömning av den äldres behov av stöd och hjälp. Handläggarna motiverade dock inte samtliga faktorer som de rangordnat på grund av tidsbrist, varför det saknas motiveringar av några av de hindrande faktorerna.

Ekonomi

Ekonomi och budget brist på resurser

Den mest hindrande faktorn som majoriteten av biståndshandläggarna lyfte fram var ekonomin och bristen på resurser. De gav en samstämmig bild av att mycket fokus läggs på ekonomin och att det tog för mycket tid och energi.

Merparten av handläggarna kopplade bristen på resurser direkt till bedömningen av de äldres behov av stöd och hjälp. De beskrev situationen som t.ex. ”*Jakten på pengar överskuggar [de äldres] behov och resurser styr besluten*”. Handläggarna skrev att ekonomin begränsade handlingsutrymmet. Några beskrev det som att ”*ekonomin är ett hinder i den individuella bedömningen*” och att den strama budgeten medförde en sämre ”*skälig levnadsnivå*” för de äldre. Flera av biståndshandläggarna betonade att ekonomin såg olika ut i stadsdelsförvaltningarna men de menade att behoven av vård och omsorg kvarstod oavsett det ekonomiska läget. Några av biståndshandläggarna skrev att de äldre inte fick bifall på vad de ansökt om på grund av den begränsade ekonomin trots att handläggaren i utredningen kommit fram till att de äldre var i behov av stödet och hjälpen. De menade att ekonomin satte rättssäkerheten ur spel liksom målet med att få likvärdiga bedömningar över staden.

Brister i arbetsförutsättningar

Biståndshandläggarna pekade på en rad olika hindrande faktorer som vi har valt att kalla "brister i arbetsförutsättningarna" som ett hinder i handläggningsprocessen. Området innefattar, arbetsbelastning – arbetstempo, tidsbrist, antal utredningar och beslut (ärenden/handläggare) stress och känsla av otillräcklighet, massproduktion av utredningar och beslut, snabba beslut och brist på möjlighet till kunskapsinhämtning.

Tidsbrist, Arbetsbelastning – arbetstempo och antal utredningar och beslut

Faktorer som hindrade biståndshandläggarna i deras arbete var den stora arbetsbelastningen, det höga arbetstempot och antal ärenden (i form av utredningar och beslut) och därmed den tidsbrist merparten av biståndshandläggarna beskrev.

Biståndshandläggarna redogjorde för den splittrade arbetssituationen de upplevde till följd av att många nya arbetsuppgifter kontinuerligt lades på dem. Några av biståndshandläggarna beskrev den "akutstyrning" som hela tiden störde planeringen av arbetet. Detta delvis till följd av de snabba utskrivningarna från sjukhusen för de äldre till den egna bostaden trots att behov fanns av annan insats. Det var också snabba beslut för de äldre när de fått besked om plats på vård- och omsorgsboende. Inom tre dagar skulle de besluta om de accepterade erbjudandet eller inte, därefter hade de sju dagar på sig att flytta in. Biståndshandläggarna poängterade vid upprepade tillfällen under seminarierna hur illa anpassat systemet var utifrån de äldres situation.

Den stora arbetsmängden fick till följd att de inte hann med allt som skulle göras, vilket gjorde att handläggarna fick göra ständiga prioriteringar. "*Hög arbetsbelastning/många ärenden leder till att t.ex. uppföljning inte hinns med*".

Merparten av biståndshandläggarna pekade på den stora ärendemängden. De menade att de arbetsuppgifter de blivit delegerade att utföra inte hanns med. "*Vi hinner inte med utredningar, uppföljningar, se behoven, det blir schablonbedömningar*". Det höga antalet ärenden påverkade kvaliteten på handläggningen och flera biståndshandläggare menade att rättssäkerheten sattes ur spel när de inte hann med den fördjupning i handläggningen som skulle behövas. Den höga arbetsbelastningen gjorde att det var svårt att prioritera och flera handläggare upplevde att de inte fanns tid för hembesök - den tid de så väl skulle behöva i mötet med de äldre. Biståndshandläggarna beskrev den snabba handläggningen och omfattningen av arbetet i termer av *massproduktion av utredningar och beslut* [i snitt 360 beslut/handläggare under 2009]. Bristen på *kunskapsinhämtning* om den äldres situation och behov var hinder som gjorde att handläggningen upplevdes som bristfällig av fler av biståndshandläggarna. Snabba beslut gällde främst för pensionärer som vårdades på sjukhus och var utskrivningsklara. Massproduktionen gjorde att det var svårt att lyfta fram de unika hos varje pensionär när handläggarna snabbt skulle fatta beslut parallellt för många personer.

Den pressade arbetssituationen skapade känslor av otillräcklighet och stress. Biståndshandläggarna betonade att antalet ärenden måste minska.

Styrdokument

Några av biståndshandläggarna lyfte fram styrdokumentet som ett hinder i handläggningsprocessen. Mer än hälften av biståndshandläggaregrupperna påpekade dock att styrdokumentet kunde vara både ett hinder men också ett stöd i handläggningsprocessen.

Styrdokumentet beskrevs som *luddiga* vilket fick till följd att det var fritt för olika tolkningar. Detta kunde i sin tur leda till orättvisa beslut på grund av de fria tolkningarna.

Biståndshandläggarna saknade tydlighet i styrdokument när det gällde den individuella bedömningen för demenssjuka som saknade insikt i sin situation. Då äldre demenssjuka personer tackade nej till hjälp trots ett uppenbart behov av stöd och hjälp upplevde flera handläggare en stor maktlöshet där de saknade vägledning i sitt arbete. Biståndshandläggarna beskrev även situationer där styrdokumentet å andra sidan var ett stöd för dem i situationer där anhöriga "körde över" de äldre t.ex. när anhöriga ansåg att den äldre var i behov av mer hjälp än vad den äldre själv ville ta emot.

Brister i organisationen

Ytterligare ett hinder som vi valt att benämna "brister i organisationen" var bland annat faktorer som brist på rutiner, otydlig organisation, dåligt fungerande chefer, brist på samverkan och kommunikation samt att administrativt stöd saknades.

Utredningsmall saknas och brist på rutiner

Några biståndshandläggare påpekade att en gemensam utredningsmall saknades vilket, enligt handläggarna, innebar att de jobbade olika i stadsdelsförvaltningarna trots att det är samma kommun. Bristen på rutiner fick till följd att kvaliteten i bedömningarna blev ojämna. Handläggarna menade att en god struktur är ett måste för god kvalitet i bedömningen.

Otydlig organisation, kunskapsbrister och dåligt fungerande chefer

En otydlig organisation och dåligt fungerande chefer var hinder som enligt biståndshandläggarna fick konsekvenser på olika plan. Biståndshandläggarna motiverade med att organisering bland annat saknades för uppföljning av utförare och att sanktioner mot utförarna saknades om avtalen inte följdes. Otydlig ansvarsfördelning mellan olika organisationer som t.ex. kommun och landsting försvårade arbetet för biståndshandläggarna. Dåligt fungerande chefer blev ett hinder då de upplevdes som en *bromskloss*, skapade *förvirring* och en *sämre arbetsmiljö*, enligt biståndshandläggarna.

Brist på samverkan och utförare som fungerar dåligt

Biståndshandläggarna beskrev svårigheter de stötte på vid samverkan. De pekade på att landsting och kommun följde olika lagar och att de inte kände till varandras arbetssätt. Hinder i arbetet kunde även vara när handläggarna inte får intyg från läkare t.ex. vid ansökan om god man. Samverkan fungerade heller inte alltid mellan sjukhus och primärvården vilket också fick konsekvenser för biståndshandläggarnas

arbete. De utförare som inte utförde sitt uppdrag som de skulle, var också ett hinder som biståndshandläggarna lyfte fram. De menade att *kedjan måste fungera hela vägen*, så att de äldre fick den hjälp och det stöd de var i beviljade. *Vi lovar att behovet kan tillgodoses, men så blir det inte så.*

Administrativt stöd saknas

Den splittrade arbetssituationen som bland annat utgjordes av en omfattande administration upplevdes som ett hinder av flera biståndshandläggare. Avsaknad av administrativt stöd gjorde att tid fick läggas på administrativa uppgifter som t.ex. avgiftshantering, fakturor mm. istället för att få ägna sig åt socialt arbete, påpekade några av biståndshandläggarna. De menade att de inte var helt kunniga om t.ex. avgiftsnedläggningar. De poängterade att de inte kunde vara bra på allt. Flera ansåg att de blev splittrade och att administrationen tog överhand.

Rutiner och förutsättningar olika i stadsdelsförvaltningarna

Under seminarierna framkom att biståndshandläggarna upplevde att de arbetade olika i stadsdelsförvaltningarna. De konstaterade att de inte hade samma förutsättningar och därmed inte heller samma utgångspunkter i handläggningsprocessen. Biståndshandläggarna gav några exempel på där de arbetade olika i stadsdelsförvaltningarna, de hade olika beräkningar för tidsåtgången för olika hemtjänstinsatser, ingen gemensam utredningsmall och olika tillgång till administrativt stöd. *Vi jobbar så olika och bedömer olika i stadsdelsförvaltningarna, det leder till orättvisa beslut på grund av fria tolkningar [av lagar, riktlinjer], det är svårt vid utbildningar/samarbeten när vi inte utgår från samma grund.*

Brist på kommunikation med landstinget, utförare m fl

Biståndshandläggarna menade att bristen på kommunikation var ett hinder i arbetet. Det kunde t.ex. vara hemtjänsten som inte rapporterade när de äldre behövde minskad hjälp, eller att sjukhusen skickade hem de äldre utan vårdplanering. Detta ledde till onödiga konflikter och misstro, då t.ex. beviljade insatser inte utfördes. Handläggarna betonade särskilt bristen på kommunikation med hemtjänstutförarna som ett stort hinder. En bra kommunikation var av stor vikt menade flera biståndshandläggare.

