

Individuell tilldelning av hemtjänst

Runo Axelsson

Bo Nordestedt

Bo Vinnerljung

Denna artikel beskriver en undersökning av skillnader i biståndsbedömning inom hemtjänsten i Helsingborgs kommun. Undersökningen visar att det förekommer stora skillnader, men att dessa endast i begränsad utsträckning kan hänföras till olika distrikt utan framför allt hänger samman med skillnader mellan individuella handläggare inom kommunen. Resultaten jämförs avslutningsvis med en liknande studie av socialbidrag som nyligen har publicerats.

Runo Axelsson är universitetsdirektör vid Umeå universitet, Bo Nordestedt konsult med bakgrund som sjuksköterska och civilekonom, Bo Vinnerljung doktorand vid Socialhögskolan i Lund.

Bakgrund till undersökningen

Socialtjänsten i Helsingborgs kommun gav under våren 1990 SENSIA konsulter AB i uppdrag att genomföra en undersökning av skillnader i bedömningen mellan olika handläggare och grupper av handläggare inom kommunen när det gällde tilldelning av hemtjänst.

När en kommuninvånare ansöker om bistånd enligt socialtjänstlagen, eller om individuellt prövad service, gör en handläggare en utredning som beslutsunderlag för socialtjänsten. Den sökandes situation granskas och jämförs med gällande regler, samt praxis för tilldelning (och prioritering) av de resurser som socialtjänsten förfogar över för tillfället. I den professionella terminologin används begreppet "behovsbedömning" som beteckning för själva utredningen. Socialstyrelsen har gjort likaledes sedan tiden före socialtjänstlagens tillkomst (se Göransson, 1981a; 1981b).

Med tanke på den komplexa diskussionen om "behov" och "behovsbedömning" som finns inom samhällsvetenskapen (se t ex Daun, 1974) kan det i detta sammanhang vara bättre att använda begreppet "bi-

ståndsbedömning" för att beteckna den utredning om den sökandes förhållanden som görs av handläggande tjänsteman före myndighetens beslut. I denna process görs en bedömning av den sökandes "behov av social service", men denna bedömning relateras till de resurser och den service som socialtjänsten kan erbjuda.

Bakgrunden till denna undersökning av biståndsbedömning var att man inom socialtjänsten i Helsingborg hade frågat sig om det förelåg stora skillnader mellan olika distrikt inom kommunen i sättet att bedöma individuella ansökningar om hemtjänst och avsätta resurser till enskilda servicemottagare. Det fanns nämligen stora skillnader i resursförbrukning mellan de olika distrikten. Kunde dessa skillnader förklaras av skillnader i praxis mellan de olika distrikten? Var det så att två personer med identiska "behov" erbjöds service i olika omfattning beroende på var i kommunen de bodde?

Om signifikanta skillnader i handläggning av hemtjänstären den verkligen förelåg, så skulle de kunna vara ett uttryck för att den starka decentraliseringen inom kommunens äldreomsorg hade lett till att invånare i olika kommundelar behandlades olika. Detta skulle i så fall strida mot ett klart uttalat politiskt ställningstagande om att sådana skillnader inte får finnas.

Undersökningens uppläggning

Undersökningen inriktades på att fastställa huruvida olika handläggare bedömde samma ansökningar om hemtjänst på ett likartat sätt. Jämförelser mellan handläggare och grupper av handläggare var alltså det centrala i undersökningen. Vad som var en "riktig" bedömning var av underordnat intresse i detta sammanhang.

Undersökningen genomfördes under två dagar i maj som ett experiment, där 20 hemtjänstassistenter från Helsingborg fick bedöma 9 typiska hemtjänstären. Dessa ärenden hade hämtats från andra kommuner och beskrivits på ett så realistiskt sätt som möjligt. Hem-

tjänstassistenterna fick först en grundläggande skriftlig information om ärendena och hade sedan möjlighet att få kompletterande muntlig och skriftlig information på begäran. De olika hemtjänstärendena finns sammanfattade i *bilaga 1*.

Deltagarna i experimentet var utvalda av socialtjänstens ledning på ett sådant sätt att 4 hemtjänstassistenter kom från vart och ett av de 5 distrikten. Dessa hemtjänstassistenter var i sin tur utvalda så att de representerade olika utbildningsbakgrunder samt olika ålder och erfarenhet av yrket.

