

Socialt arbete med äldre

Förslag till kompetensbeskrivning
för handläggare inom äldreomsorg

Socialstyrelsen klassificerar sin utgivning i olika dokumenttyper. Detta är en *Kunskapsöversikt*. Det innebär att rapporten baseras på vetenskap och/eller beprövad erfarenhet. Kunskapsöversikter ska bland annat kunna ge stöd för en kunskapsbaserad vård och behandling, metodutveckling och annat förbättringsarbete, stimulera och underlätta kvalitetsuppföljning, stimulera till effektivt resursutnyttjande och/eller belysa fördelningsmässiga effekter. Socialstyrelsen svarar för innehåll och slutsatser.

ISBN 91-85482-70-6
Artikelnr 2006-110-21

Publicerad www.socialstyrelsen.se, oktober 2006

Förord

Att arbeta som handläggare inom äldreomsorg innebär ofta att vara den som har ett långtgående ansvar att utreda, bedöma och besluta om insatser för den enskilde och följa upp insatsernas effekter. Arbetet påverkar även de anhörigas tillvaro. Området blir alltmer mångfacetterat, vilket kräver att handläggarna har kunskaper som både är generella och gedigna. Detta är nödvändigt för att de skall kunna sätta sig in i nya arbetsområden och kunna utvecklas i takt med arbetsuppgifterna. Handläggarna samordnar ofta olika insatser inom och utom den egna förvaltningen. Tyngdpunkten i handläggarens komplexa yrkesroll har ofta kommit att hamna på administrativ skicklighet medan det relationella och stödjande arbetet inte lyfts fram lika mycket. Frågan om vilken kompetens de bör ha har inte diskuterats i någon större utsträckning och är inte heller särskilt mycket berörd i lagar, förarbeten eller i Socialstyrelsens arbeten.

Denna kunskapsöversikt är ett försök att förtydliga vilka krav på kunskap, färdigheter och förhållningssätt som äldre människor borde ha rätt att ställa på den professionelle yrkesutövaren. Arbetet påbörjades inom regeringsuppdraget Nationellt stöd för kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten som avslutades 2004. Huvudsyftet med regeringsuppdraget var att förstärka och fördjupa kunskapsutveckling genom att få en starkare koppling mellan det praktiska sociala arbetet, forskningen och grundutbildningen. Socialtjänstens arbete med äldre människor är i hög grad lagstyrt men har även vetenskap och beprövad erfarenhet samt etiska principer som grund. Materialet bygger i huvudsak på normativ grund men även på kunskaper från forskning, utvärdering, tillsyn samt erfarenheter från professionen.

Vår förhoppning är att materialet ska bidra till diskussioner och övervägande om vilka kunskaper och färdigheter som behövs för socialt arbete med äldre människor. Det syftar till att förtydliga vad som menas med lämplig utbildning och erfarenhet enligt socialtjänstlagen och Socialstyrelsens avsikt är att ge ut allmänna råd i frågan. Det kan även utgöra underlag för att planera grund- och vidareutbildningar.

Det första utkastet till rapporten togs fram av Elisabet Svedberg med stöd av en brett sammansatt referensgrupp. Arbetet har sedan slutförts inom ramen för socialtjänstavdelningens projekt *Kompetensbeskrivningar för socialtjänstpersonal* av Monica Norrman, projektledare. I det slutliga arbetet med rapporten har även Gert Alaby och Niklas Bjurström deltagit.

Åsa Börjesson
Avdelningschef
Socialtjänstavdelningen

Innehåll

<i>Förord</i>	3
<i>Sammanfattning</i>	7
<i>Inledning</i>	10
Bakgrund	10
Kommunal organisation varierar	11
Utvecklingstendenser	11
Syfte	11
Definition	12
Tillvägagångssätt	13
Rapportens disposition	13
Personalens utbildning	13
<i>Lagstiftning och annan styrning inom området</i>	15
Socialtjänstlagen (SoL)	15
Äldre människor	16
Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade	17
Hälso- och sjukvårdslagen (HSL)	17
Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd	17
God kvalitet och lämplig personal	18
Rättssäker handläggning och dokumentation	18
<i>Arbetets innehåll</i>	20
Arbetsprocesser i socialt arbete med äldre människor	20
Arbetsprocessen	20
Ansökan, anmälan	20
Kartläggning och bedömning av den äldres behov	20
Målsättning och val av insats	21
Beslut och planering av genomförandet	21
Genomförande och samordning av insatser	22
Uppföljning och utvärdering	22
Strukturellt och allmänt inriktat socialt arbete	22
Etik i socialt arbete	23
Kvalitetsbrister enligt tillsyn och uppföljning	24
Brukarperspektivet	24
<i>Forskning om handläggarens yrkesutövning</i>	26
Studier om behovsbedömning	26
Helhetsbedömning saknas	27
Biståndet anpassas till utbudet	27
Obalans i makt	28
Situationsbundet och mångfacetterat arbete	28
Studier om handlägningsprocessen	28

Stöd till anhöriga	29
Studier om kompetens	29
Målgruppskunskap	31
<i>Olika sätt att beskriva behov</i>	33
Nyttan för den enskilde	33
Sociala tjänster – omvårdnad, stöd och service	33
Funktionella nyttor	33
Bakomliggande nyttor/värden	34
Systematiska bedömningsinstrument och klassifikationssystem	34
Systematiska bedömningsinstrument	35
<i>Vilka kunskaper och färdigheter behöver handläggare ha?</i>	37
Kunskap om äldre och åldrande	38
Generell kunskap om äldre i samhället och åldrande	38
Kunskap om individers resurser och funktionsbegränsningar	38
Kunskap om äldres sjuklighet och om sjukvården	38
Kunskap om samhället och närmiljön.	39
Kunskaper i juridik	39
Kunskaper i att utreda och bedöma	40
Dokumentation	40
Kunskaper om insatser och genomförande	41
Kunskaper om samtal och samarbete	41
Att kunna samtala	41
Att kunna samarbeta	42
Att kunna samordna	42
Kunskaper om uppföljning, utvärdering och utveckling	43
Nyskapande och kunskapsutveckling	43
Förhållningssätt och bemötande	43
<i>Avslutning</i>	45
<i>Referenser</i>	47

Sammanfattning

De stora förändringar som har skett inom socialtjänsten och socialtjänstlagen medför att kraven på personalens kompetens behöver förtydligas. Socialtjänstlagen anger att det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Närmare preciseringar av vilken utbildning som behövs har inte gjorts vare sig i lagens förarbeten eller i Socialstyrelsens allmänna råd.

Detta förslag till kompetensbeskrivning avser socialt arbete med äldre och har fokus på handläggningsprocessen, samordning av genomförandet av insatser och uppföljning. Förslaget tar sin utgångspunkt i att äldre människor som kommer i kontakt med socialtjänsten har rätt att ställa krav på den professionelles kunskaper, färdigheter och förhållningssätt. Det är även viktigt för anhöriga/närstående att det stöd och de insatser som föreslås och genomförs vilar på gedigen kunskapsgrund. Förslaget är ett led i att förstärka och fördjupa kunskapsutveckling inom socialtjänsten genom att ange grundläggande krav på yrkeskunnande inom socialtjänstens äldreomsorg. Kompetensbeskrivningen kan vara ett stöd i kommunernas kvalitetsarbete för att få rätt kompetens i organisationen och för att bedöma när grundutbildning är tillräcklig och när vidareutbildning behövs. Beskrivningen kan också vara ett underlag vid länsstyrelsernas och Socialstyrelsens tillsyn av socialtjänsten liksom för planering av grund- och vidareutbildning vid universitet och högskolor.

Den yrkesgrupp inom socialtjänsten som utreder de behov som den äldre har och som beslutar om vilken insats som skall ges kallas ofta biståndshandläggare eller biståndsbedömare. Undersökningar visar att kommunerna strävar efter att anställa socionomer som handläggare med ansvar för myndighetsutövning inom individ- och familjeomsorgen. Inom äldreomsorgen är kravet på viss utbildning inte lika uttalat.

Det sociala arbetet med äldre är i hög grad lagstyrt men har även vetenskap och beprövade erfarenheter samt etiska principer som grund. Socialtjänstlagen utgör grunden för handläggarens yrkesutövning men flera andra lagar påverkar arbetet.

Förslaget till kompetensbeskrivning bygger på lagstiftning och andra rättsligt grundade dokument och på kunskaper från forskning, utvärdering och tillsyn. Forskningen och tillsynsrapporter visar bl.a. på brister när det gäller behovsbedömning, dokumentation, uppföljning av insatser och att sociala och psykiska behov ofta inte utreds och tillgodoses. Det saknas ofta en helhetsbedömning av den enskildes situation och behov. Vidare framkommer att samverkan mellan kommun och landsting behöver förbättras för att kunna tillgodose äldres, ofta komplexa, behov.

Den refererade forskningen som främst rör handläggningsprocessen och yrkesrollen visar att handläggarnas yrkesroll är mycket komplex. De befinner sig i en korstrycksituation där de utsätts för förväntningar och påtryckningar från olika håll. Uppdraget som handläggare kräver en hög grad av kompetens och professionell integritet bl.a. genom att socialtjänstlagens

konstruktion ger professionen en stark autonomi samtidigt som uppdraget begränsas av glappet mellan resurser och behov menar forskare. Studierna visar också att handläggarna inte alltid uppfattar den maktobalans som råder mellan handläggare och sökande.

Studier om kompetens visar att handläggaren behöver förvaltningskunskap och kunskap om socialrätt, kunskap om målgruppen och kunnighet i att utreda – samla in, bedöma behov, värdera och besluta samt dokumentera. Handläggaren behöver också kunskap om vad som kan åstadkommas med specifika insatser, som kan vara sociala, medicinska och pedagogiska.

Utifrån en sammanvägning av aktuell lagstiftning, resultat från tillsyn och forskning, etiska principer samt samlad erfarenhet från professionen har ett antal områden som har betydelse för handläggarna identifierats. Inom dessa områden ställs krav på socialarbetarnas/handläggarnas teoretiska kunnande, praktiska färdigheter och förhållningssätt. Områdena är:

Kunskap om äldre och åldrande:

För att kunna bedöma behov hos äldre måste handläggaren ha kunskap om äldres levnadsförhållanden och om vad åldrande innebär ur biologiskt, psykologiskt, kulturellt och socialt perspektiv. Även kunskap om funktionshinder och hur dessa påverkar den enskildes hela situation ur ålders- och situationsperspektiv behövs liksom kunskap om konsekvenser av förlust av närstående, kroppsfunktioner och förmågor. Handläggaren behöver vara uppmärksam på grupper som ställer särskilda krav på handläggarens kompetens. Det är t.ex. med demenssjukdomar eller äldre som av olika skäl inte själva kan eller har svårt att föra sin talan.

Kunskaper om olika sjukdomstillstånd och vilka sociala konsekvenser de medför behövs liksom kunskap om tecken på allvarliga sjukdomstillstånd. Förståelse för det medicinska språket och kunskaper om hälso- och sjukvårdens organisation och uppdrag behövs också.

Även medvetenhet om och förmåga att hantera att olika etniska och religiösa gruppers levnadsförhållanden, specifika livsvillkor samt syn på åldrande kan skilja sig åt är nödvändiga, liksom kunskaper om hur det omgivande samhället och miljön förhåller sig till detta.

Kunskaper i juridik:

Det är ett omfattande regelverk som reglerar arbetet inom äldreomsorgen, bl.a. socialtjänstlagen, hälso-och sjukvårdslagen, förvaltningslagen, sekretesslagen, färdtjänstlagen, lagen om bostadsanpassning och arbetsmiljölagen. Handläggaren behöver även känna till lag om stöd och service till vissa funktionshindrade. Kunskaper om Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd inom området behövs också.

Kunskaper i att utreda och bedöma:

För att kunna göra en korrekt helhetsbedömning ska handläggaren samla in, analysera och pröva informationen om den enskildes behov mot kriterierna för bistånd enligt SoL. Ansökan och ärendets komplexitet styr hur omfattande utredningen behöver vara. Handläggaren behöver kunskaper om kartläggning, om behov och behovsbedömning, om hur man väljer, värderar och

dokumenterar information. I kompetensen ingår att avgöra hur mycket information som behövs för att fatta beslut. Handläggaren behöver kunskaper om olika metoder i behovsanalys och utredningsmetodik, bl.a. systematiska bedömningsinstrument. Socialtjänstens uppgift är att underlätta för individen i vardagen och handläggaren behöver särskilt uppmärksamma sociala och psykologiska aspekter.

Kunskaper om insatser och genomförande:

För att handläggaren på ett sakligt och trovärdigt sätt ska kunna beskriva och föreslå insatser för brukaren behövs kunskaper om de verksamheter som finns att tillgå inom kommunen, hur de fungerar i praktiken samt vilka insatser som bäst kan svara mot olika målgruppers behov och förutsättningar. Handläggaren behöver också känna till vilken service som andra huvudmän och organisationer kan tillhandahålla. Handläggaren behöver även kunna stödja, handleda och motivera den personal som genomför insatser.

Kunskaper om samtal och samarbete:

För att göra kvalificerade bedömningar av behov behöver handläggaren kunna föra en dialog med den enskilde och i förekommande fall dennes närstående. Handläggaren behöver kunskaper i samtalsmetodik och om olika former av samtal.

Handläggaren skall samarbeta med den enskilde, dennes närstående, med professionella inom den egna myndigheten och med andra experter, utförare m. fl. Det ställs stora krav på handläggarens förmåga att samarbeta med andra. Kunskaper om framgångsfaktorer och hinder för samarbete behövs. Handläggaren behöver även kunskaper om att leda samverkansarbete med den äldres behov i fokus.

Kunskaper om uppföljning, utvärdering och utveckling:

Handläggaren behöver kunskaper om uppföljning och utvärdering av insatser för den enskilde för att ta reda på vad det blev av besluten och om intentionerna med insatsen uppfylldes. Bl.a. behövs kunskaper om hur man systematiserar och dokumenterar kommunala data och annan information.

Handläggaren behöver även kunskaper om hur man följer och tolkar forskning, utvärdering och kunskapsutveckling inom sakområdet.

Förhållningssätt och bemötande

Ett professionellt förhållningssätt och bemötande kännetecknas bl.a. av förmåga att visa respekt, ödmjukhet och empati samt förmåga att vara tydlig, saklig och strukturerad. Hit räknas också förmåga att kunna reflektera.

Det är betydelsefullt att kontakt och tillit uppstår i mötet mellan den äldre och handläggaren. Särskilda krav på handläggarens förmåga ställs när den enskilde inte själv kan eller har svårt att föra sin talan. Handläggaren måste då vara observant på att verkligen se till den enskildes bästa.

