

Ett steg på vägen –

Mot en förändrad behovsbedömning inom äldreomsorgen

Författare: Cecilia Berggren & Camilla Söderlind

Rapport: nr 2009:2

ISSN 1653-2414 ISBN 978-91-85613-30-4



Förord

Det har nu gått några år sedan vi avslutade det utvecklingsprojekt kring biståndshandläggningen som omnämns i denna rapport. Utvecklingsarbetet som bl.a. mynnade ut i ett kartlägningsinstrument har pågått i flera år och finns också redovisat i en slutrapport (Rönnbäck 2008). Däremot har vi inte följt om och hur instrumentet har implementerats i det praktiska arbetet och om det fått några effekter. Därför var det väldigt roligt när jag fick vetskap om denna C-uppsats och det är med glädje som vi väljer att publicera uppsatsen som en FoU-rapport.

Rapport är författad av två studenter – Camilla Söderlind och Cecilia Berggren - vid socionomutbildningen vid Umeå universitet. Det gjorde sin praktik inom omsorgsförvaltningen i Örnsköldsvik vid beslut- och stödenheten och fick där kontakt med Yvonne Löfblad. Yvonne har haft en central roll i det kartlägningsinstrument som biståndshandläggarna i länet utvecklade 2006. Att Camilla och Cecilia valde att studera hur biståndshandläggarna har tagit till sig och använt sig av detta instrument är en viktig kunskap för såväl de som arbetar med frågan inom socialtjänsten som för oss inom FoU.

Härnösand den 4 mars 2009

Eva Rönnbäck

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Syfte	9
1.3 Avgränsningar	10
1.4 Precisering av begrepp	10
1.5 Ansvarsfördelning	10
2 Kartläggningsinstrumentet - i två delar	12
2.1 Kartläggning	12
2.2. Bedömning	12
2.3 Metoder	13
2.4 Instrumentet	14
3 Metod	16
3.1 Hermeneutisk vetenskapssyn	16
3.2 Val av metod	16
3.3 Urval	17
3.4 Bortfall	18
3.5 Tillvägagångssätt	18
3.6 Etiska reflektioner	20
3.7 Kvalitet i en kvalitativ studie.	21
4 Kunskapsöversikt	22
5 Teoretisk referensram	26
5.1 Implementering	26
5.2 Förändringsprocess	29
6 Empiri	32
6.1 Implementering	32
6.2 Helhetssyn	35
6.3 Förändringsprocessen	38
7 Analys	42
7.1 Biståndshandläggarnas upplevelse implementeringen	42
7.2 Biståndshandläggarna om kartläggningsinstrumentet	43
7.3 Har instrumentet bidragit till en förändrad syn på behov?	45
8 Slutdiskussion	47
REFERENSLISTA	50
Bilagor	52
Intervjuguide	52
Informationsbrev	54

Sammanfattning

Socialstyrelsen och Länsstyrelsen har upprepade gånger framfört kritik på hur handläggningen inom äldreomsorgen går till. Kritiken har handlat om att den enskilde individen inte får en individuell bedömning som utgår från dess unika behov och livssituation. Under åren 2005 – 2007 genomfördes ett utvecklingsprojekt vid FoU Västernorrland där syftet var att utveckla den individuella behovsbedömningen. I detta projekt så skapades ett kartläggningsinstrument med tillhörande handledning, detta instrument var tänkt att användas som en hjälp för biståndshandläggarna inom äldreomsorgen för att tillämpa en mer individuell behovsbedömning. Från 1/9-2008 använder biståndshandläggarna på beslut- och stödenheten i Örnsköldsvik detta instrument i sitt dagliga arbete. Vi har i denna uppsats beskrivit handläggarnas upplevelser av kartläggningsinstrumentet. Vi har använt oss av kvalitativ metod och intervjuat sex kvinnliga biståndshandläggare. Empirin har analyserats utifrån begreppen implementering, helhetssyn, förändringsprocess och vår kunskapsöversikt. Det vi kommit fram till i undersökningen är att implementering endast skett i ett led, och att kartläggningsinstrumentet är förankrat hos biståndshandläggarna men de har inte förstått i vilken utsträckning det ska användas. Den förändring som kartläggningsinstrumentet bidragit till bland handläggarna är att de har utvecklat sitt sätt att kartlägga behov och sitt sätt att dokumentera. Dock har deras syn på behov, bedömning och beslut inte förändrats.

1 Inledning

Denna uppsats är en undersökning av biståndshandläggares upplevelser av ett nytt kartläggningsinstrument. Undersökningen är genomförd på beslut- och stödenheten i Örnsköldsvik. I detta kapitel kommer vi att redovisa en bakgrund till varför ett nytt kartläggningsinstrument har utarbetats samt en presentation av äldreomsorgen i Örnsköldsviks kommun. Vi beskriver också varför vi valt att göra denna undersökning. Kapitlet innehåller även vårt syfte, frågeställningar, precisering av begrepp, de avgränsningar vi valt att göra samt ansvarsfördelning.

1.1 Bakgrund

1.1.1 Behovsbedömning

Äldreomsorgen i Sverige regleras på nationell nivå och kommunerna har ansvaret för dess utformning och genomförande. Det finns ingen garanti för att en äldre människa ska få hjälp och stöd från den kommunala omsorgen, detta beviljas först när en individuell behovsbedömning genomförts. Ansökan om hjälp och stöd ska göras av den enskilde sökande och lämnas antingen muntligt eller skriftligt till biståndshandläggaren i kommunen som därefter påbörjar utredningen (Dunér & Nordström 2005). Ansökan görs enligt 4 kap 1 § Socialtjänstlagen (SoL) som innebär att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv (Sveriges Lagar 2006). Behovsbedömningen skall enligt Socialstyrelsens allmänna råd bygga på en helhetssyn på den enskildes situation, möjligheter och behov där sociala, fysiska, medicinska, psykiska och existentiella behov beaktas (SOSFS 1998:8). I en dokumentationsstudie kring behovsbedömning av Lindelöf och Rönnbäck (2000) konstaterades att endast två av de fem behovsområdena var väl tillgodosedda och att de områden som rörde personens sociala, psykiska och existentiella behov var osynliga i dokumentationen (Lindelöf & Rönnbäck, 2004).

Lindelöf och Rönnbäck (2004) lyfter fram att Socialstyrelsen och Länsstyrelsen vid upprepade tillfällen framfört kritik på hur handläggningen inom äldreomsorgen gått till. Kritiken handlar om att den enskilde individen inte får en individuell bedömning som utgår från det unika behovet och den unika livssituationen (Lindelöf & Rönnbäck, 2004). De iakttagelser som länsstyrelserna gjort under åren 2006 och 2007 ger en bild över vissa problem- och bristområden som kan behöva åtgärdas. Det finns flera tecken som tyder på att den enskildes individuella behov inte alltid utreds eller att önskemålen eller ansökan

från den enskilde förhandlas bort. Detta kan ses som en följd av en strikt tillämpning av kommunernas egna riktlinjer. Socialtjänstens insatser ska anpassas till den enskildes behov men det finns en risk att kommunens egna utbud av insatser styr vilket bistånd som ska beviljas. Den enskildes egna förutsättningar, önskemål och levnadsomständigheter ska vägas in i bedömningen av vilka insatser som kan erbjudas. Bedömningen av vad som anses bäst för den enskilde kan i sådana lägen komma i skymundan (www.socialstyrelsen.se).