Kommunala utförare saknas

I en stadsdelsförvaltning – Älvsjö saknas kommunala utförare. Biståndshandläggarna ansåg att det innebar att de äldre inte hade någon valfrihet och därmed ingen likställighet med stadens övriga stadsdelsförvaltningar.

Faktorer som försvårar mötet med de äldre

Biståndshandläggarna lyfte fram olika faktorer som försvårade det direkta mötet med de äldre i handläggningsprocessen. Det innefattande bland annat bristen på helhetssyn av de äldres behov och att insatser saknades för att matcha de äldres behov, stort informationsflöde till de äldre (om handläggningsprocessen och val av utförare), anhöriganställningar samt när den enskilde saknar insikt i sin situation.

Svårt att hitta legal företrädare

Några av biståndshandläggarna hade problem med att hitta legal företrädare för de äldre. Biståndshandläggarna påtalade den långa handläggningstiden hos överförmyndaren och ibland även en lång väntan på läkarintyg från läkare (där det av läkarintyg ska framgå att den enskilde förstår vad ansökan om god man innebär). Vikten av att snabbt få en tillfällig legal företrädare vid akuta situationer betonades för att inte utsätta äldre personer skulle fara illa. Detta gällde främst demenssjuka personer. Men också för att tjänstemännen [biståndshandläggarna] ska slippa lagöverträdelse vid t.ex. akuta placeringar.

Snäva perspektiv/helhetssyn av olika behov saknas

Biståndshandläggarna ansåg att det i den individuella handläggningsprocessen saknades en helhetssyn över den äldres hela livssituation. Handläggarna påpekade bland annat att en orsak var att det saknades insatser att sätta in för att tillgodose den äldres individuella behov. Ett fåtal handläggare menade att vissa behov av stöd och hjälp prioriterades före andra. De preciserade dock inte vilka behov det var som prioriterades.

Stort informations flöde till den äldre/de äldre förstår inte myndighetsprocessen

Den stora informationsmängd som biståndshandläggarna ska ge de äldre upplevdes av några som ett hinder i arbetet. De menade att informationsmängden var för stor och att det var svårt att ge en tydlig och enkel information. Biståndshandläggarna nämnde särskilt den ”krångliga ärendeprocessen, svårt för en del äldre att förstå processen (dålig syn, kognitiv svikt mm.)”.

Information i valsituation

Biståndshandläggarna såg vissa delar av valfriheten/kundvalet som ett hinder i arbetet. De gällde inte valfriheten i sig, utan det stora antalet utförare de äldre hade att välja mellan kombinerat med den undermåliga och intetsägande skriftliga informationen om utförarna som finns att tillgå. Några av biståndshandläggarna ansåg att kundvalet var mycket tidsödande, det var många val som skulle göras och handläggarna skulle också vara behjälpliga när de äldre skulle välja eller göra ett omval.

Biståndshandläggarna ansåg att det stora antalet utförare var ett hinder för de äldre att kunna göra ett bra val. *För många utförare är förvirrande för äldre personer, som blir oroliga över att välja fel.* Alla stadsdelsförvaltningar hade heller inte något kommunalt alternativ vilket påpekades av några handläggare. De sa att de tyckte att pensionärerna inte gavs någon valfrihet och att likställigheten mellan stadsdelsförvaltningarna sattes ur spel.

Ett annat dilemma var att den skriftliga informationen. Den var för intetsägande för att de äldre skulle kunna få någon uppfattning om företagen. *”De presenterar sig inte tillräckligt väl i broschyren”*, påpekade biståndshandläggarna.

Anhöriga och anhöriganställningar

Ett ”hinder” som biståndshandläggarna upplevde, rörde svårigheterna att anhöriga inte alltid såg den äldres behov av stöd och hjälp på samma sätt som den äldre eller

biståndshandläggaren. De menade att anhöriga ibland ”körde över” pensionären och att anhörigas oro och ångest ibland projicerades på handläggarna. Anhöriganställningar upplevdes också kunna vara ett problem eftersom ”*anhörigas behov av försörjning krockar med behov av insatser*”. Biståndshandläggarna påtalade också den brist på möjlighet till insyn som fanns vid dessa anställningar.

De äldre som inte inser sitt hjälpbehov, de äldres insikt och vilja

Den äldres insikt och vilja kunde ibland också bli ett hinder om de uppenbart hade behov av hjälp men inte ville ta emot den, eller om de saknade sjukdomsinsikt.

Begränsat utbud av insatser

Det begränsade utbudet av ”insatser” såg biståndshandläggarna som ett hinder för att kunna ge rätt bistånd. Handläggarna påpekade att allt skulle gå så fort vid t.ex. utskrivning från sjukhus, vilket inte är rimligt för de äldre. *Det fattas insatstyper för den äldre, men det diskuteras aldrig. Målet är hemgång snarast även om det inte fungerar för den enskilde.*

Andra språk och kulturer

För de biståndshandläggare som arbetade i stadsdelsförvaltningar med många äldre som inte behärskade det svenska språket upplevdes flera hinder vid möten med äldre. Bland annat språksvårigheter försvårade och tog lång tid när tolk måste användas vid ansökan och i handlägningsprocessen.

Stöd i handlägningsprocessen

Stödjande faktorer

Biståndshandläggarna fick i grupper välja ut de fem mest stödjande faktorerna och rangordna dem på samma sätt som de rangordnade de hindrande faktorerna. Av de 123 olika faktorerna som biståndshandläggarna listade under samtliga sju seminarier var sammanlagt 55 stödjande faktorer. Av dessa bedömdes 20 vara både stödjande och hindrande.

Av de 55 stödjande faktorerna listade sedan biståndshandläggarna sammanlagt 26 olika stödjande faktorer som de rangordnade mellan 1-5¹² (bilaga 1).

De fem mest frekvent förekommande enskilda stödfaktorer som de 27 biståndshandläggargrupperna listade var följande:

1. Kollegor (rangordnades av 19 grupper)
2. Riktlinjer (rangordnades av 17 grupper)
3. Utbildning och kompetensutveckling (rangordnades av 12 grupper)

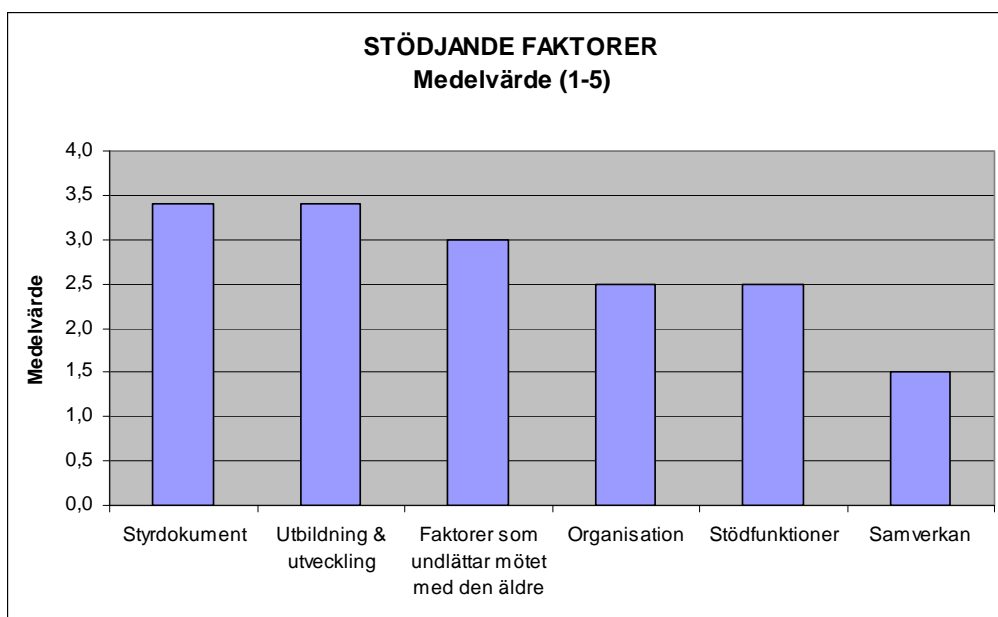
¹²Av de 32 deltagande grupperna rangordnade totalt 27 grupper fem stödinsatser, fem grupper gjorde ingen rangordning varav fyra skrev ner stödjande faktorer utan att göra någon inbördes rangordning.

4. Chefer – bra arbetsledning (rangordnades av 11 grupper)
5. Lagar och avtal (rangordnades av 9 grupper)

Rangordning och motivering av de stödjande faktorerna

De 26 stödjande faktorer som biståndshandläggarna rangordnade, kategoriserades i sex olika kategorier, såsom styrdokument, stödfunktioner, utbildning/kompetensutveckling, organisation, faktorer som underlättar mötet med den äldre samt samverkan (bilaga 2).

Samtliga rangordnade stödfaktorer under de ovan nämnda kategorierna poängsattes och omräknades på samma sätt som de hindrande faktorerna. Följande kategorier framkom som mest stödjande, näst mest stödjande etc. enligt diagrammet nedan.



1. *Styrdokument* – riktlinjer, lagar och avtal, rutinpärm (rutiner)
2. *Utbildning och utveckling* – utbildning och kompetens/kunskap och metodutveckling
3. *Faktorer som underlättar mötet med den äldre* – informationsmaterial till de äldre, utredning/dokumentation, den äldres egen berättelse, insatser som motsvarar behoven samt genomförandeplanen
4. *Organisation* – tydlig organisation, struktur och planering, delegationsrätt, administrativa resurser, Paraplysystemet, ParaGå¹³

¹³ ParaGå är ett dokumentationssystem som ger personalen möjlighet att registrera genomförd insats på plats hemma hos kunden. ParaGå består av tre olika verktyg en telefonservice, en digital penna och en handdator.

5. *Stödfunktioner* - kollegor, chefer – bra arbetsledning, handledning och ärendedragning (gemensamma möten, boråd)
6. *Samverkan och samarbete* – samverkan, bra kontaktnät, samarbete med utförare

Hur motiverade biståndshandläggarna stödfaktorerna?