I ett professionellt förhållningssätt ingår också att kunna bemöta människor i kris och kunna hantera motstridiga intressen och konflikter. Att kunna bedöma när det egna kunnandet inte är tillräckligt och någon annan behöver kontaktas är ytterligare exempel på ett professionellt förhållningssätt.

Inledning

Syftet med denna kunskapsöversikt är att sammanställa en enhetlig och väl grundad kompetensbeskrivning för handläggare inom äldreomsorg. I dag saknas nationellt övergripande beskrivningar av vilken grundläggande och specialiserad kompetens som krävs för olika typer av arbetsuppgifter inom socialtjänsten. Lagstiftningen anger inga enhetliga krav på kunskap, färdigheter och förhållningssätt som personal inom socialtjänsten skall ha. För den enskilde som är i behov av socialtjänstens insatser är det viktigt att mötas av professionella yrkesutövare som har rätt kompetens. I slutrapporten från regeringsuppdraget Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten skriver Socialstyrelsen att man har för avsikt att i ordinarie verksamhet fortsätta arbetet med kompetensbeskrivningar för att kunna ge ut allmänna råd och stöddokument som beskriver nödvändig och fördjupad kompetens inom olika strategiska områden (Socialstyrelsen 2004).

Bakgrund

Den moderna svenska äldreomsorgen växte fram på 1950-talet. Då utvecklades möjligheterna att få vård och stöd i det egna hemmet i stället för på institution. Därefter följde decennier av utbyggnad både av institutionsvården och hemtjänsten. Under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet var äldreomsorgen i Sverige resursstarkast sett i relation till antalet äldre i befolkningen. När socialtjänstlagen trädde i kraft 1982 lagreglerades för första gången hela äldreomsorgen i Sverige.

Under 1990-talet genomfördes flera huvudmannaskapsförändringar samtidigt med besparingar vilket medförde stora strukturella förändringar, men även förändringar i arbetsförhållanden och arbetsvillkor. Förändringarna innebar att kommunerna fick ansvaret för nya uppgifter, nya målgrupper och nya verksamheter. Kommunerna fick ett hälso- och sjukvårdsansvar. Huvudmannaskapsreformerna var uttryck för den sedan flera decennier pågående strävan att stödja människor i deras hemmiljö, även när omfattande behov av vård och omsorg finns. Två ledord var normalisering och avinstitutionalisering.

Olika traditioner från hälso- och sjukvård och socialtjänst har integrerats i en ny verksamhet, som förväntas kunna skräddarsy den individuella tjänsten efter individens behov. Tjänsten skall kunna innehålla de specifika komponenter som behövs i varje enskilt fall. Detta kräver en god kapacitet hos socialtjänsten när den skall utreda vad den enskilde egentligen behöver, vilka resurser som finns i samhället i övrigt och vilka insatser som är ändamålsenliga i varje enskilt ärende. Det ställer också krav på att utveckling och förnyelse av insatser och arbetssätt.

Kommunal organisation varierar

Parallellt med det statliga reformarbetet genomförde kommunerna under 90-talet en omfattande strukturförändring. Nya nämndorganisationer infördes, förvaltningsorganisationer förändrades och nya driftsformer tillkom. En utvecklingstendens under 1990-talet var att äldreomsorgen konkurrensutsattes bl.a. i syfte att erbjuda alternativa driftsformer. Flera kommuner lade ut en betydande del av verksamheten på entreprenad. Många kommuner har skilt på myndighetsutövning och utförande inom äldreomsorgen, s.k. ”beställa -utförarmodell,” vare sig utförandet bedrivs i kommunal eller i privat regi. Särskilda handläggare är ansvariga för att bedöma och besluta om bistånd medan ansvaret för att utföra insatserna vilar på andra. Kraven på handläggarens kompetens är dock lika oavsett hur äldreomsorgen är organiserad.

Utvecklingstendenser

Dagens äldreomsorg står inför ytterligare utmaningar. Många äldre med stora behov får hjälp i hemmet. Brukarna har allt oftare sammansatta, komplexa behov av hjälp där kognitiva funktionsbegränsningar har stor betydelse. Stödet till anhöriga behöver utvecklas och deras inflytande behöver förstärkas. Anhöriga spelar en nyckelroll och deras insatser är av avgörande betydelse för äldres möjligheter att bo kvar hemma. Det gäller inte minst för äldre som är utrikes födda eller äldre som tillhör en nationell minoritet med behov av språkligt anpassade insatser. Behovet av samordning av olika typer av insatser från socialtjänst och hälso- och sjukvård men även från anhöriga och andra i närmiljön är mycket stort. Det gäller vid planering, genomförande och uppföljning av insatserna. Vård och omsorg behöver utformas mer individuellt med större utrymme för sociala relationer mellan personalen och den enskilde. Under senare år har brukarperspektivet i vård och omsorg förstärkts liksom kravet på uppföljning och utvärdering av insatsernas resultat. Det blir allt viktigare att kunna tillämpa bästa tillgängliga kunskap och att organisationen är kunskapsstyrd (Socialstyrelsen 2005, 2006).

Sammantaget medför förändringarna och utvecklingstendenserna att det ställs nya krav på personalens kompetens och på att kompetenskraven förtydligas. Det ställer vidare krav på att kompetensutveckling och studieutbudet vid fort- och vidareutbildningar anpassas till nya förutsättningar och krav.

Syfte

Personalens kompetens och kompetensutveckling är viktiga förutsättningar för en god kvalitet i det sociala arbetet. Det yttersta syftet med socialtjänstens arbete är att ge kommuninvånarna bästa möjliga hjälp, stöd och service. Vad som menas med kompetens har aktualiserats i och med att socialtjänstlagen (SoL) 1998 har kompletterats med en paragraf som anger att det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet (3 kap 3§). Vad som menas med lämplig utbildning och erfarenhet har dock inte berörts i någon större utsträckning i de olika utredningar som har behandlat socialtjänsten.

Syftet med denna rapport är att sammanställa en enhetlig och väl grundade kompetensbeskrivning för handläggare inom äldreomsorg. Frågor vi vill ge svar på är vilka specifika kompetenskrav som verksamheten ställer på handläggaren? En annan fråga är om grundutbildningen i dag ger den kompetens som krävs för att arbeta med socialtjänstens olika verksamhetsgrenar eller om vissa arbetsuppgifter är så komplicerade att handläggaren behöver vidare- eller fortbildningsinsatser. Majoriteten av handläggarna har idag en högskoleutbildning, som under de senaste årtiondena har genomgått förändringar, både vad gäller längd och innehåll, men det är oklart om dessa förändringar motsvarar de krav som ställs på myndighetsutövande arbete inom kommunerna.

Genom att tydliggöra vilken kunskap, vilka färdigheter och vilket förhållningssätt som handläggare behöver, ökar förutsättningarna för att brukaren få insatser av god kvalitet. Skriften behandlar inte enhetschefens kompetens.

Kompetensbeskrivningen kan även fungera som stöd för arbetsgivaren vid anställning av personal och för planering av fortbildningsinsatser mm. Utbildningsanordnare kan med hjälp av kompetensbeskrivningar få en bättre grund för planering av grund- och vidareutbildningar.

Definition

Inom äldreomsorgen finns det flera beteckningar på dem som handlägger ärenden inom äldreomsorgen. I kommunerna används olika beteckningar; man talar om biståndsbedömare, biståndshandläggare eller biståndsprövare och myndighetshandläggare. Även beteckningar som hemtjänstassistent, enhetschef eller områdeschef förekommer, för att nämna några benämningar för denna yrkesgrupp (Westlund & Clow, 1996; Dunér & Nordström 2003). Med handläggare menas i denna text de personer som arbetar med myndighetsutövning inom socialtjänstens äldreomsorg.

I rapporten används begreppen handläggning och handläggningsprocessen. Med handläggning avses allt som förekommer från det ett ärende anhängiggörs tills ett beslut fattas. Med begreppet handläggningsprocess avses en något vidare tolkning och innefattar förutom formalia även innehållet, dvs. den del i handläggningen där den professionella socialarbetarens, handläggarens, yrkeskunskap framträder, (Lindelöf & Rönnbäck 2004). De äldre och deras närstående till dessa möter kommunens omsorg genom handläggaren. Det är ett möte mellan människor, men det är också ett möte mellan en omsorgstjänst och en myndighetsutövande tjänsteman. Nordström & Dunér (2001) kallar denna dimension i behovsbedömningen för ”att bistå”. Det handlar om att bedöma omsorg efter behov, till skillnad mot att ”ge bistånd”, som är det juridiska beslut som följer efter en behovsbedömning.

Med omsorg om äldre menas i denna text sådan verksamhet som består av service, omvårdnad och annan omsorg som bedrivs enligt socialtjänstlagen (SoL).

Tillvägagångssätt

Underlaget till kompetensbeskrivningen utgörs av lagstiftning, allmänna råd, tillsynsrapporter, utvärderingar samt forskning inom området.

I arbetet har en referensgrupp medverkat. Gruppen har bestått av forskare, utbildningsanordnare, verksamma biståndshandläggare och representanter från pensionärsförbund och handikappförbund. Materialet har också diskuterats med berörda målgrupper vid flera seminarier.

Rapportens disposition

Detta material inleds med en kortfattad genomgång av de bestämmelser i lagstiftning och andra styrande dokument som har betydelse för vilken kompetens som behövs hos personalen. Därefter följer ett avsnitt som beskriver arbetsmomenten i handläggningsprocessen. Sedan följer ett avsnitt som återger vad forskningen och andra studier kan bidra med om handläggning och handläggarnas kompetens. Till sist beskrivs de kompetenskrav som kan ställas på handläggare inom äldreomsorg.

Personalens utbildning

Den vanligaste utbildningsbakgrunden för handläggare inom äldreomsorg är en högskoleexamen i social omsorg. Utbildningen har tidigare anordnats av vårdhögskolor men bedrivs numera inom statliga högskolor och universitet. Några inom yrkesgruppen har en äldre utbildning för ålderdomshemsföreståndare. Utbildning med inriktning mot social omsorg är under förändring. Det är i många fall inte längre något eget utbildningsprogram utan har integrerats i andra program såsom exempelvis socionomprogrammet. Bland de yrkesverksamma förekommer personer som har t.ex. socionomexamen, sjuksköterskeexamen eller arbetsterapeutexamen.

Högskoleverket (2003:29 R) har tillsammans med Socialstyrelsen, i en översyn av social omsorgsutbildning och socionomutbildningen föreslagit att dessa två utbildningar slås ihop till en och att yrkesexamen blir socionom och skall omfatta 140 poäng. Detta ställningstagande kan ses som ett tecken på att arbetsmarknaden och utbildningarna överlappar varandra i allt större utsträckning. Den sociala omsorgsutbildningen och socionomutbildningen förefaller bli alltmer lika, sedan inriktningen mot social omsorg har integrerats i socionomutbildningen. Det finns en tydlig strävan efter breda generalistkunskaper som grund för yrkesutövningen.

Den sociala omsorgsutbildningen, om 100 poäng, har varit inriktad på yrkesexamen för att tillgodose kompetensbehov inom äldre- och handikappomsorg, medan socionomexamen till stor del har haft en inriktning mot individ- och familjeomsorg inom socialtjänsten. En stor majoritet av de yrkesverksamma har således, genom sin grundutbildning, utbildats med tanke på vissa verksamhetsområden. De kan därför sakna både den utbildning och den praktiska erfarenhet som socialtjänstens utvidgade uppdrag fordrar, enligt ädelreformen, handikappreformen och psykiatrireformen och andra förändringar i omvärlden. Dessa förändringar reser frågor om innehåll och inriktning i en generalistutbildning och om på vilket sätt en sådan grund-

läggande, generell utbildning behöver fördjupas genom fortbildning och vidareutbildning.

I Höskoleverkets rapport påtalas att utvecklingen inom socialtjänsten medför ändrade och ökade krav på personalens kompetens. Detta till följd av att den enskilde individens inflytande ökar, att alltfler klienter/brukare kommer från en annan kultur, att socialtjänsten strävar efter att bli en mer kunskapsbaserad verksamhet och att hänsyn skall tas till politiska ambitioner. Socialtjänsten är en komplex och mångfacetterad verksamhet som måste kunna motsvara många och varierande krav. En grundutbildning kan inte ge fördjupade kunskaper inom alla områden. Det finns emellertid vissa gemensamma färdigheter som efterfrågas oavsett arbetsområde, till exempel kunnande om dokumentation, utvärdering och samtalsmetodik. Ett krav är också att kunna följa kunskapsutvecklingen. Specialistkunskaper inom särskilda områden kan erhållas genom olika vidareutbildningar.

Lagstiftning och annan styrning inom området

Den aktuella lagstiftningen innehåller mål, bestämmelser och vägledning som har betydelse för vilken kompetens personalen bör ha. Dessutom anges att huvudmannen skall ha personal som har den kompetens som krävs för att fullgöra lagarnas intentioner. I SoL och HSL finns även bestämmelser om kvalitetsutveckling, vilka Socialstyrelsen har utgått ifrån vid utfärdandet av föreskrifter och allmänna råd.

Det är flera lagar som styr handläggarens arbete. Socialtjänstlagen (SoL) utgör grunden. Men även Förvaltningslagen (FL), Kommunlagen (KL), Sekretesslagen, Hälso- och sjukvårdslagen (HSL) samt Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) har betydelse för arbetet. Därutöver finns föreskrifter, allmänna råd, rättspraxisplan m.m. som handläggaren behöver känna till. Det är alltså ett omfattande regelverk som påverkar och styr arbetet. Till detta kommer kommunernas delegationsregler, lokala riktlinjer eller vägledningsdokument som handläggarna skall ta hänsyn till. Här följer en kort genomgång av de lagar och föreskrifter som påverkar handläggningsprocessen inom äldreomsorgen.

Socialtjänstlagen (SoL)

Socialtjänstlagen bygger på en tydlig värdegrund vilken framgår av 1 kap 1 § att:

Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas

- ekonomiska och sociala trygghet,
- jämlikhet i levnadsvillkor,
- aktiva deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupper egna resurser.

Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Detta är den grund som handläggare inom socialtjänsten ska utgå från både vid sina dagliga möten med människor som söker stöd och hjälp men även vid beviljande och utformningen av insatser.

Därutöver ställer lagen krav på att "Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver." SoL 2 kap. 1 §. Detta innebär att kommunen har ansvaret, utan att inskränka andra huvudmäns ansvar, att tillse att det finns ett yttersta skyddsnät så att den enskilde ges de insatser han eller hon behöver.