En annan studie som visar på att äldres upplevda och uttryckta behov beaktas i mindre utsträckning är Andersson (2004). I hennes analys framkom att de äldres sociala situation inte bedöms som betydelsefull i någon högre utsträckning. Resultaten visade på en ökad standardisering, formalisering och prioritet av medicinska insatser vid behovsbedömning.

1.1.2 Utveckling av behovsbedömning i Västernorrland

Kompetensstegen är en flerårig nationell satsning som har för avsikt att stödja kommunernas långsiktiga kvalitets- och kompetensutvecklingsarbete inom vård och omsorg om äldre. Denna satsning bestod av sex olika delprojekt och biståndshandläggning och dokumentation är en av dem (www.socialstyrelsen.se). Under åren 2005 och 2007 genomfördes ett utvecklingsprojekt vid FoU Västernorrland som finansierats av kompetensstegen och syftet med projektet var att utveckla den individuella behovsbedömningen. Projektet omfattade biståndshandläggarna från Härnösand, Kramfors, Sollefteå, Sundsvall, Ånge och Örnsköldsviks kommuner. Utgångspunkt för projektet var avhandlingen Att fördela bistånd – om handlägningsprocessen inom äldreomsorgen (2004) av Lindelöf och Rönnbäck där det beskrivs både svårigheter med att följa socialtjänstens mål och intentioner och även att den enskilde individen inte alltid får en individuell bedömning som utgår från det unika behovet och den unika livssituationen (Rönnbäck, 2008).

Utvecklingsprojektet inriktades på tre områden och det första var kopplat till lagstiftningen och omfattade det social- och förvaltningsrättsliga området. Det andra var målgruppens behov och behovstillfredsställelse med fokus på den enskilde individen och livssituation och livsstil. Det tredje området var utredningsmetodik som handlade om att utveckla sin egen förmåga och medvetenhet i hur man kartlägger behov och hur man strukturerar och dokumenterar utredningen (Rönnbäck, 2008).

Under projekttiden handlade diskussionerna bland handläggarna ofta om utredningen, vilka uppgifter de samlade in och vilka uppgifter som inte samlades in. Deltagarna i projektet hade fått testa ett bedömningsinstrument (CAN-Å) och det bidrog till att de blev mera medvetna om

utredningen och själva kartläggningsfasen. Den information som samlas in i kartläggningsfasen är grunden för analys och bedömning i utredningen och en välstrukturerad kartläggning underlättar detta. Därefter gjordes en gemensam genomgång kring vilka livs- och behovsområden som ansågs kunna och borde ingå i en utredning utifrån socialtjänstlagens krav på helhetssyn.

Handläggarna uttryckte ett behov av ett mer strukturerat stöd i utredningen och detta ledde till att en arbetsgrupp bildades, uppgiften var att ta fram ett stöd för utredningen och framförallt kartläggningen. Arbetsgruppen utvecklade ett kartläggningsinstrument med tillhörande handledning under våren 2006 med utgångspunkt från den kunskap som handläggarna erhållit under projektiden. Detta instrument är tänkt att användas som en hjälp till biståndshandläggarna inom äldreomsorgen för att tillämpa en mer individuell behovsbedömning, där de sociala och existentiella behoven blir mer synliga (Rönnbäck, 2008). Från 1 september 2008 har biståndshandläggarna på beslut- och stöd-enheten i Örnsköldsvik arbetat utifrån det nya kartläggningsinstrumentet.

1.1.3 Äldreomsorgen i Örnsköldsviks kommun

Omsorgsnämnden i Örnsköldsvik har en värdegrund som lyder: Vi sätter brukaren i centrum.

Omsorgsnämndens vision lyder: Vi har nöjda omsorgstagare, stolta och engagerade medarbetare och trygga medborgare. Genom ett löpande kvalitetsarbetet arbetar omsorgsförvaltningen med att uppnå omsorgsnämndens vision. God kvalitet skapas genom kompetenta medarbetare som trivs med sitt arbete vilket också skapar förutsättningar för att de som nyttjar den kommunala servicen ska bli nöjda. Verksamhetens styrande principer för kvalitetsutvecklingsarbetet är: demokratisk styrning, omsorgstagaren i centrum, engagerade ledare och medarbetare, samverkan och ett löpande arbete med verksamhetsutveckling.

Politikerna i omsorgsnämnden har ansvaret för att invånarna i Örnsköldsvik får vård och omsorg. Det gör man bland annat genom att ordna med äldreomsorg och handikappomsorg. Äldreomsorgen ger hjälp och vård till gamla människor i deras hem eller på servicehus, ålderdomshem, sjukhem och gruppboende. Äldreomsorgen har också ansvaret för att hjälpa gamla att träna upp sig om de varit sjuka en tid. Personalen inom omsorgsförvaltningen ser till att gamla och handikappade får den hjälp som politikerna i omsorgsnämnden har sagt att de har rätt till. Äldreomsorgen omfattar hjälp och stöd i hemmet, dagverksamhet, boende i servicehus, ålderdomshem, sjukhem, gruppboende och rehabilitering. Inom äldreomsorgen så är en av grundpelarna att alla har rätt till att leva ett så bra liv som möjligt och få uppleva

meningsfullhet och livslust. Detta gäller även de gamla som kan behöva andras stöd för att klara sin vardag. Genom kommunens äldreomsorg erbjuds de äldre stimulans och möjlighet till meningsfullhet i vardagen så att de som får hjälp eller bor på något särskilt boende i kommunens regi kan åldras i trygghet och med bibehållet oberoende. Om en person behöver hjälp med sin dagliga livsföring kan denne ansöka om hjälp med detta hos kommunens biståndshandläggare. Biståndshandläggaren gör en utredning, bedömer och fattar beslut om, och hur mycket hjälp personen får. Utredningen utförs i samtycke med den sökande. Biståndshandläggarna i Örnsköldsvik är 8 stycken, det finns dessutom 2 stycken som arbetar med vårdplanering och 1,5 som arbetar med beslut rörande socialpsykiatri och boendestöd. Det finns också en mottagningsenhet med 1 biståndshandläggare som arbetar med beslut rörande enbart serviceinsatser. Biståndshandläggarna har full delegation ifrån omsorgsnämnden. Nämnden kontaktas endast vid mycket specifika fall. (www.ornskoldsvik.se)

Då vi fick i uppdrag av beslut- och stödenheten i Örnsköldsvik att undersöka handläggarnas upplevelser av det nya kartläggningsinstrumentet så upplevde vi att det här uppdraget var något som vi ville utföra. Efter diskussioner med vår kontaktperson på beslut- och stödenheten bestämde vi oss för att undersöka handläggarnas upplevelser av det nya kartläggningsinstrumentet. Vi ville undersöka hur de upplever instrumentet som helhet och om det har medfört några förändringar i deras sätt att arbeta och tänka kring behov. Eftersom instrumentet nyligen har tagits i bruk så är det biståndshandläggarnas upplevelser vi kommer att koncentrera oss på, brukarnas och verkställighetens upplevelser ligger utanför denna undersökning. Vi har båda erfarenhet av att arbeta inom äldreomsorg under olika befattningar och vårt intresse inom området är stort. Då tidigare forskning har visat att utredningarna som biståndshandläggare inom äldreomsorgen gör, brister i att se till den enskildes individuella och existentiella behov så anser vi att det är ett viktigt område att undersöka. Detta för att den enskilde ska få rätten till en individuell prövning som baseras på dess unika behov.