Biståndshandläggarna fick i uppgift att motivera varför de ansåg de faktorer de rangordnat var stödjande. Här redovisas de sex kategorierna med respektive stödfaktorer som biståndshandläggarna lyft fram samt hur de motiverat majoriteten av sina stödfaktorer. Biståndshandläggarna skrev dock inte motiveringar för samtliga stödfaktorer som de rangordnade.

Styrdokument

Styr och stöddokument var de högst rangordnade stödet bland biståndshandläggarna. Det innefattade både riktlinjer, lagar och avtal samt rutiner. Intressant att notera är att styrdokument också lyftes fram som det tredje största hindret i handläggningsprocessen. Nedan beskrivs handläggarnas motivering till varför styrdokumentet upplevdes som ett stöd.

Styr och stöddokument

Biståndshandläggarna uttryckte att styr- och stöddokumentet är *grundbulten – grunden för handläggningen* eller *”utgångspunkten”* i arbetet. De betonade att styrdokumentet var en förutsättning för god rättssäkerhet och likvärdiga beslut. De markerade att styr- och stöddokumentet var vägvisaren för kommunens skyldigheter men även den enskildes egna skyldigheter och rättigheter. Några biståndshandläggare skrev att likställigheten och att alla behandlas lika inför lagen, förhindrade godtycklighet i bedömningar så långt det var möjligt. De menade att det gav trygghet för alla parter.

Socialtjänstlagen andra lagar, avtal och domar

Biståndshandläggarna beskrev lagarna som ett stöd och en grund i arbetet. *Lagstiftning är vår grund, stora mål som man försöker arbeta utifrån*. Handläggarna påpekade att det var övergripande och ”stora” mål som kunde upplevas svåra att arbeta efter. Socialtjänstlagen är *tillgänglig för alla* skrev några handläggare. *I vårt arbete utgår vi från lagen, den reglerar rättigheter, skyldigheter t.ex. kommunens ansvar, makars skyldigheter*.

Riktlinjer

Av de stöd biståndshandläggarna rangordnade var riktlinjerna det mest frekvent valda stödet. Biståndshandläggarna beskrev riktlinjerna som en *ram* att utgå ifrån i arbete, andra använde begreppet *vägledande*. Riktlinjerna underlättade en likställd bedömning, var stöd vid avslag och stöd för att motivera beslut. Biståndshandläggarna beskrev riktlinjerna som *”grundnivån för äldreomsorgen i staden”*. Några handläggare uttryckte följande: *”Vet att KF [Kommunfullmäktige] har tagit besluten, att man tillförsäkrar den enskilde skälig levnadsnivå, man vet att man ger den äldre det som anses vara ok”*. Riktlinjerna var *”något att luta sig emot, som vi kan hänvisa till”*.

Begreppet ”*verktyg*” användes frekvent av biståndshandläggarna om riktlinjerna. De lyfte fram att de tyckte att riktlinjerna beskrev bra vad som gällde, vilket var stöd-
jande. Även här påpekade biståndshandläggarna att riktlinjerna var en hjälp för
likställighet och rättssäkerhet.

Rutinpärm, rutiner

Ett annat stöd i arbetet var rutiner och rutinpärmar. Det varierade mellan stadsdels-
förvaltningarna hur långt man kommit i arbetet med att utveckla rutiner. Vid t.ex.
Östermalms stadsdelsförvaltning har biståndshandläggarna en väl utvecklad rutin-
pärm som kontinuerligt uppdaterades. Merparten av de biståndshandläggare som
rangordnat rutiner som ett stöd påpekade att det var viktigt att ha rutiner som rörde
allt kring handläggningen. De menade att det var bra när det kom nyanställda och
för att alla skulle arbeta lika.

Tydliga rutiner gjorde arbetet lätthanterligare och underlättade att finna informa-
tion. Rutiner gav *rättssäkerhet från det lilla till det stora*. I samarbetet med olika av-
delningar/aktörer, inom egna avdelningen eller andra stadsdelsförvaltningar sparade
det tid när var och en vet vad som ska göras och hur.

Utbildning och utveckling

Utbildning och utveckling rangordnades som det näst viktigaste stödet i handlägg-
ningsprocessen. Det innefattade utbildning, kompetens/kunskap samt metodutveck-
ling.

Utbildning och kompetens/kunskap

Biståndshandläggarna ansåg att utbildning och kompetens/kunskap var en viktig
stödfaktor. Merparten menade att det var en förutsättning för att göra ett bra jobb
att kontinuerligt få kunskapspåfyllning både i det praktiska arbetet samt teoretiskt
genom olika utbildningssatsningar. Vikten av utbildning/kunskap beskrevs i ordalag
som ”*kunskap ger ryggrad i yrkesrollen*” och ”*ger säkerhet i yrkesutövningen*”. Några
biståndshandläggare lyfte fram de kunskapsområden de ansåg vara viktigast såsom;
etik, lagar, bemötande och handläggningsprocessen allt för att kunna göra en så
rättssäker bedömning som möjligt.

Metodutveckling

Biståndshandläggarna beskrev metodutvecklingen som en ”levande process att stän-
digt arbeta med”. Med metodutveckling gavs bättre förutsättningar för handläggarna
att arbeta lika.

Sig själv som resurs

Några av biståndshandläggarna lyfte den egna kompetensen och egna utvecklingen
som ett viktigt stöd i arbetet. Man var ”sitt eget verktyg” och använde sin kunskap,
sociala kompetens och förhållningssätt i skiftande miljöer och situationer.

Faktorer som underlättar mötet med den äldre

Det tredje stödande området var faktorer som underlättar mötet med den äldre i
handläggningsprocessen. Det innefattar flera delområden som informationsmaterial

till de äldre, utredning/dokumentation och genomförandeplan, den äldres egen berättelse, insatser som motsvarar behoven samt valfrihet och anhöriga. Naturligtvis påverkar även de andra stödfaktorerna hur mötet med de äldre blir. De nedan redovisade områdena och motiveringen av dessa är de som sker i det direkta mötet med de äldre.

Den äldres berättelse/kunskap om sin situation

Några av biståndshandläggarna ansåg att de äldres berättelser och upplevelser var ett stöd i arbetet. Att de äldre själva kunde uttrycka sig och tala om sitt behov av stöd och hjälp var viktigt. En grupp biståndshandläggare skrev följande i sin motivering över stödet de prioriterat: *För att vi ska kunna hjälpa till måste vi ha den äldres upplevelse och åsikter, de har kompetens om sin egen situation.*

Dokumentation, utredning och genomförandeplan

En fullständig dokumentation och utredning betraktades av några biståndshandläggare som ett prioriterat stöd i deras arbete. De viktiga var att veta ärendegången, vad som hänt. Dokumentationen/utredningen var något att falla tillbaka på och var en trygghet för handläggaren om något hände. Flera beskrev det som en *”förutsättning för att kunna ge den äldre det den har rätt till och kunna ge bra bemötande”*. De påpekade att en bra dokumentation också var tidsbesparande.

Några av biståndshandläggarna tyckte att genomförandeplanen var ett bra verktyg. *Om den används på rätt sätt är det ett fantastiskt verktyg som gör att man tillgodoser det individuella behoven och rutiner de äldre har.*

Insatser som motsvarar behoven

Biståndshandläggarna påtalade att de skulle se till individens behov, vilket några av grupperna tyckte att de kunde göra med de olika insatser de hade att erbjuda. Samtliga biståndshandläggare var dock inte eniga om det. Några grupper påpekade att de saknades insatser som matchade de äldres behov.

Valfrihet och informationsmaterial till de äldre

Valfriheten inom äldreomsorgen var bra för de äldre ansåg biståndshandläggarna. Den satte *tryck på utförarna*, så att de blev mer serviceinriktade.

Informationsmaterial om äldreomsorgen kunde skapa trygghet för den äldre och dennes anhörige. Flera handläggare skrev att de skickade ut information i förväg så att de äldre kunde förbereda sig inför mötet med handläggaren. Skriftlig information skickades även ut för läsning efter t.ex. ett hembesök. Även i denna fråga var biståndshandläggarna inte eniga. Flera av handläggarna ansåg att informationsmaterialet lämnade mycket att önska och snarare var ett hinder i handläggningsprocessen.

Anhöriga

Anhöriga sågs av några biståndshandläggare som ett stort stöd. *Anhöriga är absolut en tillgång när det gäller information, att motivera när de äldre inte inser sitt hjälpbehov.* Anhöriga kunde dock också vara ett hinder i handläggningsprocessen när deras

syn på enskildes behov inte överensstämde med vad den äldre själv ansåg, påpekade handläggarna.

Organisation

Organisationens betydelse som stöd i handlägningsprocessen lyftes fram av flera biståndshandläggargrupper. De faktorer som ingår i området organisation är tydlig organisation (struktur och planering), administrativa resurser, och Paraplysystemet samt ParaGå.

Tydlig organisation

En fungerande och tydlig organisation sågs också som ett viktigt stöd för biståndshandläggarna i deras arbete. De beskrev vikten av att det fanns tydliga rutiner och struktur, och en tydlig och stöttande chef. Detta bidrog, enligt biståndshandläggarna till att var och en visste vad de skulle göra. Onödiga diskussioner kunde på så sätt undvikas och biståndshandläggarna kunde fokusera på det som var viktigast.

Administrativa resurser

Under seminarierna framkom att det varierade stort mellan de olika stadsdelsförvaltningarna i vilken utsträckning det fanns administrativt stöd för biståndshandläggarna. De ansåg att det var ett viktigt stöd då arbetet annars ansågs bli ”plottrigt” och splittrat. Den administrativa bördan bedömdes av handläggarna vara omfattande. Biståndshandläggarna menade att de administrativa resurserna sparade tid som kunde användas till andra *väsentligheter* såsom att göra utredningar eller uppföljning av beslut.