Experimentet övervakades av 5 observatörer – konsulterna samt tre handläggare från socialtjänstens ledningsstab – som förde anteckningar om arbetsmetoder, tidsåtgång etc. Observatörerna gav också kompletterande muntlig och skriftlig information till deltagarna. Förutom dessa observatörer fanns även en sjätte observatör, som fungerade som observatör av observatörerna och såg till att alla deltagare fick likartade förutsättningar.

Bedömningarna gjordes individuellt och i skriftlig form på en särskild blankett. Dessa bedömningar har sedan bearbetats och överförts till numerisk form. Därefter har de relaterats till olika bakgrundsvariabler, t ex distriktstillhörighet, utbildning och erfarenhet, samt till processvariabler som tidsåtgång och informationsökning. Detta har skett med hjälp av statistisk regressionsanalys. Resultaten har sedan överförts till grafisk form för att ge en mera överskådlig bild av olika skillnader och samband.

Undersökningen har givit en mängd data om biståndsbedömningar inom äldreomsorgen. Endast en mindre del av dessa data kan presenteras i denna artikel. Det fullständiga datamaterialet kan emellertid utgöra en intressant källa för fortsatta analyser och fortsatt forskning inom området.

Resultat av undersökningen

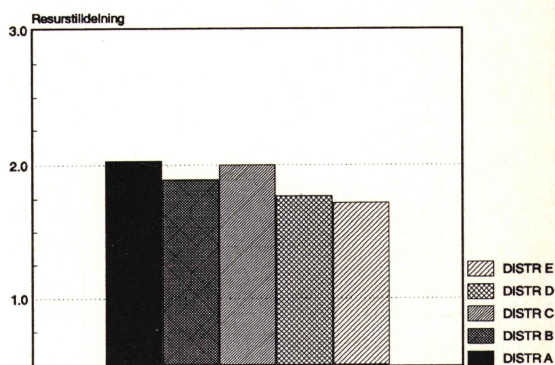
Experimentet visade att det förelåg en hel del skillnader i biståndsbedömningarna. Totalt var 62,5 % av bedömningarna lika, medan 37,5 % av bedömningarna var olika. Det fanns dock stora skillnader i detta avseende mellan de olika ärendena.

Det rådde en stor samstämmighet i bedömningarna av traditionella hemtjänstärenden, t ex flyttning till servicehus, hantering av anhöriga och krav på utökade

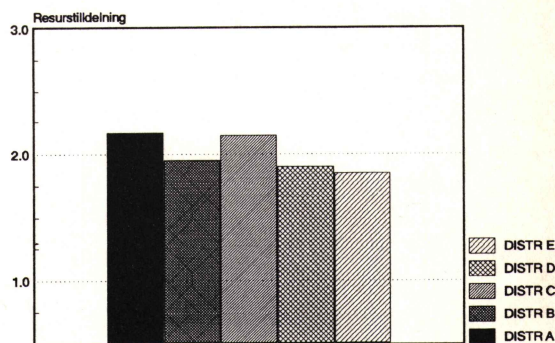
resurser för städning och matlagning. Andra ärenden uppvisade däremot stora skillnader. Dessa var sådana ärenden där hemtjänstassistenterna inte hade ett fullständigt ansvar, t ex bedömningar av färdtjänstansökningar samt behandlingar av mentalpatienter och grava missbrukare.

De påvisade skillnaderna kunde endast i mycket begränsad utsträckning hänföras till de olika distrikten. Det fanns vissa genomgående skillnader mellan distrikten, t ex en mera generös inställning hos två av distrikten och en mera återhållsam inställning hos de övriga distrikten, vilket framgår av *figur 1*. Dessa skillnader var dock så marginella att de knappast var signifikanta. De blev något tydligare om man bara studerade de traditionella hemtjänstärendena. *Figur 2* visar distriktens totala bedömningar av dessa ärenden.

Figur 1. Distriktens totala bedömningar.

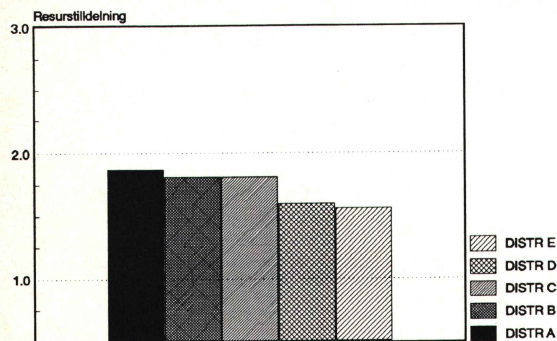


Figur 2. Distriktens totala bedömningar av traditionella hemtjänstärenden.