1.2 Syfte

Syftet är att undersöka biståndshandläggarnas upplevelser av det nya kartläggningsinstrumentet vid beslut- och stödenheten i Örnsköldsvik. Utifrån syftet har vi valt följande frågeställningar:

- Hur upplever biståndshandläggarna implementeringen av det nya kartläggningsinstrumentet?
- Hur upplever biståndshandläggarna att det är att arbeta utifrån kartläggningsinstrumentet?

- Upplever biståndshandläggarna att kartläggningsinstrumentet har bidragit till en förändrad syn på behov, i så fall på vilket sätt?

1.3 Avgränsningar

Den här undersökningen är ingen totalstudie av handläggningsprocessen utan endast en undersökning av biståndshandläggning kopplat till kartläggningsinstrumentet. Vi har koncentrerat oss på biståndshandläggarnas upplevelser av denna process och kommer därför inte att ha något brukar/klient perspektiv. Undersökningen genomförs endast i Örnsköldsviks kommun och vi kommer inte att generalisera eller jämföra med andra kommuner. Den tid vi har haft till vårt förfogande för denna undersökning har varit begränsad, i och med det så har vi inte haft möjlighet att intervjua hela biståndshandläggargruppen utan vi har valt att intervjua sex stycken biståndshandläggare.

1.4 Precisering av begrepp

Biståndsbedömare/Biståndshandläggare: Tjänsteman inom äldre- och handikappomsorgen som har till uppgift att bedöma och fatta beslut om bistånd utifrån socialtjänstlagen (Lindelöf & Rönnbäck, 2004). I undersökningen benämns båda begreppen men innebörden är densamma.

Implementering: Hur beslut omsätts i handlande (Sannerstedt, 2003).

Insatskatalog: Lokalt antagna normer för olika insatser som kan eller får beviljas i en specifik kommun. Dessa kan vara politiskt godkända eller har formaliserats i verksamheten på ett annat sätt (Lindelöf & Rönnbäck, 2004).

Länsstyrelsen: Länsstyrelsen har till uppgift att se till att lagarna följs, ansvarar för tillsyn och uppföljning av insatser inom socialtjänstlagen samt se till att kommunernas socialtjänster utvecklas (www.lansstyrelsen.se).

Socialstyrelsen: Socialstyrelsens uppgift är bland annat att ta fram normer som baseras på lagstiftning och kunskap och även att utöva tillsyn för att se till att normerna följs (www.socialstyrelsen.se).

1.5 Ansvarfördelning

Vi har genomfört samtliga delar i undersökningen gemensamt och har tillsammans diskuterat och bestämt vilket innehåll som känts relevant. Då vi känner varandra väl och har genomfört flera gemensamma upp-

gifter tidigare, har vi arbetat i ett öppet klimat med denna undersökning, där feedback och konstruktiv kritik varit tillåtet.

2 Kartläggningsinstrumentet - i två delar

Detta kartläggningsinstrument som tagits fram av en arbetsgrupp bestående av biståndshandläggare från Västernorrland, är ett resultat från de diskussioner kring behov och behovsteorier som uppstått under den tid som handläggarna har arbetat tillsammans. Diskussionerna handlade även om hur utredningarna såg ut och vilka behov som man ofta tar med respektive inte tar med. De konstaterade att ett stöd i kartläggningen skulle kunna öka till exempel enhetligheten i utredningarna. Detta ledde till att ett kartläggningsinstrument i två delar arbetades fram. Delarna består av en handledning och en intervjuguide samt en mall för dokumentation. Nedan följer en beskrivning av de olika delarna baserat på rapporten: Att ta makten och ansvaret för sin utredning (Rönnbäck, 2008).

2.1 Kartläggning

För att kunna göra en bra utredning är det viktigt att vara tydlig med att utredningen består av två faser – kartläggning och bedömning. I den första fasen – kartläggningen – så handlar det huvudsak om att samla in information. Hur omfattande denna datainsamling behöver vara beror bland annat på vad ansökningen handlar om och komplexiteten i ärendet. Varje utredning är unik och det går inte i förväg att säga vad en utredning ska innehålla, det är något som biståndshandläggaren får avgöra från fall till fall. Om den sökande är osäker på vad hans eller hennes behov består av, eller om denne inte vet om sina rättigheter så kan skäl finnas att göra en mer omfattande utredning. Kartläggningen ska vara den sökandes framställning av behoven och hur dessa skulle kunna tillgodoses. Uppgifterna ska i första hand komma från den sökande själv, men kan även behöva hämtas från andra som anhöriga, eller andra professionella. En förutsättning för detta är att den sökande har lämnat samtycke till att information hämtas från andra myndigheter eller utomstående. I kartläggningen är det viktigt att det framgår vem som har lämnat uppgifter och vilka som säger vad.

2.2. Bedömning

I den första delen av utredningen så koncentrerar man sig på den sökande, det är hans eller hennes version av sina behov som ska framgå. I nästa steg - bedömningen – så är det biståndshandläggaren som ska framträda. Här handlar det om att göra en analys av den data som samlats in, dels för att göra en bedömning av på vilket sätt behoven kan tillgodoses, dels för att se om behoven kan anses som skäligen. I be-

dömningen ska allt som kommit fram i kartläggningen bedömas och prövas ifrån skälig levnadsnivå. Det är denna del av handläggningsprocessen som är den mest ansträngande för biståndshandläggaren. En bra och informativ kartläggning underlättar detta arbete. Här kan riktlinjer och praxis vara till hjälp för handläggaren för att bedöma skälig levnadsnivå, men det är viktigt att komma ihåg att de inte har samma värde som en rättskälla.

2.3 Metoder

Det finns flera metoder för att samla in information men de metoder som främst diskuterades vid utarbetningen av kartläggningsinstrumentet var intervju/samtal och nätverksanalys. Andra metoder kan vara observation och analys av närmiljön. Det finns också ett antal kvantitativa mätmetoder som kan användas för att bedöma olika sorters förmågor.

2.3.1 Intervju – samtal

Det vanligaste sättet att undersöka vilka behov som finns är att ett samtal äger rum mellan den sökande och biståndshandläggaren. Detta samtal är dock inte något vanligt samtal utan kan jämföras med ett institutionellt samtal (Nordberg, 1995). Ett institutionellt samtal definieras som ett samtal mellan en myndighetsperson och en medborgare. Det handlar om en bedömningssituation där myndigheten har fullmakt att agera ”grindvakt” för att antingen ge tillträde till en förmån eller stänga dörren. Rönnbäck (2008) beskriver utifrån Nordbergs resonemang olika kännetecken för det institutionella samtalet som skiljer det från det vanliga. Det första kännetecknet är att även om samtalet kretsar kring personliga ämnen så är myndighetspersonen en del av det offentliga, då mötet ofta sker i offentliga lokaler. Det andra kännetecknet är att samtalen är fokuserade. De är tidsbestämda, schemalagda och avgränsade, eftersom de handlar om ett visst ämne. Vidare så är det institutionella samtalet fasindelad i en undersökningsfas, en direktfas och en rapportfas. Samtalet sker vanligtvis med stöd av någon form av intervjuguide. Man kan likna samtalen med en kvalitativ intervju, med den skillnaden att det är biståndshandläggaren som styr vilka frågor som ställs, och att samtalet sker oftast i den enskildes hem.