Lagen ställer därmed stora krav på både tjänstemannens etiska kompetens, att kunna handla utifrån lagstiftningens värdegrund, men även att verksamheten organisation ger möjlighet för handläggaren att samordna insatserna till den enskilde utifrån kommunens yttersta ansvar.

I 3 kap. SoL finns reglerat socialtjänstens skyldigheter att ha en uppsökande verksamhet t.ex. bland äldre, att göra sig förtrogen med medborgarnas levnadsförhållanden och att delta i planeringen för en god samhällsmiljö.

I SoL 4 kap. 1 § regleras rätten till bistånd. Den som inte själv kan tillgoda sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Biståndet skall utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Biståndet kan ges som försörjningsstöd eller för livsföring i övrigt, till exempel bistånd till läkarvård och tandvård, till glasögon, till hemtjänst, särskilt boende för äldre mm.

Det är individens behov som är avgörande för rätten till bistånd. Det finns inte någon precisering, vare sig i lagen, i lagens förarbeten eller i kommentarerna till lagen av vad som avses med behov. Det finns inte heller någon entydig och given rättslig praxis som skulle kunna vägleda handläggarna när de skall bedöma behov enligt SoL (Bergmark, 1998).

Socialtjänstlagens ramlagskonstruktion ger kommunerna ett stort handlingsutrymme vid tillämpningen av lagen. Rätten till bistånd och biståndets omfattning varierar mellan kommuner och över tid. Genom den långtgående decentralisering av beslutsfattandet som har skett inom socialtjänsten, har handläggarna stora möjligheter att agera självständigt när de tillämpar lagstiftningen och de lokala riktlinjerna.

Äldre människor

Det finns särskilda målbestämmelser för olika grupper, reglerade i 5 kap. SoL. För gruppen äldre människor sägs att de skall få möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och att deras självbestämmande och integritet skall respekteras. Socialnämnden skall verka för att äldre människor får goda bostäder och skall ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Kommunen skall inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad till äldre människor som behöver särskilt stöd. Genom uppsökande verksamhet skall socialnämnden upplysa om sin verksamhet på detta område samt göra sig väl förtrogen med de äldres levnadsförhållanden. Vid planeringen av sina insatser för äldre skall kommunen samverka med landstinget och andra samhällsorgan.

Till skydd för den enskilde tillfördes socialtjänstlagen 1999 en ny bestämmelse kallad Lex Sarah. Lagens innebörd är att den som är verksam inom omsorgen för äldre och funktionshindrade människor och som uppmärksammar eller på annat sätt får kännedom om allvariga missförhållanden som rör omsorgerna om någon enskild, är skyldig att genast anmäla detta till beslutande nämnd. Detta gäller både offentlig och enskild verksamhet. Syftet är att komma tillrätta med missförhållanden i verksamheten. Till stöd för tillämpningen av Lex Sarah har Socialstyrelsen utarbetat föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2000:5).

Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade

LSS är en rättighetslag inom handikappområdet. Den utgör ett komplement till SoL. För att rätt till en insats enligt LSS skall föreligga krävs att den enskilde tillhör någon av de tre personkretsar¹ som omfattas av lagen, att han/hon har behov av insatsen för att tillförsäkras goda levnadsvillkor samt att behoven inte har tillgodosetts på annat sätt. Goda levnadsvillkor har i förarbetena definierats som att man genom insatserna skall få möjlighet att leva ett liv på samma villkor som andra personer i samma ålder.

En bedömning av en persons behov av stöd eller av service skall alltid ske utifrån en sammanvägning av medicinska, sociala och psykologiska faktorer.

Även Lag om assistansersättning LASS är en rättighetslag. Den ger den som behöver personlig assistans för sina grundläggande behov mer än 20 timmar i veckan, möjlighet att få assistansersättning enligt lagen (1993:389) om assistansersättning. Förutsättningarna är att man tillhör den personkrets som har rätt till insatser enligt LSS. Beslut om rätt till assistansersättning fattas av försäkringskassan.

Hälso- och sjukvårdslagen (HSL)

I Hälso- och sjukvårdslagen 3 a § (1982:763) regleras landstingets ansvar för att de som är bosatta inom landstinget eller stadigvarande vistas där, skall erbjudas habilitering och rehabilitering. Funktionshindrade skall erbjudas hjälpmedel och de som är hörselskadade, döva eller synskadade skall erbjudas tolktjänst. Kommunens hälso- och sjukvårdsansvar regleras i 18-24 §§. Där sägs att kommunen skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt de äldre som behöver särskilt stöd och som bor i kommunens särskilda boendeformer för service och omvårdnad. Detsamma gäller för dem som av fysiska, psykiska eller andra skäl bor i bostäder med särskild service. Kommunens ansvar och befogenheter omfattar inte sådan hälso- och sjukvård som meddelas av läkare (18 §).

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd

Bestämmelserna i lagar och förordningar kompletteras i vissa fall med föreskrifter och allmänna råd från Socialstyrelsen. Föreskrifter är bindande regler till skillnad från allmänna råd som innehåller rekommendationer om hur en lag eller författning kan eller bör tillämpas. Socialstyrelsen får utfärda föreskrifter om insatser inom omsorger om äldre människor till skydd för den enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa.

¹ Personkretsen utgörs av personer:

1. med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
2. med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder eller hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
3. med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

När det gäller handläggning av ärenden har Socialstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om dokumentation vid handläggning av enskilda ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVM, LVU och LSS (SOSFS 2006: 5). Frågor som rör handläggningsprocessen berörs även i föreskrifter och allmänna råd om kvalitetssystem (SOSFS 2006:11).

God kvalitet och lämplig personal

Socialtjänstens insatser ska vara av god kvalitet och tjänsterna ska utföras av personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Detta framgår av socialtjänstlagens 3 kap. 3 §. Därutöver behöver den som utför socialt arbete ha en personlig lämplighet för uppgiften. För att insatser av god kvalitet ska kunna ges är det viktigt verksamheten systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. En viktig del i att systematiskt utveckla verksamheten är att personalen ges möjlighet till kontinuerlig kompetens- och kunskapsutveckling utifrån verksamhetens och brukarnas behov.

God kvalitet i äldreomsorgen innebär att verksamheten uppfyller krav på att behovsbedömningen är professionell, trygg och rättssäker och att insatserna utformas utifrån den enskildes individuella behov, förutsättningar och önskemål. Detta kräver att den enskilde ges inflytande över insatsernas utformning och innehåll samt anhörigas delaktighet i planeringen och genomförandet av insatserna. Detta kräver att det finns en väl fungerande ledning och styrning av verksamheten samt att det finns en väl sammansatt och kompetent personal med olika kompetens och erfarenhet.

Systematiskt kvalitetsarbete

För att stödja kommunernas arbete med att systematiskt utveckla och säkra kvaliteten i äldreomsorgen har Socialstyrelsen gett ut föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för kvalitetsarbete i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2006:11).

Ledningssystemet ska säkra att det finns:

- ett tydligt syfte med verksamhetens kvalitetsarbete
- tydliga och uppföljningsbara mål för verksamheten
- en ansvarfördelning som klargör vem som är ansvarig för olika delar i en arbetsprocess
- brukarna ges möjlighet att delta och påverka verksamhetens innehåll och utformning
- medarbetarnas kompetens och erfarenheter tas tillvara och utvecklas

Ledningssystemet ska bl.a. säkra att det finns rutiner för handläggning av enskilda ärenden. Viktiga arbetsprocesser att regelbundet gå igenom är t.ex. ansökningar om äldreomsorg, informationsöverföring och samverkan. Syftet med genomgångarna är att skapa en säker och trygg äldreomsorg men även att ta till vara brukarnas synpunkter på innehåll och utbud.

Rättssäker handläggning och dokumentation

En professionell handläggning och en korrekt dokumentation är två viktiga förutsättningar för att den enskilde skall tillförsäkras rättssäkerhet i mötet med socialtjänsten. Av Socialstyrelsens rapport (Socialstyrelsen 2003a)

framgår bland annat att länsstyrelserna, vid en granskning av äldreomsorgen, fann brister när det gällde handläggning och dokumentation. Bristerna gällde i stor utsträckning dokumentation såväl under handläggningen av enskilda ärenden som under genomförandet av beslut om insatser. Även JO har vid flera tillfällen kritiserat kommunerna för brister i handläggning och dokumentation av enskilda ärenden. Socialstyrelsen har mot bakgrund av de påtalade bristerna tagit fram föreskrifter och allmänna råd om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser (SOSFS 2006:5).

Sammanfattningsvis är arbetet inom äldreomsorgen i hög grad lagstyrt. Socialtjänstlagen utgör grunden för handläggarens yrkesutövning men flera andra lagar påverkar arbetet. Därtill kommer normerande material från staten samt kommunens egen styrning. Lagstiftningen innehåller mål som har betydelse för vilken kompetens personalen bör ha. Dessutom anges att huvudmannen skall ha personal som har den kompetens som krävs för att fullgöra lagarnas intentioner. I SoL finns även bestämmelser om kvalitetsutveckling, vilka Socialstyrelsen har utgått ifrån vid utfärdandet av föreskrifter och allmänna råd. I dessa poängteras att personalens kompetens är en viktig faktor för att säkra och utveckla kvaliteten i arbetet. I föreskrifter och allmänna råd har Socialstyrelsen föreskrivit och rekommenderat om dokumentation under handläggningen av ärenden och genomförandet av insatser. Som komplement till föreskrifter och allmänna råd har Socialstyrelsen givit ut en handbok om handläggning och dokumentation av ärenden inom socialtjänsten (Socialstyrelsen 2006a).

Arbetets innehåll

Socialt arbete med äldre människor kan beskrivas på tre nivåer; individgrupp- och samhällsnivå. Eftersom fokus i detta material är handläggning och uppföljning har beskrivningen sin tyngdpunkt på individnivån. Socialt arbete med äldre människor har många gemensamma moment med socialt arbete inom individ- och familjeomsorg och handikappomsorg. Här beskrivs det som är karaktäristiskt för äldreomsorg.

Arbetsprocesser i socialt arbete med äldre människor

Att bedöma behov, besluta om insatser och följa upp dessa brukar sammanfattas under benämningen handlägningsprocessen. Den formella handlägningsprocessen är väl beskriven inom forskningen liksom i föreskrifter, allmänna råd och handbok från Socialstyrelsen. Innehållet i arbetsprocesserna är däremot inte lika väl beskrivna vare sig i forskning eller i rapporter från Socialstyrelsen. Med utgångspunkt från brukarnas behov, gällande lagstiftning och de normerande dokumenten redovisas kortfattat i detta avsnitt de delmoment som ryms inom arbetsprocessen.

Arbetsprocessen

I figuren nedan sammanfattas de olika delmomenten i arbetsprocessen.

Ansökan, anmälan	Kartläggning och bedömning av behov	Målsättning, val av insats	Beslut och planering av genomförande	Genomförande, samordning	Uppföljning, utvärdering
------------------	-------------------------------------	----------------------------	--------------------------------------	--------------------------	--------------------------

Ansökan, anmälan

Ett ärende kan komma till nämndens kännedom på olika sätt. Den enskilde kan själv ansöka om hjälp eller stöd. Det kan också vara andra myndigheter eller en anhörig som gör en anmälan. När det gäller rätten till bistånd finns det inga begränsningar i SoL om vad den enskilde kan ansöka om. Även om det från början står klart att den enskildes ansökan inte kan beviljas ska ärendet avslutas med ett beslut.

Kartläggning och bedömning av den äldres behov

När något kommit till nämndens kännedom som kan föranleda åtgärd skall nämnden utan dröjsmål inleda utredning (11 kap.1§ SoL). Denna fas består av två moment, kartläggningen och handläggarens bedömning. Utredningen

bör genomföras så att individens behov beskrivs med utgångspunkt i lagstiftningens intentioner. Det innebär bl.a. att utredningen behöver belysa sådana förhållanden hos den enskilde och i hans/hennes sociala och fysiska miljö som har betydelse för möjligheterna att leva ett självständigt liv under trygga förhållanden, vara aktiv och ha en meningsfull tillvaro. Det innebär att ta hänsyn till hela människan och förutsätter att olika behov beaktas och vägs samman. Handläggaren kan behöva söka information om den enskildes familj, ekonomiska situation, kontaktnät, boende, hälsotillstånd och om fysisk och psykisk funktionsförmåga liksom om den enskildes vanor, livsstil, intressen och önskemål samt möjligheter och egna resurser. De vanligaste informationskällorna är samtal med den enskilde, men även anhöriga och professionella yrkesutövare kan bidra med beslutsunderlag. Observation av den enskilde kan vara en viktig informationskälla. Ansökan och ärendets komplexitet styr hur omfattande utredningen behöver vara. Olika kvalitativa och kvantitativa metoder och hjälpmedel, t.ex. standardiserade bedömningsinstrument, kan ge kompletterande information om den enskildes aktuella tillstånd och behov.

Kartläggningen behöver även innehålla en beskrivning av ett önskvärt tillstånd som grund för mål och val av insatser. Ofta krävs redan i denna fas samverkan med professionella med andra yrkeskompetenser. Arbetet skall genomföras på ett sådant sätt att den enskildes integritet och självbestämmande främjas (1 kap. 1 § SoL). Handläggaren behöver också uppmärksamma om anhöriga har behov av stöd.

Målsättning och val av insats

Med utgångspunkt i den enskildes behov och det aktuella funktionstillståndet kan därefter mål för insatserna utformas. Dessa behöver vara väl övervägda i samråd med den enskilde, ev. närstående samt vård- och omsorgsaktörer och tydliga och möjliga att förstå. Målen behöver vara utformade så att de är möjliga att kommunicera med dem som ska medverka i genomförandet och vara möjliga att följa upp. Det betyder att målen behöver vara operationella och konkreta. Det är angeläget att insatsens art och målet med den blir tydlig. Såväl materiella insatser som t.ex. hjälp med städning, mat m.m., som icke materiella som t.ex. stödsamtal, tillsyn m.m. behöver beskrivas. En insats som beskrivs som materiell t.ex. städning eller mat kan ha stor relationell betydelse för den enskilde.

Insatserna bör bygga på bästa tillgängliga kunskap. Även målbeskrivningen och val av insatser ska ske i dialog med den enskilde och med respekt för dennes självbestämmande samt i samråd med dem som ska medverka i genomförandet.