Det fanns, som tidigare nämnts, större skillnader i bedömningarna av de mera "otraditionella" ärenden där hemtjänstassistenterna inte har ett fullständigt ansvar för behandling och/eller ekonomi. Däremot fanns

Figur 3. Distriktens totala bedömningar av "otraditionella" hemtjänstären.



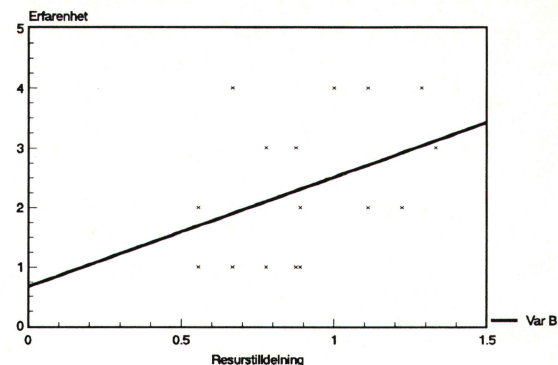
det inte några större genomgående skillnader mellan de olika distrikten i bedömningarna av dessa ärenden, vilket framgår av figur 3.

Det är alltså svårt att dra några generella slutsatser om skillnader i biståndsbedömning mellan olika distrikt i denna undersökning. Dessa skillnader var så små att de knappast kan ligga till grund för några slutsatser beträffande äldreomsorgens decentralisering eller skillnader i resursförbrukning mellan de olika distrikten. Däremot var det en rad andra förklaringar till skillnader i biståndsbedömningarna som aktualiserades i denna undersökning. Det fanns nämligen stora genomgående skillnader mellan bedömningarna hos de olika hemtjänstassistenterna inom varje distrikt.

För att ytterligare klargöra dessa individuella skillnader relaterades biståndsbedömningarna till personliga bakgrundsfaktorer hos de olika hemtjänstassistenterna. Ålder och utbildningsbakgrund verkade inte ha någon betydelse i detta sammanhang. Däremot föreföll skillnaderna framför allt hänga samman med handläggarnas erfarenhet. Det fanns nämligen ett tydligt samband mellan antal år i yrket och bedömningarna av "resursbehov", vilket framgår av figur 4. Sambandet innebar att de som hade en relativt kort yrkeserfarenhet i allmänhet hade en restriktiv inställning, medan de som hade en längre yrkeserfarenhet också hade en mera generös inställning.

En förklaring till detta samband kan vara att de hemtjänstassistenter som är nya i yrket är relativt bundna av kommunala regler och påbud, inklusive ekonomiska restriktioner, medan de som har en längre yrkeserfarenhet ser mera till servicemottagaren och dennes situation när de gör sina biståndsbedömningar. Detta är

Figur 4. Relationen mellan erfarenhet i tjänsten och behovsbedömning.



ett fenomen som har konstaterats på många andra områden, t ex inom sjukvården (Freidson, 1986). De som är nya i yrket är i allmänhet ganska regelstyrda, medan erfarenheten ger en mera "professionell" inställning till yrket. Med professionell menas i detta sammanhang inte att bedömningarna är "bättre" eller "riktigare", men att yrkesetiken och omsorgen om klienterna tar överhanden över organisatoriska regler och bestämmelser.

En annan förklaring till sambandet mellan yrkeserfarenhet och generositet i biståndsbedömningar kan vara att de hemtjänstassistenter som varit länge i yrket har utsatts för så mycket tryck från klienterna att de till slut har tröttnat på att säga nej och istället resignerat i en allmänt generös inställning. Trycket från klienterna är betydligt hårdare – och mera personligt kännbart – än trycket från kommunens ekonomiska ramar och restriktioner. De nya hemtjänstassistenterna har fortfarande ambitioner att göra så riktiga och rättvisa bedömningar som möjligt och har därför större förmåga att motstå olika krav och påtryckningar från klienterna.

En närmare analys av hemtjänstassistenternas arbetsmetoder i denna undersökning visade också att de som var nya i yrket i allmänhet sökte efter mera information om varje ärende än de som hade längre yrkeserfarenhet. Detta är knappast överraskande, eftersom erfarenheten innebär kännedom om och vana att hantera ett stort antal likartade ärenden. Behovet av att söka ytterligare information blir därför inte lika stort som hos de hemtjänstassistenter som är nya i yrket. Det kan emellertid också vara så, som antytts ovan, att den längre yrkeserfarenheten leder till slarvigare utredning och en resignation inför klienternas tryck.