2.3.2 Nätverksanalys

För att få en uppfattning om den enskildes livssituation, hur dess omgivning fungerar och vilka resurser som finns i nätverket kring den enskilde, kan en nätverksanalys vara till hjälp. Nätverksanalysen ger viktig information om individens sociala sammanhang. Att ha nätverksperspektiv betyder just att individens sociala sammanhang beaktas och detta stämmer väl

överens med socialtjänstlagens syn på individen och dess behov. De grundläggande teorierna i nätverksanalysen är tagna från systemteorin som betonar helheten. En persons nätverk ses som ett överordnat socialt system där som indelas i delsystem bestående av familjen, anhöriga, vänner och arbetskamrater. Att förstå hur de olika systemen samspelar och påverkar varandra är viktigt för att kunna göra en fullständig analys av nätverket. Att samla in uppgifter om familj och närstående ingår ofta i biståndshandläggarens kartläggning, men ofta saknas kunskaper om vilka uppgifter man ska samla in och varför. Nätverksanalysen ritas som en så kallad nätverkskarta, och den är den enskildes egen bild av dess nätverk. Syftet med den subjektiva nätverkskartan är att fånga personer som är viktiga för den enskilde.

2.4 Instrumentet

Kartläggningsinstrumentet består av både en handledning och en intervjuguide samt en dokumentationsmall för gemensam dokumentation.

2.4.1 Handledning

Handledningen är tänkt att fungera som ett hjälpmedel för att kunna använda och förstå intervjuguiden. Den klarlägger på ett lättfattligt sätt alla de områden som kan vara aktuella i en människas liv. Dessa områden är beskrivna genom exempel på frågeområden. Det är upp till handläggaren att se vilka områden som är aktuella i det enskilda ärendet. Utgångspunkten för kartläggningsinstrumentet är konsten att se till hela människan, där biologiska, sociala, psykologiska och kulturella sidor samverkar och bidrar till att skapa den livskvalitet och hälsa som den enskilde personen upplever. Kartläggningsinstrumentet är tänkt att hjälpa till att istället för att utgå från ett kan/kan inte perspektiv, flytta fokus till en nivå där den enskildes mål blir tydliga utifrån vad denne anser vara god hälsa eller livskvalitet. Målet med kartläggningen är att tillsammans med den enskilde utforma ett mål för biståndet. Detta mål ska som utgångspunkt ha det salutogena synsättet, och ska på det sättet ge handläggare och verksamhet en klar bild av biståndet ska leda till. Handledningen innehåller rubriker som: Varför ett kartläggningsinstrument, handläggarens roll, utgångspunkter, salutogent synsätt, Kasam - känsla av sammanhang, Kasam och coping, att intervjua, intervjuguide, att formulera mål.

2.4.2 Intervjuguiden

Den intervjuguide som togs fram är tänkt att hjälpa handläggaren att få en struktur i insamlandet av information samt att öka enhetligheten såväl mellan handläggare som kommuner. I allmänna råd från socialstyrelsen (SOSFS 2006:5) poängteras att handläggaren måste samla in nödvändig information anpassade efter vad den enskilde har sökt och

ärendets komplexitet. Det är handläggaren som får avgöra vad som är nödvändigt från fall till fall. Intervjuguiden innehåller dels bakgrunds-uppgifter, dels de olika livsområdena. Under varje område ges exempel på frågor som kan ställas kring ämnet. Det finns inga standardiserade frågor eller svarsalternativ. Syftet med frågorna är att ge en så bred bild av varje område och innehåller biologiska, sociala, psykologiska och kulturella perspektiv. Genom att få en uppfattning om vad som kan behöva stärkas eller vart det inte behövs, så blir både brister och resurser synliga. Det är viktigt i detta perspektiv. Istället för att fråga vad den sökande klarar och inte klarar (kan/kan inte) så kan handläggaren med hjälp av intervjuguidens frågeområden få den sökande att själv berätta om sin situation och vad denne skulle behöva hjälp och stöd med, eller vad denna vill uppnå. I och med att handläggaren ställer från kring hur den sökande skulle vilja att det fungerade exempelvis med maten, så utgör detta samtidigt ett underlag för målsättningen med varje insats. Exempel på livsområden som behandlas i intervjuguiden är: bostad/hushåll, mat, närmiljö, närstående, familj, socialt nätverk, personlig hygien, hälsa, aktiviteter, trygghet, den enskildes fokus.

2.4.3 Dokumentationsmall

Under arbetets gång väcktes frågan om en gemensam dokumentationsmall för hela länet. Att ha olika dokumentationsmallar i varje kommun, som hade egna strukturer upplevdes omotiverat av arbetsgruppen, då uppdraget är samma för alla biståndshandläggare. Ett annat skäl till en gemensam dokumentationsmall var kartläggningsinstrumentet, som innebär att fler och delvis nya områden behandlas. Kommunernas mallar upplevdes många gånger som bristfälliga av biståndshandläggarna och den information man fick fram med det nya kartläggningsinstrumentet hade inte någon given plats i den gamla dokumentationsmallen. Istället för att varje kommun skulle ta fram en egen mall, så bildades en arbetsgrupp som skulle ta fram en gemensam mall. Tillsammans med FoU Västernorrland utvecklades en mall som i stort sett följer intervjuguiden. Det finns även hjälptexter inskrivna till hjälp för handläggarna då de beskriver vad som kan ingå under respektive rubrik.

3 Metod

Syftet med vår undersökning är att undersöka biståndshandläggarnas upplevelser av det nya kartläggningsinstrumentet. En hermeneutisk vetenskapssyn känns relevant för oss då vi vill försöka tolka och förstå dessa upplevelser. Under denna rubrik beskriver vi den hermeneutiska vetenskapssynen, val av metod, de etiska överväganden vi har gjort samt diskuterar kvaliteten i kvalitativa studier.

3.1 Hermeneutisk vetenskapssyn

I litteraturen beskrivs hermeneutiken som en vetenskaplig riktning där den mänskliga verkligheten sägs vara av språklig natur, och att man genom språket kan skaffa sig kunskap. En hermeneutiker menar att det går att förstå andra människor, och även oss själva genom att tolka hur mänskligt liv, existens kommer till uttryck i det talade och skrivna språket samt i mänskliga handlingar och livsytringar. Hermeneutiken menar att människor har intentioner som yttrar sig i språk och handlingar och som det går att tolka och förstå innebörden av. Förförståelse, tankar, intryck, känslor och kunskap ses som tillgångar för att kunna göra denna tolkning, och en den hermeneutiska vetenskapssynen intresserar sig för att försöka se helheten i forskningsobjektet. Denna syn kallas holism och kan beskrivas som att helheten består av mer än bara summan av delarna. Forskaren ställer helheten i relation till delarna och pendlar däremellan för att nå en så fullständig förståelse som möjligt (Kvale, 1997).

3.2 Val av metod

Vårt syfte är att undersöka biståndshandläggarnas upplevelser av det nya kartläggningsinstrumentet och för att samla in information till vår undersökning har vi valt att använda oss av kvalitativ metod. Den kvalitativa metoden beskrivs i litteraturen som den metod som är bäst lämpad då forskningen vill tolka och förstå till exempel människors upplevelser av något fenomen. Den analys som görs är verbal. Den kvantitativa metoden lämpar sig bättre när forskningen innebär mätningar vid datainsamling och analysmetoden är då statistisk (Patel & Davidson, 2003). Om vår undersökning hade haft till avsikt att mäta och jämföra exempelvis antalet bedömningar som resulterat i annorlunda beslut, hade kvantitativ metod varit mer lämplig.