Beslut och planering av genomförandet

De uppgifter som behövs för att insatser skall kunna genomföras på ett ändamålsenligt och säkert sätt skall lämnas till den som svarar för det praktiska genomförandet av insatsen så att besluten kan verkställas. Mål och insatser som olika aktörer har ansvar för att genomföra bör därför dokumenteras. Det kan vara fråga om åtgärder som ges enligt hälso- och sjukvårdslagen

eller om insatser som ges av frivilligorganisationer vid sidan av socialtjänstens insatser. Den enskilde ska kunna påverka genomförandet. Det är viktigt att de som skall genomföra insatserna är delaktiga och har möjlighet att påverka hur de ska utföras.

Genomförande och samordning av insatser

De beslutade insatserna kan vara av många olika slag och utföras av en rad olika aktörer varför behovet av samordning oftast är mycket stort. En viktig del i det sociala arbetet under genomförandet är därför att samordna insatser och åtgärder. Samordningen behöver så långt möjligt utgå från den äldres önskemål och förutsätter ett nära samspel med såväl närstående som utförare. Dessa kan vara professionella yrkesutövare och frivilligaktörer.

Det sociala arbetet under genomförandefasen kan även bestå av annat innehåll. Ett exempel är att självständigt tillsammans med andra yrkesgrupper bedriva utvecklingsarbete. Ett annat exempel är att handleda personal och medverka i läroprocesser på arbetsplatser.

Uppföljning och utvärdering

En kontinuerlig uppföljning av insatser och mål är en förutsättning för att beviljade insatser också ska verkställas. Det är angeläget ur rättssäkerhetssynpunkt och av effektivitetsskäl. Det är också en viktig del i lärandet. Återföring av information av hur de planerade insatserna bidragit till att uppfylla målsättningen är ett underlag för att utveckla hela handlägningsprocessen. En viktig kvalitet i arbetsprocessen är att beviljade insatser faktiskt utförs, annars uppstår rättsförluster och kvalitetsbrister. Uppföljning och utvärdering bör i ökad utsträckning uppmärksamma effekter av insatser för den enskilde. Det förutsätter ett systematiskt arbetssätt.

Strukturellt och allmänt inriktat socialt arbete

Vid sidan av det individinriktade sociala arbetet som beskrivs ovan kommer socialtjänsten även i framtiden att behöva arbeta med mer generellt utformade insatser. Till socialtjänstens uppgifter hör bl.a. att verka för att äldre får goda bostäder och stöd och hjälp i hemmet samt annan lättåtkomlig service 5 kap. 4-6 SoL. En uppgift för socialtjänsten är att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, medverka i samhällsplaneringen, främja goda miljöer, informera om socialtjänsten samt bedriva uppsökande verksamhet 3 kap. 1-2 §§ SoL. Ytterligare en uppgift där de professionella behöver kunskaper och handlingsstrategier är kontakt med media.

Äldres levnadsvillkor är ofta relaterade till strukturella förutsättningar. Det sociala arbetet kan då betyda att analysera, lägga förslag och medverka i förändringsarbete bl.a. genom kartläggning, - analys, och planeringsarbete inom olika sektorer som bostad, trafik, service, trygghets, säkerhet, kultur och fritid. Allmänt inriktade insatser till en viss målgrupp kan även förekomma. Mycket talar för att lätt tillgängliga tjänster som inte förutsätter en individuell behovsbedömning kommer att utvecklas.

Etik i socialt arbete

I socialtjänstlagen påtalas att verksamheterna skall bygga på respekt för människornas självbestämmande och integritet. Inom omsorgerna gör sig dessa värden dagligen påminna och handläggaren bestämmer vilket genomslag dessa värden får i praktiken, i kontakten med enskilda individer. Detta ansvar kräver en betydande mognad och medvetenhet.

I socialt arbete är det viktigt att bakomliggande normer och värderingar tydliggörs och att handläggarna är medvetna om vem de företräder – om det är socialtjänsten, skattebetalarna, brukarna/klienterna eller deras anhöriga. Dessa kan ibland ha motstridiga intressen och det kan bli nödvändigt att väga dessa intressen mot varandra eller att välja sida. För att kunna göra detta på ett genomtänkt sätt, bör de bakomliggande värderingarna hos handläggarna göras tydliga. Först när värderingarna har uttalats kan de bli föremål för en kritisk diskussion och debatt (Pettersson 2000).

En rad yrkesgrupper har formulerat yrkesetiska koder, som ofta anknyter till etiska regler som har formulerats av yrkeskårens internationella samslutningar. Yrkesetiska regler har en positiv funktion genom att de kan utgöra ett stöd för dem som eftersträvar ett medvetet etiskt förhållningssätt i sin yrkesverksamhet. Reglerna kan vidare vara en hjälp för att komma tillrätta med eventuellt oetiskt handlande inom yrkeskåren. De yrkesetiska reglerna har dock begränsningar. De är ofta allmänt och vagt formulerade och kan därför vara svåra att tillämpa i konkreta situationer. Reglerna får naturligtvis inte ersätta ett personligt genomtänkt ställningstagande i moraliska valsituationer (Collste 1996).

Socialtjänstlagens ramkonstruktion gör det möjligt att tolka och omsätta lagens intentioner på olika sätt. Själva poängen med ramlagar är just att de skall kunna anpassas till lokala förhållanden och enskildas behov. Här finns utrymme för att olika tolkningar – och därmed också olika värderingar – skall kunna göra sig gällande i beslutsfattandet. Det är således viktigt att vara uppmärksam på hur olika tolkningar kommer till uttryck, till exempel i olika riktlinjer och principer.

Socialtjänstens etiska frågor kan inte lösas enbart genom att skapa riktlinjer och principer. Inte heller genom att man enbart uppmärksammar bemötandet. Hur relationen mellan handläggare och brukare/klient utformas är givetvis mycket betydelsefullt, men frågorna måste dessutom lyftas upp på en principiell nivå och omfatta hela det sammanhang i vilket socialt arbete ingår. Några i förväg givna svar finns inte, utan varje situation måste analyseras utifrån sina egna förutsättningar. Av detta framgår att etiken måste växa fram i en arbetsgemenskap, där diskussionen ständigt hålls levande.

Det är inte bara handläggarna som behöver tid och utrymme för att begrunda de värdegrundsfrågor som styr deras dagliga arbete. Även den politiska ledningen och tjänstemannaledningen kan behöva diskutera värdefrågor.

En socialtjänst som i större utsträckning än idag baserar sina beslut och insatser på aktuella kunskaper från vetenskap och praxis, kan leda till att handläggare ställs inför valet att utnyttja denna kunskap och erbjuda verkningfulla insatser eller att låta ledningens/politikens eventuella andra uppfattningar bestämma vilka insatser som erbjuds i kommunen. Det kan även

tänkas att klienter/brukare och anhöriga själva har egna önskemål om insats eller åtgärd och att dessa önskemål rimmar illa med kunskapsläget. Dessa olika dilemman måste hanteras och lösas av socialtjänsten och handläggarna.

Kvalitetsbrister enligt tillsyn och uppföljning

En professionell handläggning och en korrekt dokumentation är två viktiga förutsättningar för att den enskilde skall tillförsäkras rättssäkerhet i mötet med socialtjänsten. Av Socialstyrelsens rapport (Socialstyrelsen 2003a) framgår bland annat att länsstyrelserna, vid en granskning av äldreomsorgen, fann brister när det gällde handläggning och dokumentation. Bristerna gällde i stor utsträckning dokumentation såväl under handläggningen av enskilda ärenden som under genomförandet av beslut om insatser. Även JO har vid flera tillfällen kritiserat kommunerna för brister i handläggning och dokumentation av enskilda ärenden. Socialstyrelsen har mot bakgrund av de påtalade bristerna tagit fram föreskrifter och allmänna råd om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser. (SOSFS 2006:5).

I tillsynsrapporten från 2004 (Socialstyrelsen 2005a) framkommer att det sker en förskjutning från omsorg till vård som bl.a. innebär att enbart praktiska och medicinska behov tillgodoses medan psykiska och sociala behov inte beaktas. Vidare framkommer att det finns brister i kommunikation mellan handläggaren och den som genomför insatsen samt i uppföljningen av de beviljade insatserna. En annan kvalitetsbrist är att beviljade insatser inte alltid utförs. Det betyder att verkställigheten av insatser inte alltid sker enligt fattade biståndsbeslut (Socialstyrelsen, 2005a).

Av Socialstyrelsens lägesrapport 2005 framgår att det råder brister i såväl styrning som uppföljning av insatser för den enskilde. En stor del av den tid som beviljats för att hjälpa den äldre utförs inte visar studierna (Socialstyrelsen 2006). Detta kan leda till en minskad effektivitet i verksamheten förutom brister i rättssäkerhet för den enskilde. Det krävs en individbaserad verksamhetsuppföljning där uppgifter om behov, utförda insatser, kostnader och kvalitet kan kopplas samman.

Brukarperspektivet

Många kommuner gör ansträngningar för att utveckla brukarmedverkan, bl.a. genom att enskilda brukare/klienter eller deras organisationer inbjuds att medverka och lämna synpunkter på socialt arbete. Mycket återstår att göra för att ta reda på vad personer som har fått individuellt riktat stöd tycker om insatsen. Brukarmedverkan, är ett sätt att tillföra kunskap till det sociala arbetet. Det är ett eget fördjupningsområde, med de fördelar och svårigheter som det kan innebära att tillfråga enskilda eller representanter för organisationer om deras hållning och synpunkter (Socialstyrelsen 2004a).

Det finns ingen rikstäckande studie som kan ge information om de äldres upplevelser av vård och omsorg. Socialstyrelsen har låtit ställa samman resultat från lokala brukarundersökningar. Resultatet visar att de äldre och anhöriga generellt ger positiva omdömen om kommunernas vård och om-

sorg. Det finns dock en ganska stor variation i de äldres åsikter om enskilda aspekter på vården och omsorgen. Inom några områden är åsikterna mer kritiska. Det gäller t.ex. personkontinuitet, dvs. det är för många olika personer som ger stöd och hjälp. Det gäller också möjligheterna att påverka hur hjälpen utförs och att det finns brister i utrymme för social samvaro och samspel med personalen. Undersökningarna pekar på grundläggande brister i äldreomsorgen bl.a. att det är svårt för den äldre att skapa relationer med personalen (Socialstyrelsen 2006).

Sammanfattningsvis

Att beskriva och analysera behov, välja och besluta om insatser, planera och samordna genomförandet av insatser samt att följa upp dessa brukar sammanfattas under benämningen handläggningsprocessen. Den formella handläggningsprocessen är väl beskriven inom forskningen liksom i föreskrifter, allmänna råd och handbok från Socialstyrelsen. Innehållet i arbetsprocesserna är däremot inte lika väl beskrivna vare sig i forskning eller i rapporter från Socialstyrelsen. Behovet av systematik i såväl utredningsfasen som vid under uppföljning är stort. Handläggaren har oftast en samordnande roll.

Frågor om etik har stor betydelse för en socialtjänst som baseras på kunskap. Etiska frågor kommer alltid att väckas i förhållande till klienter/brukare, anhöriga, ledning och politiker. Flera år i rad har tillsyns och uppföljningsrapporter visat på brister i kompetens när det gäller handläggning, behovsbedömning, dokumentation, uppföljning av insatser samt att sociala och psykiska behov inte beaktas.

Forskning om handläggarens yrkesutövning

Utöver att beskriva den aktuella lagstiftningen har vi haft ambitionen att redovisa den forskning som berör handläggarnas yrkesutövning. I det följande presenteras merparten av aktuell svensk forskning kring behovsbedömning, handläggning och kompetens i äldreomsorgen. Under senare år har forskningen inom äldreomsorgen ökat. Trots det är mycket okänt om handläggarna och en helhetsbild av den komplexa yrkesrollen saknas. Flera doktorsavhandlingar har berört olika delar av handläggningsprocessen och yrkesrollen. Det är framförallt den formella handläggningsprocessen som är väl beskriven. Handläggarens möte med brukaren och metoder och arbets sätt i bedömningsprocessen är däremot avsevärt mindre belyst.

I en litteraturoversikt av aktuell forskning, FoU-rapporter m.m. om handläggarnas yrkesroll skriver författarna att handläggarens roll är mycket komplex. Tyngdpunkten har kommit att hamna på administrativ skicklighet. Arbetet utförs i gränslandet mellan privatliv och offentligt verksamhet. Handläggarna befinner sig i ett slags korstryck där de utsätts för förväntningar och påtryckningar från olika håll. Arbetet har en inbyggd konflikt när handläggaren med knappa resurser ska fullfölja ledningens mål och tillgoda de äldres behov. Dilemman uppstår ofta då det inte alltid går att förena hänsyn till den rättsliga regleringen och den egna organisationens regler. Uppföljningar är ett eftersatt område. Komplexiteten i handläggarens arbete anses ha ökat i takt med välfärdsstatens förändringar (Norman, Eva & Schön, Per Äldrecentrum, 2005:4).

Myndighetsutövning, samarbetet med andra yrkesgrupper inom och utom den egna förvaltningen, beställarrollen samt förmåga att sätta sig in i andra människors levnadsförhållanden och tankevärld lyftes fram av handläggarna själva i en intervjustudie (Blomberg, 2004).

Studier om behovsbedömning

Flera forskningsrapporter (Lindelöf & Rönnbäck 1997, 2000, 2004) visar att det råder skillnader i hur handläggarna bedömer behov såväl mellan kommuner som inom samma kommun. Dessa skillnader kan enligt forskarna ha flera förklaringar. Det finns lokala riktlinjer som "begränsar" handläggarnas beslutsutrymme. Handläggarna har olika lång och bred erfarenhet. Socialtjänstens organisation kan påverka handläggarens bedömning av ärenden. Forskarna har jämfört kommuner där hemtjänstassistenter både gör behovsbedömningar och är arbetsledare för hemtjänstpersonal med kommuner där handläggarna är specialiserade på enbart behovsbedömning. De drar den generella slutsatsen att de specialiserade handläggarna tenderar att handlägga ärendena mer rättssäkert genom ett mer professionellt förhållningssätt

och med mer motiverade beslut (Rönnbäck & Lindelöf 2004). Även Lagergren (2002) har kommit fram till samma slutsats efter flera studier i Stockholm.

Några forskare framhåller att handläggarna många gånger måste göra svåra överväganden och jämkas samman flera olika informationskällor då ett beslut ska fattas. Forskarna drar slutsatsen att regler blir mindre styrande ju mer erfarenhet handläggaren har inom verksamhetsområdet (Duner och Nordström 2003).