Det är mot denna bakgrund inte heller överraskande att det fanns ett klart samband mellan informationsmängd och biståndsbedömningar i denna undersökning. Sambandet innebär att ju mera information som samlades in desto mera restriktiva blev bedömningarna. Detta överensstämmer med de tidigare redovisade sambanden mellan erfarenhet och informationsmängd samt mellan erfarenhet och behovsbedömning. Ekvationen stämmer och de olika sambanden styrker därmed varandra.

Diskussion

Resultaten av denna undersökning är något överraskande om man jämför dem med resultaten av en liknande studie av socialbidragsbedömningar i tre svenska storstäder som nyligen publicerats (Gustafsson et al 1990).

Socialbidragsstudien pekar mycket entydigt på skillnader i beslut om socialbidrag mellan olika distrikt inom de studerade kommunerna. De pekar också på betydande skillnader mellan olika socialsekreterare som handlägger socialbidragen, men i motsats till föreliggande undersökning fann man en restriktivare inställning hos handläggare med en längre yrkeserfarenhet.

Det finns stora skillnader mellan hemtjänst och socialbidrag vad gäller förekomsten av riktlinjer för bedömningar av bistånd till den enskilde. För socialbidrag finns det såväl detaljerade statliga rekommendationer som kommunala tillämpningsföreskrifter och dessutom en väl utvecklad rättspraxis, medan motsvarande praxis och riktlinjer är relativt generella och utvecklade för bistånd inom äldreomsorgen. Frånvaron av rättesnören för biståndsbedömningar inom hemtjänsten har också länge diskuterats bl a av socialstyrelsen inom ramen för det skäldreomsorgsprogrammet (se Göransson, 1981a; 1981b).

Mot denna bakgrund vore det rimligt att skillnaderna i hemtjänstbedömningar mellan olika distrikt var större än motsvarande skillnader för socialbidragsbedömningar. Resultaten av de två undersökningarna visar emellertid på ett motsatt förhållande. Dessutom pekar undersökningarna på olika individuella skillnader mellan handläggare av hemtjänst respektive socialbidrag. Detta reser flera viktiga frågor:

- Finns det väsentligt olika yrkeskulturer mellan socialarbetare och hemtjänstassistenter? Resultaten an-

En socialbidragsstudie fann man en restriktivare inställning hos handläggare med längre yrkesverksamhet

tyder att så är fallet. Vad består då dessa kulturskillnader av och hur "inskolats" nyrekryterad personal i normer etc? Finns det betydande skillnader i bakgrund mellan de som söker sig till socialsekreteraryrket respektive hemtjänsten?

- Hur ser yrkesgruppernas föreställningar om sina "kunder" ut? Är det så att de äldre och handikappade anses vara utan egen skuld till sin situation i motsats till de socialbidragssökande? Bidrar detta i så fall till att förståelsen och "kundorienteringen" ökar med tiden hos hemtjänstassistenterna, medan avståndet ökar mellan socialsekreterarna och de socialbidragssökande?

Mot bakgrund av den starka trenden idag mot verksamhetsintegrerad och decentraliserad kommunförvaltning finns det också anledning att fundera över vad som kommer att ske när socialarbetare och hemtjänstassistenter får ett allt närmare samarbete.

Det förefaller vara en viktig forskningsuppgift att öka förståelsen av relationerna mellan kommunernas tjänstemän och de kommuninvånare som söker individuellt prövad service. Om man vill öka denna förståelse krävs emellertid mera djupgående studier än de som här presenterats och diskuterats. I detta sammanhang kan tex ett etnologiskt forskningsperspektiv vara fruktbart. Etnologerna har redan uppmärksammat socialarbetarna (Arnstberg, 1989). Det vore intressant att ur samma perspektiv studera även andra tjänstemannagrupper, som är samhällets utpost till de behövande, i syfte att öka förståelsen bl a för vad som styr den ekonomiska utgången av detta möte.

REFERENSER

- Arnstberg, K-O: Socialarbetare. Lund: Studentlitteratur, 1989.
- Daun Å: Förortsliv. Lund: Prisma, 1974.
- Freidson E: Professional Powers – A Study of the Institutionalization of Formal Knowledge. Chicago: University of Chicago Press, 1986.
- Gustafsson B, Hydén L-C, Salonen T: Beslut om socialbidrag i storstäder. Malmö: Sekretariatet för sociala studier, 1990.