De administrativa resurserna som fanns i de olika stadsdelsförvaltningarna var uppskattade av biståndshandläggarna och avlastade dem. Flera handläggare efterfrågade ett mer likvärdigt stöd över staden. Några biståndshandläggare lyfte särskilt fram att de behövdes ekonomihandläggare. De ansåg att beräkna avgifter och kontrollera fakturor var arbetsuppgifter som tog mycket tid och kraft från det övriga arbetet och att de själva inte hade den kompetens som behövdes.

Paraplysystemet och ParaGå

Datorstödet i arbetet var ett område som endast ett fåtal handläggare framhöll som ett stöd i arbetet. Dessa menade att Paraplysystemet var en förutsättning för deras arbete. De uttryckte det som *”Rättssäkerheten, det som finns skrivet finns, det som inte finns skrivet finns inte. Viktigt med dokumentationen och att den är lättillgänglig för andra berörda”*.

I några stadsdelsförvaltningar har man infört ParaGå. Biståndshandläggarna såg det som ett kvitto på att den äldre fått sin hjälp. *I värsta fall har hemtjänsten i alla fall varit där*, påpekade en biståndshandläggargrupp.

Stödfunktioner

Det vi valt att kalla ”stödfunktioner” innefattar kollegor, chefer – bra arbetsledning, olika former av ärendedragning samt handledning som ett stöd i handlägningspro-

cessen. Av de 27 biståndshandläggargrupperna rangordnade 19 grupper *kollegorna* som ett stöd och 11 grupper rangordnade *bra arbetsledning* som ett viktigt stöd.

Kollegor

Ett högt rangordnat stöd var den egna arbetsgruppen – kollegorna. Biståndshandläggarna beskrev entydigt att kollegorna var ett stort *stöd*. Det var från kollegorna de fick *råd* och *vägledning* i olika dilemman och situationer. Biståndshandläggarna betonade att det pågick ett kontinuerligt *erfarenhets- och kunskapsutbyte* mellan varandra. De tyckte att det gav stöd för jämligare bedömning och att det öppnade ögonen för att vidga perspektiven. Några av biståndshandläggarna påpekade att kollegorna var mer närvarande än cheferna och beskrev att kollegorna i flera avseenden fungerade som mentorer för varandra. De poängterade att de var kollegorna som gav arbetsglädje och att det var viktigt att ha roligt tillsammans och att bry sig om varandra.

Chefer, bra arbetsledning

Bra arbetsledning och chefer var också en faktor som flera biståndshandläggare ansåg var stödjande. Det som främst poängterades var vikten av en stödjande och rådgivande chef som stod bakom handläggarna. Flera lyfte fram att det var viktigt att ha/känna förtroende för chefen. Chefen förväntades också att agera och sätta gränser och att vara vägvisare i arbetet.

Ärendedragning, boråd och interna möten

Ett område som några handläggare lyfte fram var ärendedragning och boråd¹⁴. Ärendedragning ansågs vara viktigt för en rättssäker biståndsbedömning och ett stöd i att fatta beslut. De fick nya infallsvinklar när handläggarna var osäkra i ett ärende. Boråd/delegationsrätt gav handläggarna nya tankar men de poängterade att de ändå hade rätt att fatta beslut. Delade meningar fanns dock bland biståndshandläggarna och borådet sågs också som ett hinder när handläggaren inte fick fatta ”önskat” beslut. I borådet fattades gemensamma beslut om att t.ex. avslå en servicehusansökan, tvärtemot handläggarens bedömning i ett enskilt ärende.

Handledning

Det varierade bland de deltagande biståndshandläggarna om de hade eller hade haft handledning. De biståndshandläggare som hade erfarenhet av handledning uppskattade den och sa att det var ett stöd i arbetet. Biståndshandläggarna som rangordnade handledningen bland de mest stödjande faktorerna ansåg att extern handledning kunde ge flera infallsvinklar i arbetet/ärendet. Handledningen gav stöd att begränsa sig till det som biståndshandläggaren ansvarade för och stärkte professionen. Den beskrevs som en möjlighet till reflektion och att utveckla professionen.

¹⁴ Ärendedragning är en form av kollegiekonsultation och innebär att biståndshandläggarna träffas i mindre grupper och föredrar ärenden där handläggaren är osäker, innan besluten fattas. Boråd innebär att biståndshandläggare tillsammans med enhetschefen föredrar ärenden som rör vård- och omsorgsboenden samt servicehus, för att prioritera vem/vilka äldre som ska få bifall alternativt avslå på sin ansökan.

Samverkan och samarbete

Samverkans betydelse som ett stöd i handlägningsprocessen rangordnades av några av biståndshandläggargrupperna som betydelsefullt för att kunna göra en individuell bedömning av de äldres behov av stöd och hjälp. Under området samverkan ingår även bra kontaktnät och samarbete med utförare.

Samverkan

Samverkan och samarbete var stödjande faktorer som underlättade arbetet för biståndshandläggarna. Vikten av samverkan motiverades med att det minimerade risken för att de äldre inte skulle ”falla mellan stolarna”. Flera handläggare menade att samverkan handlade om att få stöd från annan expertis. Samverkan ansågs vara tidsbesparande och det var viktigt att var och en höll sig till sitt ansvarsområde vid t.ex. samverkan mellan kommun – landsting.

Samarbete med utförare och bra kontaktnät

Biståndshandläggarna lyfte fram att samarbetet med utförarna var centralt för att få ”direkt koppling till verkligheten” där informationen om de äldre väsentligt förenklade arbetet vid t.ex. uppföljningar. Ett väl utvecklat kontaktnät ansågs av handläggarna vara tidsbesparande och möjliggjorde, enligt handläggarna, helhetsprincipen för den äldre.

Hur kan hinder minimeras och stödformer utvecklas?

Biståndshandläggarna fick i uppgift att beskriva hur de hindrande faktorerna skulle kunna minimeras/undandröjas samt hur de olika stödformerna skulle kunna utvecklas.

Förslag på hur hindren kan minimeras/undandröjas

Utveckla äldreomsorgen genom ekonomiska satsningar

Biståndshandläggarna ansåg att cheferna behövde utökade resurser i form av tid, pengar och personal för att kunna utveckla verksamheten och använda sig praktiskt av förvärvad teoretisk kunskap.

Biståndshandläggarna såg den ansträngda ekonomiska situationen som ett hinder för att kunna ge de äldre en individuell och rättssäker bedömning. De påtalade bristen på olika insatser som t.ex. korttidsboende. Den snäva budgeten gjorde också att den skäligen levnadsnivån i praktiken blev allt sämre för de äldre.

Flera av biståndshandläggarna uttryckte tydligt att det inte var den enskildes behov som alla gånger styrde beslutet om insatser. Den ekonomiska situationen i stadsdelsförvaltningen var avgörande för vad som i praktiken kom att beviljas. Från en stadsdelsförvaltning framkom att chefen frångick riktlinjerna vid flera tillfällen då ekonomin inte tillät de insatser biståndshandläggaren ansåg att den äldre var i behov av.

Färre antal ärenden per handläggare

För att förbättra biståndshandläggarnas arbetsförutsättningar föreslog handläggarna att antalet ärenden per handläggare skulle minska. I jämförelse med handläggarna inom funktionshinder och socialpsykiatri har handläggarna inom äldreomsorgen ansvaret för upp till tre gånger så många ärenden. Att skillnaderna var så stora väckte flera funderingar. *För inte kan det väl vara så att de äldre pratar fortare*, påpekade en av biståndshandläggarna. Majoriteten av biståndshandläggarna underströk att de inte hann med alla moment i handlägningsprocessen. De betonade att det främst var uppföljningarna som bortprioriterades. Biståndshandläggarna kunde således inte fullfölja de arbetsuppgifter de blivit delegerade av nämnden.

Utöka det administrativa stödet

Biståndshandläggarna menade att den omfattande administrationen, där inget eller litet administrativt stöd fanns gjorde att de fick prioritera pappersarbete framför möten med sina ärenden. Biståndshandläggarna ansåg att de behövdes tillsättas mer administrativ personal, så att de istället kunde arbeta med det de hade utbildning för, så som utredningar och uppföljning. De ansåg att det skulle bli en samhälls-ekonomisk vinst om de fick göra rätt saker.

Klargör biståndshandläggarnas uppdrag i staden

Flera av biståndshandläggarna ansåg att det behövde klargöras vad som ska ingå i uppdraget som biståndshandläggare. Med ständigt nytillkomna arbetsuppgifter som t.ex. vårdbehovsmätning på vård- och omsorgsboenden upplevdes arbetet som ”plott-rikt”. De efterlyste en mindre arbetsmängd och mer renodlat arbetet.

Mer tid i mötet med de äldre/en mindre akutstyrd arbetssituation

Biståndshandläggarna återkom till att allt ska gå så snabbt när de gäller de äldre. De gav exempel på riktlinjer för att få en plats vid vård- och omsorgsboende där pensionärerna inom loppet av tre dagar skulle lämna besked om de accepterade erbjudandet om plats på särskilt boende. Ett annat exempel är lagen om betalningsansvar som medfört snabba utskrivningar från sjukhusen och som resulterat i hemgång som enda alternativet då det inte fanns några insatser som svarade upp mot de äldres faktiska behov av stöd och hjälp.

Till följd av den akutstyrda arbetssituationen och höga arbetsbelastningen fanns allt mindre tid över att möta de äldre. Handläggarna pekade särskilt på att mer tid behövdes för att t.ex. motivera äldre som inte inser eller accepterat sitt hjälpbehov, att ta emot hemtjänst. Den enskildes vilja och insikt ska naturligtvis respekteras men handläggarna pekade på möjligheten att utveckla och förbättra motivationsarbetet genom att ha tätare kontakt och tid att bygga relationer med sina klienter.

Mer tid behövdes också vid möten med de äldre för att hinna ge all information som handläggarna är skyldiga att göra. De ansåg även att informationen behövde bli tydligare och enklare utformad.