Helhetsbedömning saknas

Flera forskare har funnit att handläggaren ofta inte gör en helhetsbedömning av den sökandes situation och behov. Rönnbäck & Lindelöf fann bl.a. att uppgifter kring den hjälpsökandes hälsa - eller snarare ohälsa - i form av medicinska diagnoser hade dokumenterats. Det var mindre vanligt att det fanns uppgifter om den sökandes sociala miljö som bostad, familj och nätverk. Ännu mer ovanligt var uppgifter om levnadsstil och levnadsvanor. Vidare saknades ofta uppgifter om den sökande och handläggaren hade olika uppfattningar om såväl behovet av hjälp som hur det borde tillgodoses.

Ungefär samma resultat visar Larsson i sin avhandling (Larsson, 2004). Handläggarna uppmärksammar och tillgodoser främst fysiska och medicinska behov. Den som däremot har en depressiv diagnos får inte hemtjänst av det skälet. Frågan blir då om äldre människor med sociala, psykiska eller existentiella problem ingår i äldreomsorgens verksamhet menar forskarna.

Biståndet anpassas till utbudet

Forskarna visar också att det finns en tydlig tendens att biståndet anpassas till de faktiska insatser eller det utbud av tjänster som finns att tillgå trots att en bedömning av den sökandes ansökan förutsättningslöst ska utgå från behov och se hur det kan tillgodoses. Handläggarens kartläggning börjar så att säga i lösningen, dvs. i insatsen. Det är den som styr den fortsatta handläggningen och utredningen om den enskildes behov uteblir. Handläggaren söker "anpassa" brukarens ansökan till de insatser som kommunen har att erbjuda. Det är naturligt att handläggaren gör så i de fall ansökan handlar om ganska enkla tydliga tjänster. Men det finns en risk menar forskarna att arbetet med att handlägga ärenden inom äldreomsorgen blir begränsat och standardiserat och förminskar yrkesutövaren förutom att den sökande kanske inte får sina behov tillgodosedd (Rönnbäck & Lindelöf 2004). Tradition tycks spela en betydande roll för hur generös äldreomsorgspolitik som kommunen tillämpar framkommer enligt flera forskare (Trydegård 2000, och Hellström Muhli 2003). På den individuella nivån beror skillnader i handläggning och behovsbedömning på sådana faktorer som handläggarens utbildningsbakgrund, ålder eller brist på kunskapsbaserad yrkesutövning enligt författaren. Arbetsledare och handläggare har inte haft möjlighet att utveckla en egen yrkesidentitet.

Obalans i makt

Studierna visar också att handläggarna inte uppfattar den maktobalans som råder mellan handläggare och sökande. Hur kan ett möte mellan klienten/brukaren och den professionelle ske utan att klientens/brukarens integritet kränks och utan att hans/hennes möjligheter att göra sig gällande inskränks? Hellström Muhli svarar att rådande obalans kan minskas genom att den professionelle på ett genomtänkt sätt lyfter fram klienten/brukaren och ser denne som en samarbetspartner snarare än en som skall få problemen lösta av den professionelle. Klienten/brukaren måste få komma till tals och det innebär att den professionelle måste anpassa sig till klienten/brukaren, bland annat när det gäller språket som bör vara tydligt och lättförståeligt.

Situationsbundet och mångfacetterat arbete

Det är en balansakt att dels följa gällande rättsregler och samtidigt ta hänsyn till den egna organisationens riktlinjer och rådande normer och moraluppfattningar i samhället. Dessa olika delar överensstämmer inte alltid och kan vara mycket svåra att förena i beslutsfattandet. (Dunér & Nordström 2003). Arbetet är situationsbundet och utövas inom ramen för sociala relationer. Detta gör handläggarens arbete mångfacetterat, komplext och ofta oförutsägbart menar författarna. Handläggaren ställs inte sällan inför situationer där det inte finns några riktigt bra lösningar ur den enskildes perspektiv.

Studier om handläggningsprocessen

I det följande refereras aktuell forskning om handläggningsprocessen. Forskarna Lindelöf & Rönnbäck använder begreppet handläggningsprocessen i sin avhandling. Med begreppet processen avses inte bara den formella handläggningen utan också den del i handläggningen där den professionella socialarbetarens, dvs handläggarens, yrkeskunskap ska framträda. Det blir tydligt i behovsbedömningen. Professionens kunskap om målgruppen och målgruppens behov ska relateras till samhällets lagar, normer och intentioner. Behovsbedömningen består av två steg. Först kartläggs behoven. Därefter görs själva prövningen om den enskilde har rätt till bistånd, handläggaren tar ställning och själva biståndsbeslutet fattas (Lindelöf & Rönnbäck 2004).

Det som sker från det att handläggaren får in en ansökan om hjälp till dess att beslut fattas i ärendet kan enligt Andersson (2003) kallas för en handläggningsprocess. Inom äldreomsorgen kan ett ärende aktualiseras på flera sätt. Förloppet är likartat oavsett ärendets art men handläggningstiden kan variera beroende på ärendets omfattning. Utifrån den enskildes perspektiv är det angeläget att beslutet fattas relativt snabbt, så att den enskilde ges möjlighet att eventuellt överklaga beslutet. I vissa fall behöver man göra en preliminär bedömning, vilket innebär att beslutet kan dröja. Vid dessa tillfällen är det angeläget att insatsen följs upp och att bedömningen snarast resulterar i ett beslut.

Westlund & Clow (1996) delar upp biståndsbedömningen i en *utredande* del och i en *planerande* del. Enligt socialtjänstlagen skall handläggaren utreda behovet utan att påverkas av hur möjligheterna att tillgodose detta behov ser ut. Utredningen syftar bland annat till att få fram vad som hindrar att

behoven tillgodoses. Vilka är problemen och hindren? Vid planeringen av insatser för att tillgodose behoven fokuserar man istället på möjligheter, resurser och mål. Behovsbedömningen innebär att bedöma om det föreligger rätt till bistånd, att besluta vilka behov som skall tillgodoses samt planera hur behoven skall tillgodoses.

Handläggaren kan göra en resursinventering för att undersöka om den enskildes behov kan tillgodoses på annat sätt. En sådan inventering bör omfatta den enskildes förmåga, närstående/anhörigas förmågor, omgivningens resurser och andra huvudmäns ansvar.

Hellström Muhli (2003) anser att Middletons (Middleton 1997) beskrivning av behovsbedömning inom individ- och familjeinriktat socialt arbete som en process, liknar behovsbedömning av hjälp till äldre. Processen består av fyra steg: etablera en arbetsrelation, samla in data, analys av data, planering av insatser.

I det första steget menar Middleton att den hjälpsökande behöver förstå handläggarens roll och målet med bedömningen. Om dessa är tydliga kan en tillitsfull arbetsrelation uppstå där den hjälpsökande kan betrakta handläggaren som en yrkesutövande hjälpare. I steg två ingår bl. a. att finna hinder dels mot önskvärda mål och dels mot att acceptera hjälp.

Steg tre är nyckeln till en adekvat behovsbedömning enligt Middleton då resultatet av bedömningen utgör underlag för val av alternativ och beslut. I denna fas ingår bl. a. att undersöka om beslutet är genomförbart, diskussion om villkor, tid och kostnader. Steg fyra slutligen innebär att diskutera med dem som ska utföra insatserna. Här blir handläggarens roll att balansera mellan brukaren och berörda intressenter bl. a. genom att ge brukaren möjlighet att yttra sig över insatsens utformning innan det slutliga beslutet tas.

Stöd till anhöriga

Inom ramen för det nationella projektet Anhörig 300 prövades en handläggningsmodell som även innefattade anhörigas behov av stöd och hjälp. Handläggningsprocessen förstärktes med ett fördjupat samtal mellan anhöriga och handläggare. Både anhöriga och handläggare upplevde att kontakten och relationen förbättrades. Möjligheten att ge rätt stöd och hjälp ökade vilket bl. a. visade sig i färre omprövningar och korrigeringar av tidigare beslut. (Socialstyrelsen 2002b).

Studier om kompetens

Det framkommer i uppföljningar, utredningar, tillsyn och forskning att kompetensen bland handläggare behöver höjas. Detta är viktigt för att få mer enhetliga bedömningar, vilket är en rättssäkerhetsfråga för den enskilde. Andra omständigheter som också talar för att handläggarkompetensen behöver utvecklas är arbetets komplexitet och förändrade förutsättningar för handläggarna. Äldreomsorg omfattar målgrupper med sammansatta problem, och på handläggarna ställs mer uttalade krav på effektivitet och hållande med de gemensamma resurserna.

Lindelöf & Rönnbäck har i sin avhandling (2004) delat in den kompetens som krävs av handläggare inom äldreomsorgen i tre huvudgrupper:

1. Förvaltningskunskap och socialrätt
2. Kunskap om målgruppen
3. Kunnighet i att utreda – samla in, bedöma, värdera och besluta

De har i sin avhandling koncentrat sig på grupp 1 och 3. Med förvaltningskunskap menar författarna allmänna kunskaper kring tjänstemannarollen. De menar att det är ytterst viktigt att handläggarna förstår vilken roll och funktion de har, bland annat i förhållande till politikerna. Även ekonomiska frågor, demokrativärden och medborgarperspektivet blir centrala i förvaltningskunskap. Här ingår även handläggning enligt förvaltnings- och socialrätt samt juridik, lagstiftning och rättstillämpning.

Det tredje kunskapsområdet som Lindelöf & Rönnbäck lyfter fram är hur man skaffar sig vetskap om behoven, det vill säga hur handläggarna kartlägger behoven och går tillväga för att bedöma och väga olika behov. I många fall dokumenteras handläggningsprocessen bristfälligt. Själva utredningen dokumenteras först i efterhand när beslutet redan är fattat och beslutet betraktas inte som en del av utredningen, enligt författarna.

Rönnbäck & Lindelöf talar i sin avhandling om kompetens och professionalitet i handläggarrollen utifrån socialtjänstlagens speciella konstruktion. Genom lagens konstruktion är det upp till kommunerna och professionen att avgöra/bedöma *vem* som skall få hjälp och *vilken hjälp* som skall beviljas. Professionen har därmed en stark autonomi i fråga om att bedöma och besluta vem som har rätt till bistånd och vilka behov som berättigar till bistånd eller hur behoven skall tillgodoses. Författarna påtalar att lagstiftaren teoretiskt hade en möjlighet att precisera rättigheterna, men valde att avstå, med motiveringen att detta måste avgöras från fall till fall. Individens behov och individuella förutsättningar skall vara avgörande för beslutet, och detta kräver en individuell prövning. När det gäller biståndsinsatsen finns det visserligen vissa begränsningar, enligt Lindelöf & Rönnbäck, till exempel lämplighet och rimlighet, men kommunens eller professionens makt begränsas inte i någon högre grad. Författarna uttrycker det som att prioriteringsproblemen har överlämnats till kommunerna och professionen. Detta har blivit tydligare de senaste åren, då glappet mellan resurser och behov har fördjupats. Lindelöf & Rönnbäck anser att detta talar för att uppdraget som handläggare idag kräver en hög grad av kompetens och professionell integritet.

Ett sätt att öka kunskapen är att vara tydlig med vilken uppgift/vilket uppdrag handläggarna har. Utifrån ett samhällsperspektiv är handläggarnas uppdrag att fördela resurserna *rätt*, det vill säga göra hållbara prioriteringar. Annorlunda uttryckt är deras uppgift att göra "en laglig sällning" av de hjälpsökande och att prioritera vissa behov framför andra. Resurser i form av hemtjänst och särskilt boende förväntas endast gå till personer som har de största behoven och som inte kan klara sig själva, medan de som på något sätt kan klara sig inte skall beviljas någon hjälp. Handläggningen och handläggarna blir därmed ett instrument för att fördela individuellt bedömd hjälp, eller ransonera den.

Målgruppskunskap

Johansson (2001) talar om att handläggaren bör ha målgruppskunskap, som kan vara kunskaper om den enskildes tillstånd och behov. De anställda bör också ha kunskap om önskemål och vad som kan åstadkommas med specifika omsorgs- och vårdinsatser. Det kan exempelvis finnas vissa pedagogiska mål som att mottagaren skall ta ett eget ansvar genom att lära sig hantera sin situation med förändrade behov. Insatserna kan också vara kopplade till medicinska målsättningar, som att bota eller lindra specifika symptom, eller till specifika rehabiliterande målsättningar. Från medborgerligt perspektiv grundas insatsen på en analys av mottagarens rättigheter och skyldigheter, så som de definieras i ett samhälle. Det bör dessutom finnas kännedom om hur omsorgsrelationen ser ut, det vill säga relationen mellan den person och/eller den organisation som ger, respektive tar emot omsorg eller vård.

Den långsiktiga uppbyggnaden av kvalifikationer och kompetens bör utveckla kunskap om målgruppen, om dess heterogenitet, om familjestruktur och sociala nätverk samt om vad medborgarskapets rättigheter och skyldigheter innebär (a.a. sid. 145).

Westlund & Clow ställer följande krav på handläggarnas kompetens utifrån fem faser i arbetet: att kunna etablera en god, trovärdig och lämplig kontakt, att tillsammans med den enskilde kunna komma fram till en överenskommelse om vilka problem och behov den enskilde har, att kunna bedöma om behoven kan tillgodoses på annat sätt samt att kunna ge den enskilde ett erbjudande om effektiva biståndsinsatser.

De kunskapskrav som kan ställas för de olika faserna i bedömningen är enligt författarna:

- för fas 1: inkännande, erfarenhetsgrundad förtroenhetskunskap
- för fas 2: kännedom om lagar, regler och riktlinjer
- för fas 3: teoretisk, empirisk kunskap
- för fas 4: kännedom om lagar, regler och riktlinjer
- för fas 5: strategiskt, analytisk och empirisk kunskap.

Sammanfattningsvis visar den refererade forskningen om handläggning och kompetens som rör äldreomsorgen att handläggarens roll är ytterst komplex. De befinner sig i en korstryckssituation där de utsätts för krav och förväntningar från olika håll. Forskningen visar att det råder anmärkningsvärda skillnader vid (bistånds)bedömningen, oavsett hur omsorgen är organiserad. Även om många kommuner har utfärdat lokala riktlinjer för hur beslut om bistånd skall fattas, finns det stora variationer mellan olika biståndshandläggares beslut.

Studierna visar att det ofta saknas en helhetsbedömning av den enskildes situation och behov. Det är främst fysiska och medicinska behov som tillgodoses medan uppgifter om sociala och psykologiska behov ofta saknas.

Handläggare som är specialiserade på enbart behovsbedömning tenderar att handlägga ärenden mer rättssäkert genom ett mer professionellt förhållningssätt och mer motiverade beslut jämfört med handläggare som också leder hemtjänstpersonal.