3.2.1 Intervju

Eftersom vi valt en hermeneutisk ansats så kändes den kvalitativa intervjun som ett naturligt val av datainsamlingsmetod. Den kvalitativa intervjun beskrivs av Patel och Davidson (2003) som en intervju där frågorna har en låg grad av standardisering, det vill säga, de ger ut-

rymme för intervjupersonen att svara med egna ord. När intervjuaren väljer att ställa frågor i en bestämd ordning kallas det att intervjun har en hög grad av strukturering. Väljer däremot intervjuaren att ställa sina frågor i den ordning som det faller sig så kallas det att intervjun har en låg grad av strukturering. Vi valde att göra intervjuer med en hög grad av strukturering för att få en struktur och underlätta det senare arbetet med att skriva ut det empiriska materialet. I och med att frågorna var utformade efter teman och ställdes i en viss följd var en första kategorisering redan gjord. Denna kategorisering beskrivs vidare under rubriken tillvägagångssätt. Intervjuerna hade en låg grad av standardisering då stort utrymme lämnades åt handläggarna att svara med egna ord. Vår avsikt med intervjuerna var att i så stor utsträckning som möjligt få ta del av handläggarnas egna upplevelser i förhållande till de teman som intervjuerna behandlade. Ett intervjuformulär eller en intervjuguide är lämplig att använda i kvalitativa intervjuer och kan utformas med öppna frågor eller kring teman (Patel & Davidson 2003). Inför de intervjuer vi genomförde hade vi utarbetat en intervjuguide med öppna frågor kring tre olika teman, implementering, helhetssyn och förändringsprocess. Dessa teman var utformade utifrån vårt syfte och våra frågeställningar. Implementering valdes för att undersöka om handläggarna ansåg att de hade fått tillräcklig information och utbildning kring hur de skulle använda instrumentet. Vi ville även undersöka på vilket sätt handläggarna upplevde att de fick stöd och förutsättningar för att kunna använda kartläggningsinstrumentet, då detta enligt Sannerstedt (2003) är faktorer för en lyckad implementering. Helhetssyn valdes för att undersöka handläggarnas upplevelser av instrumentet i sin helhet, och i vilken utsträckning de förstod och arbetade utifrån handledningen, intervjuguiden och dokumentationsmallen. Enligt Alexanderson (2006) är det viktigt att förstå metoden för att kunna använda den fullt ut. Förändringsprocess valdes både för att undersöka handläggarnas upplevelser vid introduktionen av instrumentet och för att se om de hade förändrat sitt sätt att se på behov, kartläggning och bedömning samt dokumentation. Enligt Rönnbäck (2008) så är grundtanken med kartläggningsinstrumentet bland annat att öka kunskapen och medvetenheten hos handläggarna kring sin roll och sitt uppdrag.

3.3 Urval

Vid en fallstudie så görs studien på en mindre, avgränsad grupp. Ett fall kan vara en individ, en grupp individer eller en organisation. Fallstudier används ofta när man vill undersöka processer och förändringar (Patel & Davidson, 2003). Vi valde att göra en fallstudie på en mindre avgränsad grupp och med tanke på den begränsade tid vi hade för denna undersökning så kändes sex intervjupersoner rimligt. Vid kontakt med biståndshandläggarnas chef så diskuterades hur ett urval

kunde göras och vi framförde att en spridning på ålder, utbildning och antal år i yrket hos biståndshandläggarna vore önskvärt. Urvalet gjordes sedan av handläggarnas chef utifrån dessa aspekter. Nackdelen med att chefen var den som gjorde urvalet skulle kunna vara att de personer som valdes ut var de som var minst kritiska till kartlägningsinstrumentet, vilket skulle kunna påverka vårt resultat. Fördelen med att chefen gjorde urvalet var att det kunde göras utifrån vårt önskemål om en spridning på ålder, utbildning och antal år i yrket. En annan fördel var att chefen hade möjlighet att sammanställa en lista på namn och telefonnummer till de handläggare som var intresserade av att delta i intervjuerna, vilket underlättade för oss. Även om chefen gjorde urvalet så bedömde vi att fördelarna övervägde nackdelarna och anser att det empiriska materialet speglar både positiva och negativa upplevelser av instrumentet.

3.4 Bortfall

Enligt Patel och Davidson (2003) så kan bortfall under en intervju ske om respondenten inte besvarar en ställd fråga, eller om någon av de tänkta deltagarna av någon anledning inte kan delta. I vår undersökning deltog alla respondenter som tillfrågats och de besvarade även de frågor som ställdes. Vid transkribering av intervjuerna märkte vi dock att ett bortfall uppstått vid en av intervjuerna, då fyra frågor inte ställts till respondenten. Denna respondent var informativ och hennes svar omfattande, så vi anser ändå att materialet i denna intervju var relevant.

3.5 Tillvägagångssätt

När vi fått namn och kontaktuppgifter till intervjupersonerna genom deras chef, så kontaktade vi dem och gav förslag på två datum som kunde vara lämpliga för intervjuer. Vi informerade om vilket ämne intervjun skulle beröra, att medverkan var frivillig och att inga uppgifter som skulle kunna knytas till deras person skulle framgå i intervjuerna. Information gavs även om att vi båda skulle delta under intervjun och att den skulle spelas in och skrivas ut för att sedan kunna analyseras. Intervjuerna genomfördes i en lokal på biståndshandläggarnas arbetsplats. Fördelen med det var att det var lätt för handläggarna att gå ifrån sitt arbete och att de kände till miljön. Nackdelen skulle kunna vara att de inte vågade delge alla sina tankar och åsikter, då de befann sig på arbetsplatsen.

Vid intervjutillfället upprepades informationen om konfidentialitet och frivillighet än en gång, både muntligt och skriftligt. Vi berättade även att det bara var vi som skulle lyssna på inspelningarna och bearbeta materialet. Handläggarna fick våra e-postadresser så de kunde kontak-

ta oss om eventuella frågor skulle uppstå i efterhand. Intervjuerna varade mellan 20-45 minuter och spelades in på en diktafon. Denna diktafon hade en god kvalitet, inspelningarna hördes väldigt bra och den var lätt att använda. Intervjuerna utgick ifrån en intervjuguide med öppna frågor (se bilaga). Intervjuguiden hade utformats i förväg och utgick ifrån tre teman som var kopplade till våra frågeställningar. Dessa tre teman var implementering, helhetssyn och förändringsprocess. Intervjuerna inleddes med en presentation av oss och där även information gavs om ämnet för intervjun, sedan ställdes några bakgrundsfrågor om ålder, utbildning och anställningstid. Därefter började intervjun, vi hade i förväg bestämt vem av oss som skulle börja intervjun och delat upp frågorna mellan oss. Vi upplevde att stämningen under intervjuerna var avspänd. Efter den första intervjun var genomförd så upptäcktes att intervjupersonens svar inte följdes upp i tillräckligt stor utsträckning. Detta var något vi försökte åtgärda i de följande intervjuerna. Vi försökte även förklara våra frågor om intervjupersonen inte riktigt förstod dem och genom att vi hade läst på i ämnet så anser vi att den möjligheten fanns.

När intervjun var över så gavs intervjupersonen möjlighet att fråga oss om det var något som de undrade över. Inspelningen fördes sedan över till en cd-skiva för att vi skulle kunna använda oss av den insamlade informationen på ett smidigt sätt. Intervjuerna skrevs ut i sin helhet. Kvale (1997) menar att vid intervjuanalys gäller det att hålla sig till innehållet i uttalandena och söka förstå vad de säger om den intervjuades livsvärld. Då vi var två personer som lyssnade och skrev så kunde vi kontrollera att den text som skrevs ner verkligen var den som hördes på inspelningen. För att värna om intervjupersonernas konfidentialitet så utelämnades vissa specifika dialektiska uttal och texten skrevs i skriftspråk.