Förslag framkom att staden skulle införa förenklad biståndshandläggning. Det innebär att det skulle frigöra tid för biståndshandläggarna och den enskildes inflytande över hjälpen och stödet skulle även kunna öka.

Biståndshandläggarna lyfte även fram behovet av en tydligare lagstiftning när det gäller personer med demenssjukdom eller psykiska sjukdomar. De ansåg även att det behövdes kortare handläggningstider för att utse legala företrädare till äldre personer som var i behov av det. Den långa väntetiden var enligt några handläggare oacceptabel.

Valfrihet/kundval

Biståndshandläggarna lämnade flera förslag på hur valfrihet/kundval kunde förbättras. De menade att antalet utförare som de äldre kunde välja, i flera stadsdelsförvaltningar var alldeles för många. De sa att detta försvårade för de äldre att välja. Utförarna skulle behöva inrikta/specialisera sig inom olika områden, ansåg handläggarna. Alla stadsdelsförvaltningar hade heller inte någon kommunal utförare vilket handläggarna påpekade borde finnas i samtliga.

Informationen till de äldre behövde förbättras, poängterade biståndshandläggarna. Utförarkatalogen behövde förbättras. Utveckla enklare, rakare och mer lättförståelig information framförde några av handläggarna. Handläggarna föreslog även att staden skulle genomföra brukarundersökningar och låta utförarna profilera sig bättre.

Förslag på hur stödformer kan utvecklas

Biståndshandläggarna lämnade dels generella förslag på hur stödformerna kunde utvecklas och dels specifika utvecklingsinsatser för några av stödformerna.

Att utveckla generellt

Ett sätt att generellt vidareutveckla det olika prioriterade stödformerna enligt biståndshandläggarna var kontinuerliga utbildningsinsatser inom olika områden. Flera handläggare ville ha en tydlig koppling av fortbildningen till högskolan/universitetet. De påpekade vikten av att forskning och praktik måste komma närmare varandra. Några biståndshandläggare ville att frågan om kunskapsinhämtning skulle lyftas till en högre nivå. De angav dock inte på vilken nivå det borde ligga.

Olika former av återkommande diskussionsforum efterlystes också av handläggarna, bland annat genom nätverk för biståndshandläggare, liksom frågan om regelbunden, återkommande handledning samt återkommande dialog- och diskussionsforum där områden som värdegrund och etik särskilt nämndes.

Metodutveckling sågs också som ett sätt att generellt utveckla stödet. Biståndshandläggarna menade att den processen var viktig att hålla levande och att ständigt arbeta med. En metodutveckling som särskilt nämndes var det nya kartläggnings- och bedömningsinstrumentet.

Mer jämförelser och samverkan mellan de olika stadsdelsförvaltningarna lyftes också fram som ett sätt att utveckla stödet. Handläggarna kunde vid seminarierna konstatera att rutiner och metoder inom en rad områden var annorlunda utvecklade i de olika stadsdelsförvaltningarna.

Att utveckla specifikt

Riktlinjer

Biståndshandläggarna ansåg att ett sätt att utveckla riktlinjerna var att göra dem tydligare. De behövde uppdateras kontinuerligt för att utvecklas vidare, och lämnade mycket utrymme för tolkning. Dialoger och genomgångar av riktlinjerna föreslogs också.

Genomförandeplaner

En viktig del att utveckla var genomförandeplanerna som i större utsträckning måste beskriva *hur* man gör och inte bara vad. Synpunkter fanns på att dessa skulle skrivas utförligare, mer personligt och ur den äldres perspektiv. En bra utförare är ett superstöd och tvärtom, konstaterade handläggarna.

Chefer och arbetsteam/arbetsorganisation

Chef/kollegor skulle kunna användas i större utsträckning för ärendedragning (för råd i ärenden) och förslag på beslut. De ville även minska ensamarbete – återkommande kollegial samvaro under (halv-)ordnade former, göra något roligt ihop var andra förslag. Planeringsdagar och gemensam friskvård var ytterligare förslag på områden som kunde utvecklas.

Stöd till de äldre och deras anhöriga

Stärk den äldres ställning och status i samhället och ge information och stöd särskilt till anhöriga.

Samverkan/samarbete

Det behövs naturligt forum för samverkan mellan primärvård och biståndshandläggare. Möten, förståelse för varandras ansvarsområden ha samverkansmöten m.m.

Övrigt

Biståndshandläggarna lyfte även fram att staden behöver tydliggöra begreppen när det gäller boende – vård- och omsorgsboende, servicehus, särskilt boende, sjukhem osv., utveckla boråd genom ärendedragning, utveckla mallar och rutiner mer enhetligt över staden. De ansåg också att det fanns behov att informera utåt vad biståndshandläggarnas yrkesroll innebär.

Förslag på ytterligare stödformer

Biståndshandläggarna fick i uppgift att fundera över om det fanns behov att utveckla ytterligare stödformer och i så fall vilka. Följande förslag framkom under seminarierna:

- Ge biståndshandläggarna legitimation; det skulle höja statusen, större ansvar.
- Biståndshandläggarna behöver eget arbetsrum och en god arbetsmiljö.

- En gemensam webbsida som alla stadens biståndshandläggare har tillgång till. Den skulle innehålla fakta om rutiner, arbetsmetoder, goda exempel, vi kan ställa frågor, olika domslut osv.
- Utveckla samverkan mellan olika avdelningar inom förvaltningen.
- Utveckla nätverk – där samarbete mellan exempelvis landstinget är i fokus.
- Inför en stödfunktion som håller i lösa trådar, spindeln i nätet. En sorts kontaktperson/stödperson [för de äldre] som t.ex. kunde vara med i de fall personer inte kan tillvarata sina intressen så väl, som på vårdplaneringar. Tala om vad som gäller och vara på den äldres sida.
- Dementsteam behövs i de stadsdelsförvaltningar där de ännu inte finns några.
- Informationsbroschyrer om äldreomsorgen behövs på många flera språk.

Dialogseminariet med biståndshandläggarnas chefer

Dialogseminariet med biståndshandläggarnas chefer följde samma upplägg som för biståndshandläggarna men med en annan frågeställning. Seminariet inleddes med dokumentärfilmen om den 88-årig kvinna som får hjälp från stadens äldreomsorg. Därefter genomfördes en brainstorming följt av grupparbete.

Cheferna fick i uppgift att under en gemensam brainstorming arbeta med följande fråga:

”Vilka stöd och vilka förutsättningar behöver biståndshandläggarna för att arbeta med det nya kartläggnings- och bedömningsinstrumentet?”

Under brainstormingen skrevs samtliga stöd och förutsättningar ner som cheferna kunde komma på. Cheferna listade sammanlagt 33 olika faktorer under seminariet. Dessa faktorer arbetade de vidare med i grupper med 3-4 deltagare i varje grupp.

Stöd till och förutsättningarna för biståndshandläggarna

Vilka stöd och förutsättningar ansåg cheferna att biståndshandläggarna behövde för att arbeta med det nya kartläggnings- och bedömningsinstrumentet?”

Kunskap

För att biståndshandläggarna ska kunna använda det nya kartläggnings- och bedömningsinstrumentet optimalt betonade cheferna att kunskap behövdes om instrumentet. De poängterade vikten av kontinuerlig utbildning både innan men också efter införande av det nya arbetsinstrumentet. Att få förståelse och känsla för instrumentet och att förstå syftet med det var en viktig kunskap som biståndshandläggarna måste ha. För att nå dit behövdes information, både muntlig och skriftlig. Några av cheferna använde begreppet ”inskolning”, att successivt använda sig av instrumentet steg för steg så att biståndshandläggarna blev bekväma och väl förtrogena med redskapet. Målet var att få handläggarna att känna sig trygga med instrumentet och arbetssättet.

Under seminariet påpekade flera av cheferna att kartläggnings- och bedömningsinstrumentet innebar ett helt annat sätt att tänka vid handläggningsprocessen. De sa att biståndshandläggarna behövde ändra sitt sätt att tänka utifrån ett salutogent synsätt, det vill säga att se utifrån de äldres förutsättningar och förmågor i stället för oförmågor. Detta måste även spegla hur beställningen till utförarna utformades, sa cheferna. Cheferna sa också att biståndshandläggarna måste använda det nya instrumentet med förnuft och inte beröra områden som inte var aktuella i det enskilda fallet.

Chefers strategier och förhållningssätt

En viktig förutsättning i arbetet med att införa kartläggnings- och bedömningsinstrumentet var att handläggarna fick *tid* för omställningen till att börja använda instrumentet. Majoriteten av de deltagande cheferna betonade detta med tid vid upprepade tillfällen.

Cheferna sa att instrumentet behövde diskuteras under gemensamma möten och att det krävdes att de själva var lyhörda för att fånga upp biståndshandläggarnas synpunkter och farhågor.

Några av cheferna sa att de behövdes en ”plan” för hur stödet skulle utformas på bästa sätt för biståndshandläggarna. De menade att de behövdes beredskap för att möta de frågor som skulle komma när handläggarna började använda instrumentet, frågor som i dagsläget var svåra att förutse. Beredskap behövdes också i de lägen då handläggarna upplevde de motigt att arbeta med instrumentet.

Cheferna betonade hur viktigt det var att handläggarna hade tilltro till sin ledning och att det krävdes öppenhet och följsamhet från dem själva för att på bästa sätt kunna stötta handläggarna.

Samverkan med utförarna

Cheferna sa att det nya kartläggnings- och bedömningsinstrumentet innebar att samverkan med utförarna var viktig. Beställningarna till utförarna lyftes särskilt fram. Det var centralt att dessa var tydliga och att det som skall finnas med verkligen fanns med betonade några av cheferna. Utifrån den kartläggning biståndshandläggaren ska göra måste utföraren förstå vad som skall uppnås dvs. syftet med vad hjälpen och stödet ska leda till för den enskilde. De menade att genomförandeplanen var ett kvitto på att utförarna hade förstått uppdraget och att planerna därför måste bli tydligare och utförligare beskriva vad och hur stödet och hjälpen till den äldre skulle utformas.