Flera studier har påvisat att handläggare utgår ifrån det bistånd som vanligtvis ges och som är möjligt att få i kommunen istället för att börja i andra ändan, det vill säga med att utröna individens behov. Samtidigt visar studierna att regler blir mindre styrande ju mer erfarenhet handläggaren har inom området. Det framkommer även att handläggare får ta ett allt större ekonomiskt ansvar i kommunen, vilket medför att de inte alltid tar tillräcklig hänsyn till de individuella behoven innan de fattar beslut. Handläggarna kan hamna i ett svårt dilemma om de lokala riktlinjerna inte harmonierar med de rättsregler som lagstiftaren har lagt fast.

Studierna visar också att handläggarna inte alltid uppfattar den maktobalans som råder mellan handläggare och sökande. Obalansen kan minska genom att handläggaren på ett professionellt sätt lyfter fram brukaren och ser denne som en samarbetspartner.

Studier om kompetens visar att handläggaren behöver förvaltningskunskap och kunskap om socialrätt, kunskap om målgruppen och kunnighet i att utreda – samla in, bedöma, värdera och besluta samt dokumentera. Forskningen visar också att handläggaren behöver kunskap om vad som kan åstadkommas med specifika insatser, som kan vara sociala, medicinska och pedagogiska. Uppdraget som handläggare kräver en hög grad av kompetens och professionell integritet bl.a. genom att socialtjänstlagens konstruktion ger professionen en stark autonomi samtidigt som uppdraget begränsas av glappet mellan resurser och behov menar forskare.

Olika sätt att beskriva behov

Ett avgörande moment i arbetet inom äldreomsorgen är att tillsammans med den enskilde beskriva och bedöma dennes behov av stöd, hjälp service mm. Men begreppet behov är inte entydigt utan rymmer en rad tolkningar. Det är inte särskilt mycket berört i avhandlingar eller annan forskning. I det följande kapitlet görs en genomgång av en kunskapsöversikt om hur behov kan förstås och metoder för att beskriva och bedöma behov t.ex. systematiska bedömningsinstrument.

Nyttan för den enskilde

Behovet av stöd kan uttryckas på åtminstone tre nivåer (Söderlund 1998). På den mest konkreta nivån uttrycks behov i termer av insatser eller i termer av *sociala tjänster*. På en mer abstrakt nivå uttrycks behov i termer av *vilken funktionell nytta* den enskilde anser sig ha av insatsen. På en tredje, och ännu mer abstrakt nivå, kan behov uttryckas i termer av *bakomliggande värden*.

Sociala tjänster – omvårdnad, stöd och service

Exempel på behov av social service eller tjänster kan vara vardagliga sysslor, som människor behöver hjälp med och/eller olika aktiviteter, t.ex. städning, matinköp, matlagning, förflyttning, på - och avklädning.

När behov uttrycks i termer av aktiviteter i dagligt liv finns en stor samstämmighet mellan behov och social tjänst. Andra exempel med liknande innebörd är exempelvis behov av matdistribution, färdtjänst och ledsagning. När handläggare använder ett behovsspråk som nästan är helt identiskt med hur de benämner de tjänster som kan erbjudas den enskilde uppstår vad vi kan kalla *utbudsstyrning*. Det är utbudet som styr vad som efterfrågas i samband med ansökan om bistånd. Den enskilde ansöker om vissa specificerade tjänster och får sitt behov av dessa prövat av handläggaren. Så är LSS konstruerad och så fungerar ansökan enligt SoL, om och när handläggaren anpassar den enskildes ansökan till de resurser som kommunen har att erbjuda.

Funktionella nyttor

En funktionell nytta kan vara den omedelbara nytta som blir konsekvensen av en tjänst. Ett exempel kan vara att den enskilde har behov av att kunna ta sig till en affär för att köpa förnödenheter av olika slag. Ett svar på en sådan ansökan kan vara matdistribution. Ett annat svar kan vara färdtjänst och ett tredje kan vara ledsagning, liksom kombinationer av dessa alternativ. Om behov uttrycks i termer av nyttor, kan behovet tillgodoses på flera sätt.

Bakomliggande nyttor/värden

Exempel på bakomliggande värden är sådana värden som vi finner i SoL 5 kap 4 och 7 §§. Socialnämndens uppgift är att verka för att äldre människor kan leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Men också i 6 §, som reglerar kommunens ansvar för uppsökande verksamhet, finns bakomliggande värden. Bestämmelserna i 5 § är något mer konkreta, där preciseras socialnämndens ansvar för stöd och hjälp i hemmet samt kommunens ansvar för att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för dem som behöver särskilt stöd.

Med behov som trygghet, gemenskap och meningsfullhet har lagtexten valt att formulera sig på värdenivå, inte på nyttonivå och än mindre på tjänstenivå. Det är också viktigt att vara observant på att den enskildes bakomliggande värden inte självklart behöver sammanfalla med dem som formulerats i socialtjänstlagen.

Det kan antas att det finns kausala länkar mellan de tre nivåerna i den meningen att bakomliggande värden låter sig översättas till nyttor som låter sig översättas till tjänster och omvänt. Sådana länkar finns dock inte alltid. Dels finns det tjänster som i sig själva utgör slutmålet för den enskilde, dels kan det vara svårt att dra gränser mellan dessa tre nivåer. Fördelen med att uttrycka behov i *sociala tjänster* är att det kan vara mindre känsligt att tala om dessa och att de relativt lätt låter sig uttryckas. Behov som handläggaren formulerar på *nyttanivå* har den fördelen att de kan bidra till utveckling av tjänster. Omvänt medför detta att sökprocessen fram till hur behovet skall tillgodoses blir mer individuell och sannolikt ställer det också högre krav på handläggarens kompetens. Att formulera behov på *värdenivå*, slutligen, är ännu mer problematiskt och kan uppfattas som påträngande, möjligen också kränkande, för den enskilde. Värdespråket ställer sannolikt högst anspråk på handläggarens kompetens (Söderlund a.a.) Olika sätt att beskriva behov ställer alltså olika krav på handläggarens kompetens.

Systematiska bedömningsinstrument och klassifikationssystem

Under senare år har det utvecklats olika instrument och system för att beskriva brukarnas funktionsförmåga och begränsningar och för att underlätta att bedöma behov av insatser. Ibland är systemen också att betrakta som dokumentationssystem. Systemen har oftast tillkommit genom forskning, de har en systematisk konstruktion med gemensamma begrepp och bedömningsvariabler, de kan användas oavsett organisation och de kräver ofta att användarna genomgår en utbildning eller certifiering innan de börjar använda instrumenten.

Ett sådant klassifikationssystem är ICF (International Classification of Functioning, Disability and Health) som är WHO:s nya klassifikation av hälsorelaterad funktionsförmåga och begränsningar.

ICF avser att mäta både funktionstillstånd, funktionshinder och kontextuella faktorer och man kan mäta aktiviteter och delaktighet med instrumentet. Graden av funktionsnedsättning och omfattningen av ett problem när det

gäller funktion, aktivitet, delaktighet och omgivningsfaktorer beskrivs med hjälp av ett antal bedömningsfaktorer.

Hur dessa faktorer skall användas, och i vilka avseenden, är föremål för ett pågående utvecklingsarbete, både i Norden och internationellt. För att ICF skall kunna användas som underlag för statistik krävs att alla intressenter använder samma bedömningsfaktorer. Detta klassifikationssystem, med en utveckling av gemensamma begrepp, kan ge grund för att utveckla instrument för behovsbedömningar. Förutsättningen är att den personal som använder materialet får adekvat utbildning.

Systematiska bedömningsinstrument

Det finns ett stort intresse för att systematiskt dokumentera brukares situation med hjälp av strukturerade och standardiserade formulär inom socialtjänsten som komplement till den mer kvalitativa kontakten mellan brukaren och den professionelle. Det ger handläggaren en god utgångspunkt för att kunna föreslå insatser och brukaren kan få en tydligare bild av behoven. Därmed kan dialogen om en lämplig insats underlättas enligt den kartläggning som socialstyrelsen genomfört om användning av instrumenten.

Syftet med systematiska bedömningar är att få svar på frågan om vilken insats som är lämplig för vilken brukare och under vilka omständigheter. Instrument där en "mätning" eller bedömning görs såväl före som efter insatsen kan betraktas som de mest givande när det gäller att bedöma om en förbättring har ägt rum eller om insatsen bidragit till ökad livskvalitet. Datainsamlingen kan ske på olika sätt; genom intervjuer eller s. k. självskattningar, genom observationer samt genom frågor som ställs i efterhand. Kravet på instrumenten är att de ska vara väl utprovade av forskare, praktiker och brukare (Socialstyrelsen 2004b).

Socialstyrelsens kartläggning som omfattar hela socialtjänsten visar att det är ovanligt att använda systematiska bedömningsinstrument inom äldreomsorgen. Även om 45 procent av de intervjuade enheterna inom äldreomsorgen var positiva till standardiserade instrument så var andelen som använde eller planerade att använda sådana endast omkring 10 procent. I kartläggningen framfördes också farhågor med att använda systematiska instrument. Man menade att bemötandet kan bli fyrkantigt och frågorna kan uppfattas göra intrång på den personliga integriteten om de inte direkt berör problemet. Liknande synpunkter framförs i en rapport inom Socialstyrelsens projekt Anhörig 300 (Socialstyrelsen 2002d).

Hembesöket ofta informellt

Genom att granska hembesök som arbetssätt har Nordström&Duner,(2001) funnit att handläggaren sällan gör mer än ett hembesök innan beslut om insatser fattas. Handläggarna använde sällan frågeformulär eller checklistor som stöd under besöket och samtalet. De använde mycket tid under besöket (som var mellan 30-60 minuter) till att motivera den äldre att ta emot hjälp som ofta var standardiserad och därmed inte alltid passade den enskildes behov. Forskarna ställer frågan om det går att bedöma en persons behov på så kort tid särskilt om det inte sker en uppföljning inom en kort tid. Genom att öka antalet besök, göra återkommande uppföljningar skulle handläggarna

kunna arbeta mer med den stödprocess och det motivationsskapande arbete som de inleder under hembesöket menar forskarna.

Hellström Muhli (2003) fann likartade resultat när hon studerade behovsbedömningssamtal mellan handläggare och äldre. Samtalen framstod som informella men hade en mer formell dold agenda. Genom att vara mer informella fick handläggaren tillträde till hemmet där behovsbedömningen skedde. Den äldre kan ha svårt att ställa rättmätiga krav på handläggaren om samtalet blir för informellt och missförstånd kan uppstå visar studien.

Sammanfattningsvis visar genomgången att det finns en rad olika sätt att beskriva behov. Begreppet är inte entydigt utan rymmer en rad tolkningar. Att uttrycka behov i *sociala tjänster* är mindre känsligt och de kan uttryckas ganska lätt. När handläggaren använder ett behovsspråk som är identiskt med de tjänster som erbjuds uppstår s k utbudsstyrning. Behov som handläggaren formulerar på *nyttönivå* har den fördelen att de kan bidra till utveckling av tjänster. Att formulera behov på värdenivå kan vara problematiskt och kan uppfattas som påträngande. Ju mer värdeorienterade behov som ska tillgodoses ju högre krav ställer det på handläggarens kompetens. Detsamma gäller ju mer individuellt utformad en insats behöver vara. Systematiska bedömningsinstrument kan vara ett kompletterande sätt att beskriva och bedöma behov. Det kan underlätta samtalet mellan handläggaren och brukaren vid val av insats, ge information om förbättringar och livskvalitet och bidra till en kunskapsutveckling av verksamheten.

Vilka kunskaper och färdigheter behöver handläggare ha?

I tidigare avsnitt presenterades aktuell lagstiftning, arbetsprocesser inom det sociala arbetet med äldre, etiska principer samt resultat från tillsyn och forskning. Här följer en beskrivning av ett antal områden som har betydelse för kvalificerade socialarbetare inom äldreomsorgen. Beskrivningen har fokus på myndighetsutövning men beaktar även samordning i utförandet av insatser och i viss mån andra delar av det sociala arbetet med äldre. Områdena har identifierats utifrån en sammanvägning av lagstiftning, tillsyn, forskning samt etiska principer och samlade erfarenheter från diskussioner med företrädare för professionen. Områdena är:

- kunskap om äldre och åldrande,
- samhällets insatser för äldre,
- juridik,
- utredning och bedömning,
- samtal och samarbete,
- samordning och handledning,
- uppföljning, utvärdering och utveckling samt
- förhållningssätt och bemötande.

Inom dessa områden ställs krav på handläggarnas teoretiska kunnande, praktiska färdigheter och förhållningssätt. Kapitlet inleds med en kort beskrivning av generell kunskap som gäller för allt socialt arbete.

Det finns allmän kunskap som gäller för allt socialt arbete och som endast marginellt skiljer sig mellan de olika verksamhetsområdena. Socialarbetaren är en generalist i den meningen att hon/han behöver ha en bred kunskap. Kunskaper i juridik, om handläggning, dokumentation, uppföljning och utvärdering ingår i den generella kunskapen, liksom förmåga att samtala och samarbeta.

Det finns även komponenter i det professionella sociala arbetet som är gemensamma med andra välfärdssektorer, som skola, hälso- och sjukvård och kriminalvård. Att se individen i sitt sammanhang och att utgå från en helhetssyn är utmärkande för allt socialt arbete. Socialarbetaren måste oftast kunna arbeta med en kombination av olika arbetssätt som råd, stöd, insikts- och motivationsskapande tekniker, vilken verksamhet hon än arbetar inom. Att samarbeta inom den egna organisationen eller tillsammans med andra verksamheter är utmärkande för det sociala arbetet. Socialarbetaren har oftast en samordnande funktion mellan olika myndigheter och organisationer. Socialarbetaren behöver ha god självkännedom och förstå sin egen roll i

arbetet med brukare/klienter, anhöriga och andra samarbetspartner. Att kunna etablera och få möjlighet att utveckla bärande relationer är grundläggande i allt arbete som syftar till att vägleda, motivera, stödja eller stärka människor. (Socialstyrelsen 2004a)

Det finns även andra områden där handläggare behöver kunskap. Exempelvis att förstå omvärldsförändringar, att kunna arbeta med uppsökande verksamhet och delta i eller ge underlag till samhällsplanering samt att kunna informera om det egna arbetet och verksamheten till olika intressenter. I detta kunskapsunderlag har vi dock valt att fokusera på de områden där det är nödvändigt att ha tillräckliga baskunskaper för en professionell handläggning.

Kunskap om äldre och åldrande

Kunskap om åldrande, åldrandets sjukdomar och äldre i samhället har grundläggande betydelse.