Vi började sedan med att analysera texten. Enligt Kvale (1997) så är det vanligt vid ett hermeneutiskt angreppssätt att börja analysen av en kvalitativ intervju med att först läsa igenom hela texten, för att sedan gå tillbaka till vissa teman och särskilda uttryck för att försöka utveckla dess mening. Därefter återvänder man till den helhetliga meningen av intervjun nu belyst av delarnas fördjupade mening och så vidare. Vår analys gjordes utifrån ett hermeneutiskt angreppssätt. Vi läste först igenom texten i sin helhet och då intervjuguiden utgick från våra tre teman implementering, helhetssyn och förändringsprocess så var en första kategorisering redan gjord. Dessa tre teman delades i sin tur in i tre mindre kategorier som var och en fick representera gemensamma upplevelser hos handläggarna. Kvale (1997) menar att tolkning av mening i texten avslutas när meningarna i olika teman bildar rimliga mönster och består av en sammanhängande helhet. När vi såg att de gemensamma upplevelserna bildade mönster och bestod av en sammanhängande helhet avslutades tolkningen av texten. Sedan ana-

lyserades vårt empiriska material med hjälp av vår kunskapsöversikt och teoretiska referensram. Analysen redovisas i tre delar och har undersökningens frågeställningar som rubriker. Vid en kvalitativ intervju ska enligt Kvale (1997) intervjuaren ha gedigen kunskap om temat för att kunna uppfatta nyanser i de meningar som kommer till uttryck, och de olika sammanhang som meningarna är en del av. Vi anser att vi under arbetets gång erhållit gedigen kunskap om det tema och den kontext som undersökningen handlar om. Vi har under arbetet med texten försökt att så långt som det varit möjligt ej utgå från vår egen förförståelse, detta för att kunna hålla oss så objektiva som möjligt. Kvale (1997) säger att uttolkaren bör ha insikt i sin egen förförståelse och ta den i beaktan vid tolkningen.

3.6 Etiska reflektioner

Kvale (1997) beskriver några av de etiska frågor som bör betänkas när man står inför att genomföra en intervjuundersökning.

- 1) Den första frågan handlar om vilka fördelar undersökningen kan bidra med. Vi anser att vår undersökning kan ge en ökad förståelse både kring kartläggningsinstrumentet som sådant, allmänna upplevelser av förändringsprocesser och implementering, men först och främst hoppas vi att vår undersökning kan bidra med en ökad kunskap om vikten av att biståndshandläggarna kan se och uppmärksamma människors olika behov. Detta till gagn för alla som behöver samhällets hjälp i sin dagliga livsföring.
- 2) Den andra frågan berör hur man kan få informerat samtycke från intervjupersonerna. Vi anser att vi genom att informera om frivilligheten i både muntligt och i skrift försäkrat oss om att intervjupersonerna deltagit frivilligt. Intervjupersonerna har haft möjlighet att fråga oss om vår undersökning och vi har vid den första kontakten med dem och vid intervjutillfället talat om vad intervjun ska handla om.
- 3) Den tredje frågan handlar om hur intervjupersonernas konfidentialitet ska skyddas. Vi anser att genom att ej ta med några personuppgifter i vår undersökning, och att i vårt utskrivna empiriska material skrivit i skriftspråk så har vi skyddat intervjupersonernas konfidentialitet.
- 4) Den fjärde frågan handlar om vilka konsekvenser undersökningen får för dem som deltar. Vi kan inte se att några konsekvenser skulle kunna uppstå för de som deltagit då inga personuppgifter framgår i undersökningen.
- 5) Den femte frågan lyder: hur kommer forskarens roll att påverka undersökningen? Vi anser att vi under undersökningen försökt hålla oss

objektiva, men det är ingen garanti för att vi har lyckats fullt ut. En människas förförståelse finns alltid med, men eftersom vi hela tiden varit medvetna om detta så har vi försökt att inte låta förförståelsen färga vår undersökning. Vi har genom hela processen försökt hålla en god kvalitet i alla steg och även redovisat dessa i undersökningen (Kvale, 1997).

3.7 Kvalitet i en kvalitativ studie.

I kvalitativa studier diskuteras validitet och reliabilitet likväl som i kvantitativa studier men orden har en annan innebörd. Reliabilitet och validitet i kvalitativ forskning är så sammanflätade att kvalitativa forskare sällan använder begreppet reliabilitet. Begreppet validitet får istället en bredare innebörd. Validiteten i en kvalitativ studie gäller inte enbart i själva datainsamlingen utan genomsyrar hela forskningsprocessen. Detta kan yttra sig i hur forskaren klarar av att använda sig av sin förförståelse, att forskaren vid datainsamling lyckas skaffa sig underlag för att göra en trovärdig tolkning av det studerade fenomenet. Vidare kopplas validitet i hur forskaren kunnat fånga det motsägelsefulla och det som är mångtydigt, till exempel relationen mellan det normala, det typiska och det speciella. Den tolkning som framställs har givetvis betydelse, tillför den verkliga kunskap om det studerade. Då varje kvalitativ studie kan ses som i viss mån unik, så är det viktigt för kvaliteten i en kvalitativ studie att forskaren noga beskriver forskningsprocessen. Detta för att de som tar del av resultaten ska kunna bilda sig en uppfattning om hur forskaren har gått tillväga. Det här innefattar hela processen, från hur forskningsproblemet har uppkommit, forskarens förförståelse, på vilket sätt teoretisk kunskap haft betydelse, hur urvalet gått till, i vilket sammanhang och i vilka situationer studien genomförts, hur information samlats in, till hur analysen gått tillväga och hur resultatet redovisas. Har den kvalitativa studien författats med detta i åtanke kan detta stärka vad som menas med validitet i kvalitativa studier (Patel & Davidson, 2003). I vår undersökning beskriver vi i inledningen i vilket sammanhang och vilka situationer som undersökningen har genomförts. Här beskrivs också hur forskningsproblemet har uppkommit, och en beskrivning ges även av vår förförståelse och anledningen till varför vi valt att göra undersökningen. I metodavsnittet redovisas vårt tillvägagångssätt, metod och urval. Vi har använt vår kunskapsöversikt och teoretiska referensram för att analysera den insamlade empirin och resultatet redovisas i kapitlet analys, med undersökningens frågeställningar som rubriker. I och med att vi noggrant försökt redovisa alla steg i forskningsprocessen så menar vi att detta kan stärka validiteten i vår undersökning.

4 Kunskapsöversikt

Vi inleder detta kapitel med en kort beskrivning av socialstyrelsens allmänna råd utifrån Lindelöf och Rönnbäcks avhandling, för att sedan redovisa tidigare forskning i området av författarna Katarina Andersson och Eva Hellström Muhli. Med innehållet i kunskapsöversikten vill vi belysa att det finns en tendens till att handläggarna väljer att bortse från den enskildes behov och önskemål. Behovsbedömningen är många gånger avgjord på förhand, genom att handläggarna i stället för att bedöma utifrån behov väljer att utgå från kommunala riktlinjer. Om den enskilde inte kan definiera sina behov och det heller inte görs av handläggaren, vem är det då som ansvarar för kartläggning och bedömning av behov?