Kort sammanfattning av undersökningens typärenden

Fall 1: ESTER

76-årig dam med långt gången reumatism. Ligger för närvarande på sjukhuset, men sjukvården vill att socialtjänsten tar över ansvaret. Damen vill inte hem till sin delvis handikappsanpassade bostad. Hennes önskan är istället en sjukhemsplats, men inga platser finns tillgängliga inom rimlig tid. Vad kan socialtjänsten göra?

Fall 2: EMMA

Ensamstående kvinna som får hjälp av hemtjänsten ett par gånger i veckan med städning och inköp. Kvinnan har på senare tid blivit alltmer apatisk; bryr sig inte om sitt utseende, tröstäter ständigt etc. Hon har varit hemmafru hela livet, men har inga barn, ej heller vänner och bekanta. Vårdbiträderna tycker att något bör göras, men vet inte riktigt vad.

Fall 3: TYRA

En dotter och hennes familj är starkt kritiska till den hemtjänst som den 94-åriga modern får. Dottern kräver ständig tillsyn, eller att modern flyttas till institution. Modern är mycket pigg och själv nöjd med nuvarande hemtjänstnivå. Dottern har börjat kontakta överordnade chefer och ansvariga politiker samt hotat med att gå till kvällspressen.

Fall 4: SVEA

79-årig dam som bor i ett relativt nybyggt servicecenter, men som är missnöjd med det mesta. Hon är inte nöjd med de 20 timmar hjälp hon får per vecka. Dessutom anklagar hon hemtjänstens personal för att stjåla. Hon umgås med några andra i servicehuset, som förenas av ett gemensamt missnöje med hemtjänsten. Damen är rullstolsbunden efter en hjärnblödning för fyra år sedan. Vårdbiträderna har nu börjat misströsta: "Behöver hon vår hjälp när hon ändå bara klagar?"

Fall 5: LARS

37-årig handikappad man, som bor på egen hand i ett servicehus, begär utökat bistånd i form av ledsagning för att gå på bio, fotboll eller teater. Han har hittills haft en manlig ledsagare, men denne har sagt upp sig, efter-

som insatserna under senare år i ökad utsträckning har gällt porrfilmer och massageflickor. Den handikappade mannen vill nu ha en kvinnlig ledsagare istället.

Fall 6: MARIANNE OCH ERIK

Ett gift par i 60-årsåldern, som båda är rullstolsbundna. De är vana vid en omfattande service och vet att ställa stora krav. Frun vill bestämma vad hemtjänsten skall göra, samt när och hur. Detta innebär bl a städning varje dag, samt storstädning varje vecka. Vårdbiträderna upplever sig utnyttjade och styrda över en rimlig gräns och kräver åtgärder. De menar också att detta par tar mycket tid från andra servicemottagare.

Fall 7: LYDIA

83-årig ensamstående dam, som för snart två år sedan drabbades av en svår hjärnblödning. Hon har haft hemhjälp och färdtjänst sedan dess. Hemhjälpen har efterhand kunnat reduceras, men kvinnan är mycket mån om att kunna behålla sin tidsbegränsade färdtjänst, trots att hon inte har någon rörelseinskränkning. Hon är en mycket aktiv och utåtriktad dam, som bor i en tvårumslägenhet centralt i staden.

Fall 8: GÖTE

Mannen är känd av socialtjänsten sedan ett par år tillbaka. Han är gravt alkoholiserad och hans enrummare är till och från en suparkvart. Han har fått hemhjälp ett par gånger i veckan, men anser att han klarar sig själv utan inblandning från samhället. Utan socialtjänstens insats lever mannen i en fullständig misär; äter inte, kan ligga omkullfallen i flera dygn utan möjlighet att resa sig själv. Han har nu varit inskriven vid psykiatri, men skall skrivas ut och psykiatri vill att socialtjänsten arbetar vidare med honom.

Fall 9: MARGARETHA

En ensamstående, förtidspensionerad småskollärare flyttar till ett nytt bostadsområde. Hon är psykiskt mycket skör och vill därför ha hjälp med städning, tvätt och inköp. Dessutom vill hon ha färdtjänst, eftersom hon säger sig vara rädd för att åka buss. Behandlande psykiater säger sig dock vara osäker på om bussfobin är reell eller ej.