Generell kunskap om äldre i samhället och åldrande

För att kunna arbeta med äldre i de olika delarna av arbetsprocessen måste handläggaren ha kunskap om hur levnadsförhållanden bland olika grupper äldre ser ut. Kunskaper behövs om sambandet mellan strukturella och individuella förhållanden som livsstil, hälsa och livskvalitet och i vilka situationer problem kan uppstå. Kunskaper om vad åldrande innebär ur biologiskt, psykologiskt, kulturellt och socialt perspektiv behövs. Vidare behövs kunskaper om betydelsen av sociala förändringar t ex förlust av närstående. Även kunskaper om skillnader i levnadsförhållanden och synen på åldrande och sjukdom med hänsyn till genus, klass och etnicitet behövs.

Kunskap om individers resurser och funktionsbegränsningar

Handläggaren behöver ha kunskap om olika funktionshinder och hur dessa påverkar den enskildes hela livssituation och förutsättningar att klara dagliga aktiviteter. Det är viktigt att kunna förstå och beskriva vilka resurser den enskilde har och hur dessa kan stödjas. Handläggaren behöver kunskap om rehabilitering och hur stödet ur psykologiska, sociala, medicinska och pedagogiska aspekter bör utformas. Vidare behövs särskild kunskap om hur stödet bör utformas om den enskilde har flera funktionshinder.

Kunskap om äldres sjuklighet och om sjukvården

Handläggaren behöver kunskap om sjukdomspanorama bland äldre och inbörden av olika sjukdomstillstånd. Handläggaren behöver förstå hur sjukdom och skada i olika sammanhang och miljöer kan leda till ett handikapp eller funktionshinder och därmed medföra sociala konsekvenser för den enskilde. Handläggaren behöver kunna uppmärksamma vanliga/viktiga symptom på sjukdomstillstånd för att kunna initiera insatser från andra yrkesgrupper.

Handläggaren behöver vara uppmärksam på olika åldersrelaterade sjukdomar eller sjukdomstillstånd som ställer särskilda krav på handläggaren,

till exempel när den enskilde inte själv kan eller har svårt att föra sin talan. Han/hon är då alldeles särskilt beroende av att handläggaren/socialarbetaren gör en, i både juridiskt och etiskt avseende, korrekt bedömning. T.ex. personer med demens, eller demensliknande symptom, äldre med någon form av psykisk sjukdom.

Han/hon behöver kunna förstå det medicinska ”språket”, (kunna förstå ett intyg och en bedömning), känna till hälso- och sjukvårdens uppdrag och organisation samt hitta bland experter och yrkesfunktioner. Handläggaren behöver vara lyhörd för en multiprofessionell bedömning och kunna väga in denna i sin egen yrkesutövning. Handläggaren behöver också viss grundkunskap om läkemedel och dess effekter på äldre människor. Vidare är kunskap om äldre människors förmåga att hantera sjukdom, förluster och kriser viktig.

Kunskap om samhället och närmiljön.

Handläggaren måste veta i vilket sammanhang den enskilde lever, finns familj och/eller andra viktiga personer i grannskapet (nätverk) m.m. Handläggaren behöver vara uppmärksam på att män och kvinnor kan ha olika behov och det faktum att merparten av det sociala arbetet i äldreomsorgen utförs av kvinnor – anställda eller anhöriga – och ofta består av aktiviteter som traditionellt betraktats som kvinnliga. Handläggaren behöver också vara uppmärksam på att anhöriga kan behöva stöd och ha kunskaper om hur ett sådant stöd kan utformas.

Även medvetenhet om och förmåga att hantera att olika etniska och religiösa grupper levnadsförhållanden, specifika livsvillkor samt syn på åldrande kan skilja sig åt är nödvändiga, liksom kunskaper om hur det omgivande samhället och miljön förhåller sig till detta.

Kunskaper i juridik

Handläggaren behöver översiktlig kunskap om de legala grunderna för de samhällsinsatser som påverkar äldres levnadsvillkor såsom socialförsäkringar, bostadsförsörjning, familjerätt mm.

Fördjupade kunskaper behövs om det omfattande regelverk som reglerar arbetet inom äldreomsorgen: bl.a. Socialtjänstlagen (SoL), Färdtjänstlagen, lagen om bostadsanpassning, hälso- och sjukvårdslagen (HSL), kommunallagen (KL), samt förvaltningslagen (FL) och sekretesslagen. Handläggaren behöver känna till LSS och dess konstruktion liksom lagen om företräddarskap. Handläggaren behöver också kunskap om lagarnas olika konstruktion, (t.ex. att Socialtjänstlagen är en ramlag medan Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade är en utpräglad rättighetslag). Handläggaren behöver också viss kunskap om arbetsmiljölagstiftningen.

Handläggaren behöver kunskap om Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd inom området och om hur reglerna för delegering, dokumentation och kommunikation ska tillämpas.

Flera av lagarna inom området saknar ännu tydlig rättspraxis. Handläggaren behöver följa rättsutvecklingen inom området. De flesta kommuner har själva utformat lokala riktlinjer eller föreskrifter om hur insatser kan och

skall utformas. Handläggaren måste kunna förhålla sig till riktlinjer så att han/hon inte handlar i strid med gällande lagstiftning.

Den juridiska kompetensen måste kopplas till den professionella kompetensen som en god generalistutbildning kan ge, så att de rättsliga aspekterna kan relateras till det sociala arbetet.

Kunskaper i att utreda och bedöma

För att kunna göra en korrekt helhetsbedömning skall handläggaren samla in, analysera och därefter dra slutsatser med stöd av insamlad information, t.ex. pröva den enskildes behov mot kriterierna för bistånd enligt SoL.

Handläggaren behöver kunskaper om utredningsmetodik; hembesök, observationer, aktgranskning. Ansökan och ärendets komplexitet styr hur omfattande utredningen blir. Handläggaren behöver kunna beakta de särskilda förutsättningar som personer som inte själva kan eller har svårt att föra sin talan har. Handläggaren behöver kunskaper om olika metoder i behovsanalys och utredningsmetodik, bl.a. systematiska bedömningsinstrument och hur dessa kan användas på ett respektfullt sätt som komplement till andra informationskällor. Handläggaren måste kunna värdera och välja information samt avgöra hur mycket information som är tillräcklig för att kunna fatta beslut.

Litteraturgenomgången visar att begreppet behov har olika innebörder. Att uttrycka behov i sociala tjänster kan uppfattas som mindre känsligt medan behov som uttrycks på värdenivå kan uppfattas som påträngande. Ju mer värdeorienterade behov som ska tillgodoses ju högre krav ställer det på handläggaren.

Helhetssynen är en viktig vägledande princip för allt individinriktat arbete inom socialtjänsten. Den innebär en strävan efter att ta hänsyn till hela människan och förutsätter att olika behov beaktas och vägs samman. Socialtjänstens uppgift är att underlätta för individen i vardagen och handläggaren behöver särskilt uppmärksamma sociala och psykologiska aspekter. Handläggaren behöver kunna söka information, bl.a. om den enskildes ekonomiska situation, om familj, kontaktnät, boende och hälsotillstånd samt om fysisk och psykisk funktionsförmåga. Handläggaren behöver också kunna få information om den enskildes vanor, livsstil, intressen, önskemål och skall även beakta den enskildes möjligheter och egna resurser. En helhetssyn i behovsbedömningen innebär oftast att handläggaren samverkar med exempelvis läkare, sjukgymnast, arbetsterapeut eller sjuksköterska.

På basis av det som framkommit av utredningen skall handläggaren därefter göra en individuell bedömning av den enskildes förmåga att klara av sin dagliga livsföring och ett liv med mening och innehåll. I bedömningen ingår att avgöra om den enskildes behov kan tillgodoses på annat sätt än via socialtjänstens insatser.

Dokumentation

Handläggaren måste kunna uttrycka sig skriftligt på ett sakligt och korrekt sätt med ett språk som den enskilde kan förstå. Det är t ex viktigt att den enskilde kan utläsa av beslutet vad han/hon faktiskt har fått beviljat eller ej.

Dokumentationen måste också visa vad som är fakta och vad som är bedömning. Flera av socialtjänstens beslut kan överklagas tillförvaltningsdomstolar. Vid sådana tillfällen har dokumentationens struktur och kvalitet stor betydelse.

Handläggaren behöver kunskaper om regler för dokumentation, om vad som ska eller bör dokumenteras och hur i olika delar av arbetsprocessen. Hon/han behöver också kännedom om vedertagna begrepp och termer inom sakområdet.

Kunskaper om insatser och genomförande

Handläggaren behöver ha kunskap om olika former av service, vård och omsorg som kan vara relevanta för äldre människor. Socialtjänstlagen anger en rad olika individuellt behovsprövade insatser som brukaren kan få del av i sin hemmiljö, t.ex. hemtjänst, anhörigstöd, daglig verksamhet men även andra stödformer kan behövas utifrån en individuell bedömning av behovet hos den enskilde. Ju mer individuellt utformad en insats behöver vara ju högre krav ställer det på handläggarens kompetens

För att handläggaren på ett sakligt och trovärdigt sätt ska kunna beskriva och föreslå insatser för brukaren behövs en gedigen kunskap om lagstiftningen, kännedom om de olika verksamheterna som finns tillgängliga inom kommunen och hur de fungerar i praktiken. Handläggaren behöver också känna till vilken service, vård och omsorg som andra huvudmän kan tillhandahålla. Det kan gälla hälso- och sjukvård, färdtjänst, bostadsanpassning mm. Även kännedom om vilken service och stöd som företag och frivilligorganisationer kan tillhandahålla behövs.

Handläggaren behöver ha kunskaper om förutsättningar för att goda omsorgsrelationer ska uppstå och upprätthållas, vilka insatser som bäst kan svara mot olika målgruppers behov och förutsättningar samt kunskaper om insatsers nytta i relation till kostnaderna.

Handläggaren behöver även ha kunskap i att stödja, handleda, motivera och instruera den personal som genomför olika insatser.

Kunskaper om samtal och samarbete

Det råder en samstämmighet om att bedömningen i hög grad påverkas av hur mötet mellan den sökande och handläggaren går till. Det är betydelsefullt för den enskilde att mötet mellan handläggaren och den enskilde sker på ett respektfullt sätt. Ett värdigt bemötande och ett individualiserat stöd är förutsättningar för att den enskilde ska tillförsäkras goda levnadsvillkor.

Att kunna samtala

För att göra kvalificerade bedömningar av behov och välja insatser måste handläggaren kunna föra en dialog med den enskilde och i förekommande fall med dennes närstående. Dialogen ska ha som syfte att på ett strukturerat sätt få fram den information om den enskildes behov och livssituation som handläggaren behöver för sitt ställningstagande. Handläggaren måste också

förvissa sig om att den enskilde förstått den information som handläggaren har lämnat.

Samtal är ett dominerande inslag i det sociala arbetet och kan vara av olika karaktär. Olika sorters samtal kräver olika tekniker och därmed olika slags kompetens. Handläggaren behöver kunskap i samtalsmetodik och kunna avgöra när olika slags samtal behövs; intervjuande, stödjande, insiktsskapande, informerande mm. Handläggaren behöver kunna samtala med enskilda individer, med grupper och med formella och informella nätverk. Ett kvalificerat stödsamtal kan fordra terapeutiskt kunnande, medan ett samtal med den enskildes nätverk förutsätter kunskap om grupprocesser.

Att kunna samarbeta

Handläggaren skall, förutom med den enskilde, samarbeta med andra inom den egna myndigheten, med andra myndigheter, andra experter och utförare av insatsen, anhöriga, med flera.

Handläggaren behöver kunna skapa en samarbetsallians med den enskilde och i förekommande fall med dennes närstående och nätverk. Det handlar om att se närstående och personer i närmiljön som en tillgång. Det är inte självklart att de behov som handläggare och andra aktörer ser som mest angelägna är de som den enskilde bedömer som angelägnast. Det kan alltså handla om att byta perspektiv, vara lyhörd och flexibel för att förstå den enskildes situation och önskemål även om det gäller önskemål som kan ligga utanför lagens intentioner.

Handläggaren behöver kunna samarbeta med andra yrkesutövare i arbetsprocessens olika delar – från bedömning av behov till uppföljning av insatser. Samarbetsförmåga kräver såväl kunskaper om andra myndigheter och yrkesgrupper som förmåga att lyssna, bedöma andra personers utsagor och handlande samt att kunna föra arbetet vidare och komma fram till gemensamma slutsatser och handlingsplaner. Handläggaren behöver vara lyhörd för en multiprofessionell bedömning och kunna väga in den i sin egen yrkesutövning. Ett fungerande samarbete bygger på kunskap och respekt, men också på tydlighet om vad som är genomförbart.

Att kunna samordna

Handläggaren har ofta i uppgift att samordna olika pedagogiska, sociala och medicinska insatser. Omsorgstagarna har ofta vittomfattande behov som kräver olika professioners kompetens och för detta krävs kännedom om dessa angränsande områden. Behovet av samordning mellan sociala, medicinska och paramedicinska yrkesgrupper är stort, både i utredningsfasen och i utförandet av beslutade insatser. Handläggaren behöver kunskaper i att leda vårdplanering med brukarens behov, förutsättningar och önskemål i fokus. Handläggaren kan också behöva kunskaper i att handleda, stödja och vägleda den personal som genomför olika insatser.

Kunskaper om uppföljning, utvärdering och utveckling

Handläggaren behöver kunskaper om uppföljning och utvärdering av insatser för den enskilde. Som i allt socialt arbete är det även inom äldreomsorgen nödvändigt att fortlöpande och systematiskt följa upp verksamheten och värdera de insatser som ges. Handläggarna behöver kunna att reda på om verksamheten håller den kvalitet som föreskrivs och utlovas. Det är också viktigt att följa upp besluten om avslag av begärda insatser. Handläggaren bör även ha kunskap om hur relationen mellan efterfrågan av olika insatser ser ut i relation till utbudet. Handläggaren har i vissa fall kostnadsansvaret för verksamheten och behöver ha kunskaper om verksamhetens ekonomi, bl.a. om kostnader för olika insatser i relation till effekter.

Handläggaren behöver kunskaper om systematiskt kvalitetsutvecklingsarbete och olika metoder att följa upp och utvärdera insatser rör den enskilde. Hit hör även att kunna omsätta resultatet och använda detta i utveckling av arbetet.

Nyskapande och kunskapsutveckling

Det är den enskildes behov som skall styra insatsen och vid utformandet av insatserna behöver handläggaren ibland hitta eller skapa alternativ som inte omedelbart finns tillgängliga. Första steget blir då att handläggaren formulerar vad som krävs för att ett visst behov skall kunna tillgodoses. I fokus står relationen behov – erbjudande. I denna fas av idégenerering kan många andra medverka, inte minst den enskilde själv. Därefter handlar det om att utveckla idéerna till en tjänst och att undersöka vilka resurser som krävs för att producera den nya tjänsten.