Lindelöf och Rönnbäck (2004) säger att enligt socialstyrelsens allmänna råd så ska behovsbedömningen utgå från en helhetssyn på den enskilde individens situation och möjligheter där även de sociala, fysiska, medicinska, psykiska och existentiella behoven ska beaktas. De allmänna råden är i princip de enda formellt reglerade riktlinjer som biståndshandläggarna inom äldreomsorgen har att förhålla sig till. Det innebär att handläggaren besitter en stor handlingsfrihet och tanken är att handläggaren utifrån sin kunskap ska kunna genomföra en individuell prövning som tar hänsyn till individens specifika förhållanden. Vidare menar Lindelöf och Rönnbäck att den individuella prövningen inte görs vid en ansökan om bistånd, utan handläggaren gör en prövning genom att bedöma om den hjälp som den sökande ansöker om finns i det kommunala utbudet. Utbudet består av en så kallad insatskatalog, där kommunens lokala riktlinjer finns nedskrivna. Insatskatalogen kan också existera som en ”tyst” överenskommelse som alla tycks känna till. Handläggarna tycks vara omedvetna om insatskatalogens funktion, Lindelöf och Rönnbäck menar att insatskatalogen bidrar till att begränsa handläggarnas handlingsutrymme. Detta behöver dock inte innebära att den hjälpsökande blir utan hjälp då handläggaren kan omvandla och anpassa ansökan till att passa insatskatalogens innehåll. Det här innebär att den enskildes individuella behov inte tas i beaktande (Lindelöf & Rönnbäck, 2004). Det man kan se är att insatskatalogens begränsande funktion bidrar till att begränsa handläggarnas handlägningsutrymme, och att den enskildes individuella prövning uteblir.

Nedan följer en redovisning av Katarina Anderssons tidigare forskning, som bland annat tar upp att handläggarna inom äldreomsorgen inte ser till den enskilde individens behov. Andersson (2007) tar fasta på begreppen tid, behov och kön för att kunna tolka och förstå betydelser och konsekvenser av en föränderlig hemtjänstverksamhet. I hennes resultat framkommer att tolkning av lagar var det viktigaste ställningstagandet i biståndsbedömarnas arbete. Det fanns förvänt-

ningar på dem att handla i enighet med lagen och att de skulle vara återhållsamma med offentliga medel. Biståndsbedömarna menade att genom en korrekt bedömning utifrån lagen så antog de att rättvisa hade skipats och att de hade handlat rätt. Biståndsbedömarna hade väldigt liten och sporadisk kontakt med den äldre. För att bedöma den äldres behov samt få en uppfattning om livssituationen avsattes ungefär en timme och den äldres behov och önskemål framstod inte som centrala vid behovsbedömningen. Behov och vad innehållet i ett behov kan vara var inte heller något som det talades om, istället omtalades behov som en hjälpinsats som ofta utgick från en mall upparbetad av kommunen och gruppen själv. Det handlade ofta om att kunna hitta andra lösningar för de äldres hjälpbehov, detta för att kunna spara pengar åt kommunen. Det eftersträvas även riktlinjer i tolkningen av behov och vad som är att betrakta som individuella behov.

Behov kan anges som normativa bestämmelser, upplevda behov och komparativa behov. Inom socialt arbete antar behovsbegreppet en normativ karaktär då det är professionella och experter som definierar vad ett behov är. Upplevda behov jämförs med önskemål och ges ej stort utrymme. Uttryckta behov inkluderar upplevda behov men innefattar ett aktivt handlande av individen. Komparativa behov syftar i praktiken till att jämföra de som får bistånd med dem som inte får det. Andersson ser en förskjutning av behov mot att bli alltmer komparativa inom äldreomsorgen. Standardiserade insatser används alltmer vid behovsprövningar till nackdel för de äldres egna önskemål och behov. I dagens äldreomsorg är det inte en självklar rättighet att få hjälp med det man anser sig vara i behov av. Forskningen visar på att behovsbedömningen standardiseras och utformas enligt kommunernas riktlinjer (insatskatalog). Denna standardisering menar Andersson innebär problem för de äldre. Dels minskar de äldres inflytande och delaktighet i insatserna, dels därför att detta medför att ett behov måste vara känt. Nya grupper av äldre med nya behov kan få svårt att få hjälp ifrån äldreomsorgen. Andersson pekar på denna problematiska behovsbedömning som bygger på redan kända behov då dessa även ska omtolkas av utförarna, det vill säga vårdare och undersköterskor. Utförarna kanske väljer att inte följa biståndshandläggarnas beslut som de är formulerade, således kan de "omformulera" besluten och i och med detta räddar de behovsbedömningsreformerna från att framstå som byråkratiska och ineffektiva (Andersson, 2007).

I Anderssons artikel Det gäller att hushålla med kommunens resurser - biståndsbedömarens syn på äldres sociala behov (2004) framkom att tydliga gemensamma riktlinjer betydde mycket för hur de äldres behov skulle tolkas. Även ekonomiska argument fördes. Andersson menar att det fanns en dubbelhet och ambivalens i biståndsbedömarens resonemang då det inte ledde in på de äldres behov, när det ändå stundvis framskyntade en medvetenhet om de äldres behov och socia-

la situation föredrog man att bortse från det. De äldres sociala situation bedömdes inte som betydelsefull i någon högre utsträckning vid behovsbedömningen, vilket Andersson menar visar på en avsaknad av ett socialt perspektiv i behovsbedömningarna.

Slutligen redovisas en beskrivning av det samtal som sker i mötet med den enskilde vid behovsbedömningen utifrån Ulla Hellström Muhlis tidigare forskning. Samtalet som sker mellan biståndshandläggare och den enskilde sker på helt ojämlika grunder, då parterna har skilda kunskaper, erfarenheter av situationen och möjligheter att uppfatta den andres perspektiv. Biståndshandläggarens roll som myndighetsrepresentant innehåller flera uppgifter. Det gäller för handläggaren att vara tydlig med vilken roll han eller hon har, för att den enskilde ska förstå innebörden av mötet. Men det gäller också för handläggaren att med sin kartläggning undersöka vilka behov som den enskilde vill och kan prata om. Avhandlingen Att överbygga perspektiv- en studie av behovsbedömningssamtal inom äldreinriktat socialt arbete av Ulla Hellström Muhli (2003) beskriver de behovsbedömningssamtal som är en del av biståndshandläggarens myndighetsutövning. Samtalet mellan handläggare och äldre personer kan ses som en kommunikativ verksamhet eller praxis som producerar äldreomsorg. Båda parterna gör kommunikativa handlingar med varandra och för att samtalen ska kunna förstås, behöver ett sammanhang bestående av kontextuella resurser och processer beaktas. Behovsbedömningssamtalet består av faser öppning, inramning, kartläggning, information och rådgivning, samtalets avgörande moment samt avslutning. Genom en indelning av samtalet i faser ges ett mönster som gör samtalet förståeligt.

Avhandlingens resultat visar att introduktionen oftast gjordes på ett tydligt sätt och att tydligheten bekräftades av den äldre. Då introduktionen gjordes på ett otydligt sätt uppfattade den äldre inte syftet med mötet och inte heller vem den besökande personen representerade. I den situationen så vet inte den äldre vad den ska prata om eller vad den besökande vill med mötet. Uppgiften i faser ”kartläggning av behov” är att samla data utifrån olika perspektiv Kartläggning av den äldres egen förmåga att klara av vardagslivets funktioner sammanhänger med handläggarens egna kunskaper och intresse av att hitta lösningar till det som är svårt för den äldre. Om den äldre inte kan definiera sina omsorgsbehov och det inte heller görs av handläggaren, vem är det då som ansvarar för kartläggning av behov och bedömer problemlösningar samt beslutar om insatser. I faser ”samtalets avgörande moment” finns strategier för behovsbedömning sett ur ett institutionellt perspektiv. Dessa strategier syftar till att göra myndighetsutövningen begriplig för den äldre och att transformera den äldres omsorgsbehov till institutionella abstraktioner. Uppgiften för handläggaren i denna fas är att summera och diagnostisera vad parterna har kommit fram till samt att avge en bedömning av behoven. I viss mån

är denna fas en vändpunkt i samtalet och utgör ett kritiskt moment. Då handläggaren sammanfattar underlaget för den äldre kan detta uppfattas som ett beslut, det visar på vikten av att handläggaren måste vara tydlig i vad hon vill åstadkomma i ärendet. Handläggaren måste göra klart för den äldre att den bedömningen som görs där inte är ett beslut.