Cheferna sa att de behövde utveckla dialogen och kontakterna med utförarna, så att den blev ömsesidigt bättre. Några av cheferna ansåg att uppföljning var eftersatt och de frågade sig hur ofta handläggaren kontaktades av utförare? Det behövs bättre ömsesidig kontakt och där man måste förbättra sig från båda håll.

Kontakten med de äldre

Kartläggnings- och bedömningsinstrumentet belystes även till viss del utifrån de äldres perspektiv under seminariet. Några chefer ansåg att instrumentet kunde upplevas integritetskränkande med närgångna frågor, men att frågorna måste ställas med respekt för den enskilde och med förnuft. De framhöll att det var viktigt att inte använda fler frågor än vad som behövdes i varje enskild situation, att handläggarna måste lyssna till det som sägs och även det som inte sägs vid mötet med den äldre. För mycket resonemang mellan biståndshandläggare och pensionären kunde enligt cheferna sätta rättssäkerheten ur spel dvs. resonemang om vad de äldre kunde få/inte få.

Förutsättningar för biståndshandläggarna

De förutsättningar som biståndshandläggarna har i sitt arbete togs också upp som ett centralt område att se över. Cheferna ansåg att biståndshandläggarnas arbetsbelastning var mycket hög. De sa att för att kunna frigöra tid skulle en del arbetsuppgifter behövas tas bort från handläggarna. Arbetsuppgifter har bara lagts på under en lång tid, men ingenting har tagits bort, sa de.

Cheferna ansåg också att biståndshandläggarna skulle ha färre ärenden och därmed ärenden för att kunna arbeta med hela handlägningsprocessen – från ansökan till uppföljning. Flera av cheferna menade att uppföljning av besluten var eftersatta och de sa att det var omöjligt att hålla både god kvalitet och den nuvarande kvantiteten på grund av den stora ärendemängden. Cheferna ställde frågan ”*Vad är realistiskt antal ärenden?*”? Några av cheferna menade att organisationen behövdes ses över för att kunna ta bort arbetsuppgifter. Förslag framfördes att förenklad biståndshandläggning skulle avlasta biståndshandläggarna.

Biståndshandläggarnas uppdrag i Stockholms stad

Flera av cheferna menade att biståndshandläggarnas uppdrag var otydligt. De ställde sig frågan ”*Vilket uppdrag har biståndshandläggaren i staden?*”

Några av cheferna ansåg att myndighetsrollen skulle stärkas och att rollen som myndighetsperson skulle tydliggöras. Samtidigt framkom, enligt cheferna, att detta uppfattades olika av biståndshandläggarna. Det fanns de handläggare som betonade det sociala arbetet och socialarbetarrollen framför myndighetsrollen.

Beroende av vilken av rollerna som valdes ställdes frågan på sin spets om biståndsbedömningen: *Finns det en övergripande uppfattning i staden om hur biståndsbedömningen ska gå till?*

Uppskattade dialogseminarier

Biståndshandläggarna och deras chefer fick avslutningsvis göra en utvärdering av seminariet. Utvärderingarna visade att majoriteten av deltagarna var nöjda med eftermiddagen.

Deltagarna uppskattade arbetsformerna och dialogen inbjöd till erfarenhetsutbyte och reflektion. Biståndshandläggarna tyckte att seminarierna hade haft en trevlig ”atmosfär”, där det var tillåtet att tala fritt om hur man upplevde sitt arbete och sin arbetssituation. Vikten av att bli ”lyssnad på” betonades av flera deltagare. Brainstormingen var en metod som skulle kunna användas i större utsträckning på arbetsplatserna ansåg några av de deltagande biståndshandläggarna. De mindre grupperna under grupparbetena gjorde att alla fick komma till tals. Flera påpekade att de uppskattade att grupperna varit indelade så att handläggarna träffade kollegor från andra stadsdelsförvaltningar än där de själva arbetade.

De förbättringsområden som framkom i utvärderingen var främst att deltagarna upplevt att det varit ont om tid för att hinna med allt under en eftermiddag. Några framförde att grupparbetet haft lite för många frågor och skulle kunna ha kortats ner. Ett fåtal handläggare hade trott att seminariet skulle handla om det nya Kartlägnings- och bedömningsinstrumentet och tyckte därför att seminariet inte riktigt överensstämde med deras förväntningar.

I utvärderingen tillfrågades deltagarna vad de ville jobba vidare med på sina respektive arbetsplatser efter seminariet.

Cheferna hade fokus inställt på att implementera kartlägnings- och bedömningsinstrumentet och förbereda, informera och diskutera med sina biståndshandläggare hur de skulle gå vidare i den processen.

Biståndshandläggarna gav en rad olika svar om vad de ville arbeta vidare med, det var bland annat samverkan, metod- och utvecklingsarbete, arbetssituationen och den höga ärendemängden samt ha en dialog om den egna yrkesrollen. En av biståndshandläggarna skrev följande:

Jag vill ha en diskussion om vad det innebär att vara biståndshandläggare. Handlar det om att vakta pengar? Ibland känns det så. Det är ett socialt arbete och jag vill att fokus ska ligga på de äldres behov. Lika och skäligt i all ära, men vad betyder det? Självfallet ska rätt beslut tas och resurser inte slösas på men jag vill känna att jag är ett stöd för den äldre och anhöriga.

DISKUSSION

Dialogseminarierna med biståndshandläggarna och deras chefer uppskattades av deltagarna. Arbetsformen och upplägget med bland annat grupparbeten gjorde att alla fick komma till tals, vilket särskilt påtalades av flera deltagare - vikten av att (äntligen) bli lyssnad på. Att få träffa kollegor från andra stadsdelsförvaltningar och få tips och idéer var också ett uppskattat inslag.

Många områden togs upp och diskuterades och problematiserades. Här framkom den komplexa och mångfacetterade innehållet i myndighetsutövningen. Dialogseminarierna kan ses som ett första steg till en fortsatt satsning för att förstärka och stötta handläggarna. Konkreta åtgärder behövs dock för att undanröja de hinder som finns så att handläggarna kan göra individuella bedömningar och beslut som speglar de äldres verkliga behov och önskemål.

Vad ska biståndshandläggarna göra?

En förvirring tycks råda bland biståndshandläggarna och deras chefer om vad biståndshandläggarna egentligen ska göra. Biståndshandläggarna har flera olika roller. De är förutom socialarbetare även administratörer, informatörer och grindvakter. Handläggarnas ”grindvaktfunktion” innebär att de fattar beslut om vem som får/inte får komma in i systemet, dvs. att få ta del av äldreomsorgens olika insatser utifrån rådande ekonomiskt läge och fastställda kriterier i form av fysiska/psykiska funktionshinder. Biståndshandläggarna är även socialarbetare som huvudsakligen möter äldre personer som ofta befinner sig i en krissituation och där handläggarna ska bedöma faktiska behov och individuella stödinsatser som tillgodoser dessa. De ska också ge information, vägledning, stöd och rådgivning.

Under dialogseminarierna framkom bilden av att handläggarna i dagsläget förväntas vara både administratörer, informatörer, grindvakter och socialarbetare. Men går dessa roller att förena? Vilken av rollerna dominerar och vilken kommer i skymundan och vad får det för konsekvenser för de äldre?

De stödinsatser som främst prioriterades fram av biståndshandläggarna var de olika styrdokumenterna såsom lagar, riktlinjer och rutiner. Samtidigt sågs styrdokumenterna som ett av de hinder som försvårade den individuella bedömningen. Styrdokumenterna bedömdes i vissa fall vara för luddiga och lämnade ett stort utrymme för handläggarnas individuella tolkningar. Detta leder i sin tur, enligt handläggarna, att bedömningarna blir så olika.

I flera studier framkommer att juridiken allt som oftast fått en överordnad position i förhållande till omsorgen. Biståndshandläggarna önskar i allmänhet mer kunskap om vad som är juridiskt korrekt, men är mer vaga i sina önskemål om att utveckla sina kunskaper om omsorgsarbetets innehåll (Ingvald & Neleryd, 2004; Lindelöf & Rönnbäck, 2004; Dunér & Nordström, 2003).

Dunér och Nordström (2003) tar i sin rapport upp att det ofta förekommer önskemål om tydligare riktlinjer och regler bland biståndshandläggarna. Det är enligt förfat-

tarna vanligt bland yrken som präglas av stor osäkerhet. Men riktlinjer löser inte problem vid dilemman där t.ex. motsättningar finns mellan biståndshandläggarnas ansvar i förhållande till de äldre och deras självbestämmande.

Att utveckla och förstärka biståndshandläggarnas kunskaper om etik och omsorgsarbetet skulle vara en alternativ väg att gå istället för att strama upp riktlinjer och lagar. Att stödja handläggarna i arbetet med att förstärka det sociala arbetet skulle ge en större säkerhet för handläggarna vid den individuella bedömningen av den enskildes faktiska behov. Detta tar också biståndshandläggarna fasta på när de gav förslag på hur stödformerna kunde utvecklas. De betonade att forskning och praktik måste komma närmare varandra.

Vem ska prioritera äldreomsorgens resurser - biståndshandläggarna eller politikerna?

Den mest hindrande faktor som majoriteten av biståndshandläggarna lyfte fram var de ekonomiska förutsättningarna. Här talade biståndshandläggarna klarspråk – *”Jakten på pengar överskuggar [de äldres] behov och resurser styr besluten”* Det är således inte de äldres behov av stöd och hjälp som är avgörande utan de ekonomiska förutsättningarna som råder i respektive stadsdelsförvaltning. Den stadsdelsförvaltning som har sämre ekonomi beviljar inte bistånd i samma utsträckning som en stadsdelsförvaltning med stabil ekonomi. Detta får till följd att rättssäkerheten sätts ur spel liksom kravet att få likvärdiga bedömningar över staden, konstaterar biståndshandläggarna.