Det krävs att handläggarna följer kunskapsutvecklingen inom området och håller sig informerade om lagstiftning, rättsfall, tillsyn och utvärderingsresultat. Handläggarna måste hålla sig à jour med forskningsläget främst inom omsorgsområdet men även ha viss orientering om kunskapsutvecklingen inom omvårdnad och rehabilitering som kan ha betydelse för de äldre.

Förhållningssätt och bemötande

Ett professionellt förhållningssätt och bemötande kännetecknas av förmåga att visa respekt, ödmjukhet och empati samt förmåga att vara tydlig, saklig och strukturerad. Hit räknas också förmåga att kunna reflektera. Etik i socialt arbete innebär bland annat att reflektera över *vad* man har för uppgift, *hur* denna uppgift skall utföras, *varför* den skall utföras och vad arbetet skall leda till. Detta kräver att man också reflekterar över hur man beter sig mot klienter och brukare och över hur de vill ha det.

Mötet mellan klient/brukare och handläggare kan vara känsligt, vilket gör att attityderna bakom handläggarens agerande och dennes tonfall är betydelsefulla. Handläggaren måste förstå att det är ett ojämlikt förhållande.

Det är inte vanligt att brukare och klienter framför kritik mot det bemötande som de har fått av socialtjänsten personal. Vi vet dock genom studier

och genom information från klient- och brukarorganisationer, att det förekommer att klienter och brukare blir bemötta på ett kränkande sätt och att vissa inslag i omsorgen är direkt oetiska. I en tid av ekonomiska neddragningar inom välfärdsområdet, är det av stor vikt att klienter och brukare bemöts med respekt, även om de inte kan få den omsorg och de insatser som de anser sig behöva.

När en individ inte själv kan föra sin talan ställs särskilt stora krav på handläggaren. I dessa situationer måste handläggaren vinnlägga sig om att uppfatta vad den enskilde behöver och hur detta kan åstadkommas på bästa sätt. I sådana situationer är det viktigt att den enskilde har möjlighet att få en företrädare – en god man eller förvaltare – och handläggaren måste vara observant på att verkligen se till den enskildes bästa.

Att ha ett kritiskt förhållningssätt och granska såväl det egna arbetet som värdera andras påståenden och förslag är också exempel på ett professionellt förhållningssätt. Handläggaren behöver också föra en aktiv och levande diskussion med kollegor, arbetsledare och andra om metoder i arbetet

I ett professionellt förhållningssätt och bemötande ingår även förmågan att kunna bemöta människor i kris, kunna hantera motstridiga intressen och konflikter samt hot och våld. Det kan finnas anhöriga som är både drivande och krävande. Handläggningen av dessa ärenden ställer särskilda krav på handläggarens förmåga att urskilja vad som är den enskildes vilja och vad som är de anhörigas. I den professionella utövningen ligger också att vara lyhörd för och förstå när anhöriga och närstående kan behöva stöd eller avlastning.

Att kunna bedöma när det egna kunnandet inte är tillräckligt och någon annan (kollega, chef, expert, annan myndighet m.m.) behöver kontaktas är ytterligare exempel på ett professionellt förhållningssätt.

Avslutning

Att arbeta som handläggare inom äldreomsorg innebär att ha ett stort ansvar för den enskilde individens livsvillkor och det påverkar även de anhörigas tillvaro. Arbetet kan också innebära ett ansvar för den del av den kommunala budgeten som innefattar omsorgerna om äldre. Detta ansvar medför att stora krav måste ställas på handläggarens kompetens.

Arbetet ställer höga krav på de anställdas kunskaper. Området blir alltmer mångfacetterat, vilket kräver att handläggarna har kunskaper som både är generella och gedigna. Detta är nödvändigt för att de skall kunna sätta sig in i nya arbetsområden och kunna utvecklas i takt med arbetsuppgifterna.

Att arbeta med myndighetsutövande inslag inom socialtjänstens område kräver en akademisk generalistutbildning. En god generalistutbildning skall ge kunskaper dels om lagstiftning och processuella regler och dels om det professionella sociala arbetet. Handläggaren skall kunna relatera de rättsliga aspekterna av arbetet till det sociala arbetet.

Socialtjänsten strävar idag efter att dess arbete skall baseras på kunskap, såväl vetenskaplig kunskap som systematiserad och beprövad erfarenhet. För att nå därhän krävs det att handläggarna har ett kritiskt akademiskt förhållningssätt till kunskap och kunskapsutveckling och en egen strävan efter kompetensutveckling.

Äldreomsorgen är ett område i ständig förändring. Kompetenskraven är således inte statiska. Handläggaren/socialarbetaren måste kontinuerligt sätta sig in i hur livsvillkoren för målgruppen ändras och anpassa sitt kunskapsinnehåll därefter. Arbetsgivaren har ett ansvar för personalens kompetensutveckling men den enskilde har ett ansvar för sin egen professionsutveckling och det behöver finnas en dialog dem emellan. Planer bör upprättas över vilken kompetens som skall utvecklas. Arbetsgivaren bör också säkerställa att de handläggare som saknar adekvat akademisk utbildning får en anpassad vidareutbildning.

Inom individ- och familjeomsorgen strävar man efter att i första hand anställa socionomer för tjänsterna som handläggare med myndighetsansvar. Socialstyrelsen har tillsammans med Högskoleverket föreslagit regeringen att slå samman socionomutbildningen och sociala omsorgsutbildningen. Den nya examen föreslås heta socionomexamen och omfatta 140 poäng. De socialarbetare som arbetar med myndighetsutövning inom socialtjänsten skulle därmed få en likartad och lika lång utbildning. Socialtjänsten skulle få en professionsinriktad grundutbildning som har en gemensam bas för hela socialtjänsten vilket sannolikt underlättar möjligheterna för en systematisk kunskapsutveckling.

För att kunna utföra det kvalificerade arbetet som handläggare inom äldreomsorgen krävs det fort- och vidareutbildning. Handläggarna möter enskilda individer med mångfacetterade behov och måste därmed kunna göra kvalificerade bedömningar. De förslag på kunskapsområden som presente-

rats i detta material och som handläggare inom äldreomsorg skall bemästra,
är områden som kräver kontinuerlig fortbildning

Referenser

Andersson, N (2003): *Vårdplaneringar på sjukhus. Form, innehåll och upplevelser*. Kompetenscentrum inom äldreomsorg & äldreomsorg. Rapport 18/2003.

Bengtsson, H & Gynnerstedt, K (2003): *Assistansreformen i politik och förvaltning*. Malmö: harecpress.

Bergmark, Å (1998): *Nyckelbegrepp i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.

Collste, G (1996): *Inledning till etiken*. Lund: Studentlitteratur.

Danermark, B & Kullberg, C (1999): *Samverkan. Välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur.

Dunér, A & Nordström, M (2003): *Dilemman i biståndsbedömarens yrkesutövning*. FoU i Väst, Rapport 1:2003. Göteborg: Göteborgsregionens kommunalförbund.

Grunewald, K & Leczinsky, C (1999): *Handikapplagen LSS*. Stockholm: Nordstedts Tryckeri.

Gurner, U & Thorslund, M (2003): *Dirigent saknas i vård och omsorg för äldre. Om nödvändigheten av samordning*. Stockholm: Natur och Kultur.

Hansson, J-H (2003): Kunskapsutveckling inom socialtjänsten – om några utmaningar. I *Perspektiv på kunskapsutveckling inom socialtjänsten. En antologi*. Stockholm: Socialstyrelsen, art.nr: 2003-110-17.

Hellström Muhli, U (2003): *Att överbrygga perspektiv*. En studie av behovsbedömningssamtal inom äldre inriktat socialt arbete. Akademisk avhandling. Göteborg: Acta universitatis Gothoburgensis.

Henriksen, J-O & Vetlesen, A J (1998): *Etik i arbete med människor*. Lund: Studentlitteratur. Ref. i Dunér & Nordström, 2003.

Högskoleverket (2003): *Social omsorgsutbildning och socionomutbildning – en översyn*. Högskoleverkets rapportserie 2003:29 R.

Johansson, S (2001): *Den sociala omsorgens akademisering*. Stockholm: Liber.

Larsson, K. (2004) *According to Need? Predicting Use of Formal and Informal Care in a Swedish Urban elderly Population*. Stockholms Universitet. Akademisk avhandling.

Lagergren, M (2002): *Rapport från undersökning avseende biståndshandläggningen inom äldreomsorgen i Liljeholmen*. Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum. 2002:5.

Lindelöf, M & Rönnbäck, E (1997): *Behov, bedömning, beslut inom äldreomsorgen*, SoS-rapport 1997:8. Stockholm: Socialstyrelsen.

Lindelöf, M & Rönnbäck, E (2000): *Från beslut till praktik i hemtjänsten*. Äldreuppdraget 2000:5. Stockholm: Socialstyrelsen.

Lindelöf, M & Rönnbäck, E (2000): *Från biståndsbeslut till faktisk hjälp – en studie om äldreomsorgen beslutsdokument och den erhållna hjälpen*. SoFo-mitt Rapportserie nr. 4/00.

Lindelöf, M & Rönnbäck, E (2004): *Handläggningsprocessen inom äldreomsorgen – en institutionaliserad informalitet*. Umeå Universitet. Akademisk avhandling.

Lundquist, L (1998): *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.

Middleton, L (1997): *The art of assessment. Practitioners guide*. Birgmingham: Venture press.

Citerad i Hellström Muhli, U (2003), och i Lindelöf & Rönnbäck 2004.

Nordström, M & Dunér, A (2001): *Att som biståndsbedömare möta, pröva och bedöma äldres behov*. En förberedande studie till projekt Bistånd – från förfrågan till verkställande. G2.001117. Göteborg: FoU i Väst.

Norström, C & Thunved, A (2002): *Nya sociallagarna med kommentarer, lagar och författningar som de lyder den 1 januari 2002*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.

Pettersson, U (2000): *Etik och socialtjänst: om förutsättningarna för det sociala arbetets etik*. Stockholm: Gothia.

Regeringens proposition 1992/93:159: *Stöd och service till vissa funktionshindrade*.

Regeringens proposition 2000/01:80: *Ny socialtjänstlag mm*.

Regeringens proposition 2001/02:15: *Den öppna högskolan*.

Runesson, I & Eliasson-Lappalainen, R (2000): *Att sörja för äldre. En översikt. En kunskapsöversikt från Svenska Kommunförbundet.*

Selander, V (2003): *"Mitt liv i dina händer". En studie om hur en grupp personer med funktionshinder bemästrar behovsbedömningssituationen.* (Magisteruppsats) Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, SOSFS 2006:5 (S): *Dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS.* Stockholm, Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2006): *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten.* Artikelnr. 2006-101-4. Stockholm, Socialstyrelsen.

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, SOSFS 2006:11(S): *Ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS.* Stockholm, Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2000): *Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten.* SoS-rapport 2000:12.

Socialstyrelsen (2002a): *Vårdens värde – Vad får vi för pengarna i vård och omsorg?* Artikelnr. 2002-111-1. Stockholm: Socialstyrelsen

Socialstyrelsen (2002b): *Att synliggöra det osynliga. Utvärdering av en ny handläggningsmodell och nya former för anhörigstöd.* Stockholm, Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2002c). *Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS.* Stockholm. Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2002d) *Instrument för utredning inom kommunens äldreomsorg.* En översikt. Stockholm. Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2003a): *Social tillsyn 2002. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn..* Artikelnr. 2003-109-12. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2003b): *Klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa. Svensk version av International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF).* Kortversion. Art. Nr. 2003-4-2.

Socialstyrelsen (2003c): *Perspektiv på kunskapsutveckling inom socialtjänsten.* En antologi. Stockholm: Socialstyrelsen, art.nr. 2003-110-17.

Socialstyrelsen (2003d): *Information om gränsdragning mellan egenvård i form av personlig assistans och hälso- och sjukvård mm.* Meddelandeblad. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2003 e): Kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre och funktionshindrade. Del 11 – Faktagrund och beräkningar. Art.nr. 2003-131-22.

Socialstyrelsen (2003 f): *Socialtjänsten i Sverige. En översikt 2003*. Art nr 2003-111-1

Socialstyrelsen (2004) *För en kunskapsbaserad socialtjänst. Socialstyrelsen Redovisning av ett regeringsuppdrag åren 2001 – 2003*. Art nr 2004-131-11

Socialstyrelsen (2004a). *Socialt arbete med barn och unga i utsatta situationer. Förslag till kompetensbeskrivningar*. Stockholm. Socialstyrelsen. Art nr 2004-110-5

Socialstyrelsen (2004b) *Systematisk bedömning inom socialtjänsten*. Socialstyrelsen, art nr 2004-131-10

Socialstyrelsen (2004c) *Brukarmedverkan i socialtjänstens kunskapsutveckling*. Socialstyrelsen. Art. nr 2003-110-10

Socialstyrelsen (2005) *Vård och omsorg om äldre. Lägesrapport 2004*. Art nr 2005-131-3

Socialstyrelsen (2005a) *Tid för vård och omsorg. Hur använder personalen inom vården och omsorgen om äldre och funktionshindrade personer sin tid?*

Socialstyrelsen (2006) *Vård och omsorg om äldre. Lägesrapport 2005*.

SOSFS 1993:17: *Omvårdnad inom hälso- och sjukvården*.

SOSFS 2000:5: *Anmälan om missförhållanden i omsorger om äldre och funktionshindrade enligt 71 a § socialtjänstlagen (1980:620)*

SOSFS 2006:6 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation under handläggning av ärenden enligt SoL och LSS.

SOSFS 2006:11 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS.

Söderlund, M (1989): *Segmentering. Om marknadsföring på fragmenterade marknader*. Lund: Liber Ekonomi.

Tengvald, K (2003): Evidensbaserad praktik – om strävan att öka kunskaperna om verkningsfulla insatser. I *Perspektiv på kunskapsutveckling inom socialtjänsten. En antologi*. Stockholm: Socialstyrelsen, art.nr: 2003-110-17.

Trydegård, G-B (2000): *Tradition, change and variation. Past and present trends in public old-age care*. Akademisk avhandling. Stockholms universitet.

Vedung, E (1991): *Utvärdering i politik och förvaltning*. Stockholm: Studentlitteratur.

Westlund, P & Clow, M (1996): *Biståndsboken*. Stockholm: Liber.

Westlund, P (2002): Behovsbedömning. *Tidningen Äldreomsorg* 1/2002.

Världshälsoorganisationen (WHO) 2001: *International Classification of Functioning, Disability and Health*.