Vem är det i praktiken som prioritera äldreomsorgens resurser? Biståndshandläggarna har inget ekonomiskt ansvar, det är ytterst politikernas (nämndens) ansvar. Men biståndshandläggarna är delegerade av respektive nämnd att göra individuella utredningar, bedömningar och fatta beslut utifrån individuella behov. I olika revisionsrapporter konstateras dock att handläggarna inte gör individuella bedömningar utan i stället omskriver, osynliggör och reducerar det som framkommer under utredningarna. De har heller inte alltid delegationsrätten att fatta beslut om t.ex. korttidsvård, vilket istället beslutas av biståndshandläggarnas chefer. I boråden ställs de äldres behov mot varandra och den som inte bedöms vara i störst behov får ingen plats i ett vård- och omsorgsboende, vilket ibland är stick i stäv med biståndshandläggarens bedömning.

Som ett svar på de brister som framkommit i olika revisioner om myndighetsutövningen inom äldreomsorgen beslutade Stockholms stads kommunfullmäktige att införa kartläggings- och bedömningsinstrumentet. I Äldreförvaltningen tjänsteutlåtande till kommunfullmäktige står bland annat att: *de äldres verkliga behov måste bli synliga och tydliga för de ansvariga politikerna*. Det innebär att biståndshandläggarna inte ska omskriva, osynliggöra och reducerar de faktiska behoven och önskemålen i utredningarna om de enskildes behov av stöd och hjälp. Biståndshandläggarna ska fatta beslut om det stöd och hjälp den äldre är i behov av – oavsett budgetramar. Men uppenbarligen finns inte de resurser som skulle behövas för att tillgodose de äldres behov. Den budget politikerna tillhandahåller överensstämmer inte med de resurser som äldreomsorgen skulle behöva för att kunna tillgodose de olika behoven.

Biståndshandläggarna/handläggarnas chefer beviljar således inte utifrån de enskildas behov utan från de resurser som finns till förfogande. Utifrån detta resonemang är det alltså biståndshandläggarna/handläggarnas chefer som i praktiken prioriterar hur äldreomsorgens resurser ska användas. Biståndshandläggarnas roll som ”grindvakt” understöds av chefer och politiker och socialarbetarrollen får stå tillbaka.

Det behövs ett fortsatt arbete med följande områden:

- Biståndshandläggarnas roll och funktion behöver tydliggöras. Motsättningar finns mellan att ta hänsyn till budgetramarna (grindvakt) och bedöma äldres behov (socialarbetare). Biståndshandläggarna ska utreda och fatta beslut om det stöd och hjälp pensionären är i behov av – oavsett budgetramar. Om stödet inte går att bevilja måste detta tydliggöras, både för den enskilde och för ledning och politik för att bedöma vad som behöver göras. Om den önskade insatsen inte ryms inom stadsdelens budgetram är det viktigt att det blir ett konkret underlag för prioriteringsdiskussioner.
- Det är angeläget att stadsdelens ledning - stadsdelsdirektör, äldreomsorgschef och biståndshandläggarchef ger sin nämnd underlag så att beslut om prioriteringar tas på rätt nivå. De politiska nämnderna behöver underlag för att prioritera hur äldreomsorgens resurser ska användas. Exempel på sådana prioriteringsfrågor om hur äldreomsorgens resurser ska användas och fördelas är vilka behov som ska tillgodoses i första hand – vilka grupper äldre och vilka behov ska ha lägre prioritering? Detta för att klargöra för de äldre vilka stadens åtaganden i praktiken är.

Tid för handläggning

Nämnden ansvarar för att biståndshandläggarna har de förutsättningar de behöver för att kunna göra rättssäkra bedömningar i myndighetsutövningen. Under dialogseminarierna påpekade biståndshandläggarna olika faktorer som direkt hindrar dem i arbetet med att göra en individuell och rättssäker handläggning.

Biståndshandläggarna såg bristerna i arbetsförutsättningarna som de näst mest hindrande faktorerna för att kunna göra en individuell bedömning. Den höga arbetsbelastningen i form av antalet ärenden per handläggare och många gånger akutstyrda insatser gjorde att handläggarna inte hann med alla arbetsmoment i handlägningsprocessen. De lyfte särskilt fram att uppföljningarna inte hanns med. Det stora antalet utredningar per handläggare (i snitt 360 beslut/år) gjorde att man inte såg de individuella och unika i varje enskilt ärende. Handläggarna beskrev det som ”scha-blonbedömningar”.

Med kundvalsmodellens införande i Stockholms stad har biståndshandläggarrollen förändrats. De ska numera även vara konsumentvägledare för att kunna vägleda de äldre i deras val av utförare. Frågan är om det är överhuvudtaget är möjligt att hålla sig uppdaterad med information om så många olika utförare som över 90 olika företag? Här saknas, enligt biståndshandläggarna en samlad bild av de utförare som verkar i staden.

Biståndshandläggarna prioriterade samverkan om den enskilde som ett stöd i handlägningsprocessen. Med kundvalet och vårdvalet har förutsättningarna för biståndshandläggarna förändrats när det gäller möjligheten att samverka. Biståndshandläggarna i Stockholms har mellan 70 – 94 utförare inom hemtjänsten, där tillkommer dagverksamheter, korttidsvård samt vård- och omsorgsboenden. Lägg där till antalet vårdcentraler som varierar mellan 3 – 12/stadsdelsförvaltning, sjukhus, överförmyndarnämnden, tolk etc. Samverkan med andra berörda yrkeskategorier och huvudmän (i varje enskilt fall) har blivit en utopi med den mångfalden av utförare som finns. Även om en handläggare skulle samverka med låt oss säga en tredjedel av ovanstående, finns det i dagsläget inga rimliga förutsättningar att hinna med detta för ca 140 ärenden.

Biståndshandläggarna beskrev arbetet som ”plottrigt” och med omfattande administrativa uppgifter. Det varierade dock mellan stadsdelsförvaltningarna vilket administrativt stöd de hade. Administrationen har ökat och allt fler ”kringuppgifter” läggs på handläggarna utan att någon administrativ uppgift tas bort. Biståndshandläggarna nämnde t.ex. vårdnivåsbedömningarna och de ekonomiska arbetsuppgifterna. I dagsläget har mötet med de äldre prioriteras bort till förmån för de administrativa arbetsuppgifterna.

Följande områden måste ses över:

- Det behövs göras en översyn över biståndshandläggarnas arbetssituation, för att se vilka arbetsmoment som kan förenklas och eventuellt kan tas bort. Vilka arbetsuppgifter ska biståndshandläggarna utföra och vilka arbetsuppgifter kan istället skötas av administrativ personal?
- Vidare måste en bedömning ske av hur många ärenden en biståndshandläggare kan ha för att följa gällande lagstiftning och stadens riktlinjer i handlägningsprocessen.

Sammanfattning - viktiga områden att klargöra:

Det nya kartlägnings- och bedömningsinstrumentet är en början för staden att sträva mot en individuell bedömning i varje enskilt fall. Kartlägnings- och bedömningsinstrumentet löser dock inte de hinder som handläggarna särskilt pekat på under dessa seminarier. För att göra individuella bedömningar förutsätts det att det finns ekonomiska resurser för att fatta beslut om och reella möjligheter att följa upp både den äldres behov och effekter av insatser. För att komma till rätta med hindren krävs att följande områden diskuteras, ses över och åtgärdas:

- Biståndshandläggarnas roll och funktion behöver tydliggöras. Motsättningar finns mellan att ta hänsyn till budgetramarna (grindvakt) och bedöma äldres behov (socialarbetare). Biståndshandläggarna ska utreda och fatta beslut om det stöd och hjälp pensionären är i behov av – oavsett budgetramar. Om stödet inte går att bevilja måste detta tydliggöras, både för den enskilde och för ledning och politik för att bedöma vad som behöver göras. Om den önskade insatsen inte ryms inom stadsdelens budgetram är det viktigt att det blir ett konkret underlag för prioriteringsdiskussioner.

- Det är angeläget att stadsdelens ledning - stadsdelsdirektör, äldreomsorgschef och biståndshandläggarchef ger sin nämnd underlag så att beslut om prioriteringar tas på rätt nivå. De politiska nämnderna behöver underlag för att prioritera hur äldreomsorgens resurser ska används. Exempel på sådana prioriteringsfrågor om hur äldreomsorgens resurser ska användas och fördelas är vilka behov som ska tillgodoses i första hand – vilka grupper äldre och vilka behov ska ha lägre prioritering? Detta för att klargöra för de äldre vilka stadens åtaganden i praktiken är.
- Det behövs göras en översyn över biståndshandläggarnas arbetssituation, för att se vilka arbetsmoment som kan förenklas och eventuellt kan tas bort. Vilka arbetsuppgifter ska biståndshandläggarna utföra och vilka arbetsuppgifter kan istället skötas av administrativ personal?
- Vidare måste en bedömning ske av hur många ärenden en biståndshandläggare kan ha för att följa gällande lagstiftning och stadens riktlinjer i handlägningsprocessen.

REFERENSER

- Andersson, N. (2003) *Vårdplaneringar på sjukhus – Form, innehåll och upplevelser*. Kompetenscentrum: Rapport nr 18. Stockholm
- Andersson, U. (2005) *Samordnad vårdplanering. En studie om den föreskrivna och den faktiska vårdplaneringen*. FoU Västernorrland Rapport 2005: 10 Härnösand.
- Blomberg, S. (2004). *Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen. Genomförandet av en organisationsreform och dess praktik*. (Akad. avh.) Lunds universitet, institutionen för socialt arbete.
- Dunér, A. & Nordström, M. (2003) *Dilemman i biståndsbedömarnas yrkesutövning*. Rapport 1:2003. Göteborg FoU i Väst.
- Efraimsson, E. (2005) *Vårdplaneringsmötet. En studie av det institutionella samtalet mellan äldre kvinnor, närstående och vårdare*. Akademisk avhandling. Umeå Universitet.
- Hjalmarson, I & Norman, E (2004) *Att välja hemtjänst*. Socialstyrelsen. Stockholm
- Hjalmarson, I (2006) *Man söker inte hjälp i onödan*. Rapport 2006:1 Stockholm: Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum.
- Hedberg, R-M & Norman, E (2010) *Från ord till handling*. Rapport 2010:16 Stockholm; Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum.
- Ingvald, B. & Neleryd, C. (2004) *Att bedöma äldre människors behov. Biståndshandläggares arbete inom äldreomsorgens kollegiegranskat*. Skriftserie 2004:2. Lund: FoU Skåne.
- Jarnlöf, A-C. (2006) *Participation in needs assessment of older people prior to public home help. Older persons', their family members', and assessing home help officers' experiences*. (Akad. avh.). Lunds Universitet.
- Larsson, K. (2008) *Kallelse till samordnad vårdplanering – hur gick det sedan?* Socialstyrelsen. Stockholm.
- Lindelöf, M. & Rönnbäck, E. (2004). *Att fördela bistånd. Om handläggningsprocessen inom äldreomsorgen*. (Akad. avh.) Umeå universitet, institutionen för socialt arbete.
- Norman, E & Schön, P. (2005) *Biståndshandläggare – ett (o)möjligt uppdrag*. Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum Rapport 2005:6.
- Ring, R-M. (2005) *Vårdplanering – det goda mötet? Rapport om ett utvecklingsprojekt i Dalarna*. Dalarnas forskningsråd. Arbetsrapport
- Rönnbäck, E. (2008) *Att ta makten och ansvaret för sin utredning*. Rapport 2008:5 FoU Västernorrland
- SKTF (2007) *Kommunens ekonomi väger tyngre än de äldres behov. SKTF:s undersökning om den framtida äldreomsorgen*. www.sktf.se

- Sveriges kommuner och landsting (2009) *Kundval i hemtjänsten. Erfarenheter av information och uppföljning.*
- Thorslund, M. (2005). Äldreomsorgen och gapet mellan verkligheten och de politiska målen. *Sociologisk forskning* (3), 27-34.
- Thorslund, M & Wånell, SE. (2006) *Åldrandet och äldreomsorgen.* Studentlitteratur. Stockholm.
- Utrednings- och statistikkontor (2009) *Hemtjänsten i Stockholm – en enkät till brukarna hösten 2008.* Stockholm.
- Äldreförvaltningen (2010) *Metodhandledning. En metodhandledning för biståndshandläggare inom äldreomsorgen i arbetet med kartläggning och bedömning av behov i den dagliga livsföringen.* Äldreförvaltningen. Stockholms stad.
- Äldreombudsmannens årsrapport (2010) Stockholms stad
- Äldreomsorgsinspektörernas årsrapport (2010) Stockholms stad

BILAGA 1

Hindrande faktorer omräknat i poäng (rangordnat 1 = 5 p, rang. 2 = 4 p, rang.3 = 3 p, rang. 4 = 2 p och rang. 5 = 1 p)

Hindrande faktorer	1 (5)	2 (4)	3 (3)	4 (2)	5 (1)
STYRDOKUMENT					
Luddighet i styr- och stöddokument		4			
Riktlinjer		4			
Lagstiftning			3		1
ARBETSFÖRUTSÄTTNINGAR					
Antal ärenden	5	8			
Arbetsbelastning – arbetstempo	10	24		2	
Tidsbrist	30	12	3	2	
Stress, känsla av otillräcklighet	5				
Massproduktion av utredning – beslut		4			
Snabba beslut					1
Brist på kunskapsinhämtning					1
EKONOMI					
Ekonomi och budget brist på resurser	60	8	6	2	2
ORGANISATION					
Otydlig organisation	5	4	3	2	
Administrativt stöd saknas		4	6	4	
Brist på kunskap i organisationen	5				
Rutiner – brist på		4			
Jobbar olika i SDF			3	4	
Politisk (och ekonomisk) styrning			6		
Brist på kommunikation (hl, lt, utf)			9	6	2
Kommunala utförare saknas				4	
Utförare som inte fungerar		4	3	2	
Boråd					1
Tidsberäkning					
Samverkan		8	6		1
Utredningsmall saknas		8			
Chefer	5			2	
FAKTORER SOM FÖRSVARAR MOTET MED					
Info om utförare (val av, valsituation)			3		2
Utbud av insatser (begräns, insats saknas)					1
Anhöriga			3	2	
Anhöriganställningar				2	1
Hitta företrädare	5		6		
Andra språk och kulturer					2
Den äldre inser inte sitt hjälpbehov				2	
Den äldres insikt och vilja				2	2
Omfattande ansökningar					1
Den äldre förstår inte myndighetsprocess					1
Stort inflöde till den äldre			3	2	1
Snäva perspektiv		4	3		
Antal	26	25	22	20	20
Totalt antal Poäng	130	100	66	40	20

BILAGA 2

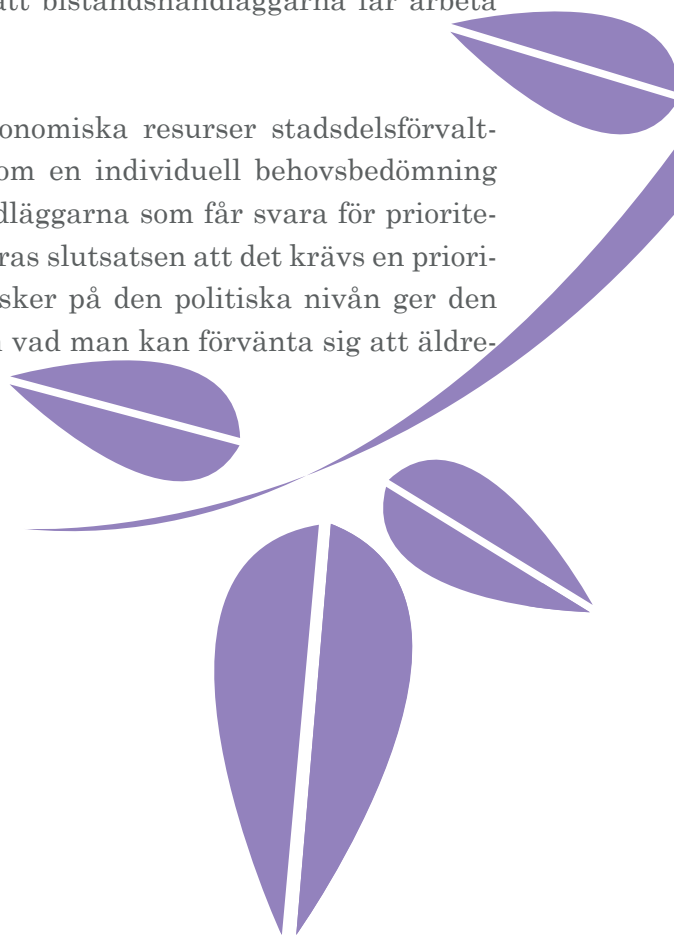
Stödjande faktorer omräknat i poäng (rangordnat 1 = 5 p, rang 2 = 4 p, rang 4 = 3 p, rang 4 = 2 p och rang 5 = 1 p)

Stödjande faktorer	1 (5)	2 (4)	3 (3)	4 (2)	5 (1)
STYRDOKUMENT					
Riktlinjer	5	24	18	2	3
SoL, Lagar (och avtal)	15	16		2	1
Styr och stöddokument	20	4	6		
Rutinpärm, rutiner	5	4		6	
STÖDFUNKTIONER					
Kollegor	20	24	9	12	1
Handledning			3	2	4
Chefer – bra arbetsledning	5	8	12		4
Ärendedragning inkl. boråd, möten		8		6	1
UTBILDNING OCH UTVECKLING					
Utbildning och kompetens/kunskap	30	12	3		2
Metodutveckling				2	
Sig själv					1
ORGANISATION					
Organisation	15				
Administrativa resurser		4	6	2	
Paraplysystemet, ParaGå, IT-stöd			3		2
Äldre direkt, Trygghetsjouren				2	1
Sommarvikarier					1
FAKTORER SOM UNDERLATTAR MOTET					
Utredning			3		
Dokumentation	5		6		
Den äldres inställning när man är kap	5				
Den äldres berättelse/kunskap om	10				
Insatser som motsvarar behoven			6		
Valfrihet Infomaterial/info om den äldre			3	4	
Anhöriga					1
SAMVERKAN					
Samarbete med utförare				2	1
Bra kontaktnät				2	3
Samverkan		4	3	8	1
Antal	27	27	27	27	27
Totala poäng	135	108	81	54	27

Äldreförvaltningens bedömningskansli genomförde dialogseminarier för Stockholms stads biståndshandläggare och deras chefer. Målet med seminarierna var att få fram vilka faktorer som styr och vilka förutsättningar som krävs för att biståndshandläggarna ska kunna göra mer individuella utredningar och fatta beslut om den äldres behov av stöd och hjälp. Denna rapport grundar sig på dessa seminarier.

Under seminarierna framkom den komplexa och mångfacetterade innehållet i biståndshandläggarnas roll. De är förutom socialarbetare även administratörer, informatörer och grindvakter – med uppgift att vakta pengar. Men rollerna är svår-förenliga. Administrationen tar tid från mötet med den äldre. Det administrativa stödet är underdimensionerat vilket medför att biståndshandläggarna får arbeta med fel uppgifter.

Grindvaktfunktionen – hänsynen till de ekonomiska resurser stadsdelsförvaltningen har – försvårar att fatta de beslut som en individuell behovsbedömning visar. I verkligheten är det dock biståndshandläggarna som får svara för prioriteringen när pengarna inte räcker. I rapporten dras slutsatsen att det krävs en prioriteringsdiskussion. Öppna prioriteringar som sker på den politiska nivån ger den enskilde medborgaren insyn i och kunskap om vad man kan förvänta sig att äldreomsorgen ska kunna tillgodose.



Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum är ett forsknings-och utvecklingscentrum. Uppdraget är att bidra med kunskap om äldre personers hälsa, vård och omsorg