5 Teoretisk referensram

Under denna rubrik beskrivs de teoretiska begrepp som legat till grund för analysen av vårt empiriska material.

5.1 Implementering

Vi vill med denna undersökning visa på de olika processer som sätts i rörelse vid implementering av ett nytt arbetsmaterial i en verksamhet, och vad som kan vara viktigt att tänka på för att budskapet med arbetsmaterialet ska nå fram till användarna (i det här fallet biståndshandläggarna). Här presenteras begreppet implementering med hjälp av författarna Karin Alexanderson, Anders Sannerstedt och Evert Vedung. Begreppet implementering används i denna undersökning för att belysa viktiga faktorer som kan hämma eller främja implementering av nya metoder.

Författaren Karin Alexanderson (2006) beskriver i sin avhandling Vilja Kunna Förstå förhållanden som antingen främjade eller hämmade implementeringen av metoder för systematisk dokumentation, uppföljning och utvärdering i socialtjänstens individ- och familjeomsorg. I studien har Alexanderson utgått från åtta huvudfaktorer som identifierats som betydelsefulla för implementeringsresultat. Dessa är:

1. Programteorins giltighet
2. Programteorins genomförande- förstå, kunna, vilja
3. Historisk bakgrund- förankring, förändring av arbetssätt
4. Metodernas/insatsens tydlighet, relevans, teknisk komplexitet
5. Klienternas vilja och förståelse
6. Implementeringsorganisationens stabilitet, personalens kvalifikationer, ledarskap
7. Kontroll av utvärderingens kvalitet
8. Insatser av andra aktörer - övrig omgivning, medborgare, massmedia, intresseorganisationer.

Av studiens resultat framgår att de förhållanden som hämmat implementeringen kunde till största delen hänvisas till punkt 2. Alexandersons resultat visade att personal som tillkom under projektets gång och som inte fick tillräcklig utbildning i de nya metoderna, hade svårare

för att använda dem. Detta var en faktor som hämmade implementeringen. Vidare visar avhandlingen att de arbetsgrupper som upplevde att de inte fick tillräckligt med hjälp och stöd från chefer och politiker samt upplevde brist på tid och stor arbetsbelastning, hade svårare att ta till sig och arbeta efter de nya metoderna. Resultatet visade även att om det var hög personalomsättning under projektiden, och det fanns personal som inte trivdes på arbetsplatsen så prioriterades inte användningen av dokumentationsmetoderna av dessa grupper. Detta ansågs vara ytterligare faktorer som hämmade implementeringen.

Förhållanden som däremot främjade implementeringen kunde hänvisas till punkterna 2 och 4. Om personalen fick bra utbildning i dokumentationsmetodernas användning och det fanns en hög trivsel på arbetsplatsen och med arbetsuppgifterna, så främjades implementeringen av de nya metoderna. Vidare beskriver Alexanderson att om personalen hade en positiv inställning till dokumentationens användbarhet, och upplevde att metoderna bidrog till att ge en bred bild av klientens situation så främjade detta även implementeringen. Andra faktorer som påverkade resultatet i en positiv riktning var att metoderna ansågs som relevanta för det arbete som socialarbetarna utförde och att metoderna gav dem pedagogiska fördelar i klientarbetet.

Begreppet implementering förklaras även av Sannerstedt (2003), som genomförande av politiska beslut. Med detta perspektiv så utgår Sannerstedt ifrån att beslut bör genomföras enligt beslutsfattarnas föresatser. Det kan förväntas att politikerna styr och förvaltningarna verkställer. Denna ståndpunkt kan lätt förankras i demokratisk teori; det vill säga i demokrati så är det medborgarna, eller deras valda företrädare som i enlighet med fri åsiktsbildning fattar de grundläggande politiska besluten. Demokrati innebär vidare att det förväntas att förvaltningen respekterar och följer de folkvaldas beslut. För att förklara begreppet implementering vidare så föreslår Sannerstedt (2003) att man använder sig av en teoretisk modell, den klassiska styrningsmodellen. Den innebär att det finns två roller i det politiska livet. Dessa är beslutsfattarrollen och verkställarrollen. Skillnaden här är analytisk, en och samma aktör kan ses som både beslutsfattare och verkställare. Socialnämnden kan ses som ett exempel på detta. Nämnden kan ses som tillämpare, istället för verkställare. Istället för att använda begreppet "att verkställa" kan vi använda begreppet tillämpning, genomförande – implementering. För att beskriva förhållandet mellan beslutsfattare och verkställare, kan vi använda begreppen styrning och kontroll. Beslutsfattaren kan genom styrning påverka verkställarens genomförande av de politiska besluten. Genom kontroll kan sedan beslutsfattaren få i efterhand få information om hur verkställaren har följt styrningen. För att kunna förklara implementeringsproblem där beslutsfattarens styrning inte följs kan man ta hjälp av att granska ett antal förutsättningar som bör vara uppfyllda för att man ska kunna förvänta sig att imple-

menteringen sker enligt beslutsfattarens avsikter. 1) Se till att den som ska implementera insatsen inte kan missuppfatta beslutsfattarens avsikter med insatsen. Den direkta styrningen ska vara tydlig. 2) Se till att den indirekta styrningen är lämpligt utformad. Strukturen av implementeringen bör ej vara för komplicerad. Det ska tydligt framgå var ansvaret ligger. De som ska genomföra implementeringen ska ha tillräckligt med tid och andra resurser till sitt förfogande. 3) Se till att implementeraren gillar beslutet och har motivation att försöka genomföra det enligt avsikterna. Omotiverade implementerare är ett säkert tecken på att det kommer att uppstå brister i styrningsföljning. 4) Se till att implementeringen går att kontrollera. Det är viktigt att beslutsfattaren får information hur styrningen följs. 5) Se till att externa aktörer inte försvårar tillämpningen. Andra aktörer kan ha intresse av att påverka implementeringen i en annan riktning än den som beslutsfattaren planerat. Vi kan också rikta intresset mot tillämparen. Sannerstedt (2003) nämner tre villkor för att kunna genomföra en lyckad implementering. Tillämparen ska kunna förstå beslutet, detta innebär att den direkta styrningen ska vara entydig. Tillämparen ska kunna genomföra beslutet, det vill säga tillämparen ska ha de resurser som krävs för att kunna genomföra beslutet, det kan handla om lokaler, utrustning, personal, pengar och tid. Vidare förutsätts att omgivningen inte förhindrar tillämparens styrningsföljning. Det sista villkoret innebär att tillämparen ska vilja genomföra beslutet. Tankegången är att, om tillämparen förstår beslutet och dess intentioner, och har tillräckliga resurser i olika avseenden, så kommer beslutet att genomföras som det var tänkt, förutsatt att tillämparen vill göra det. Oavsett hur tillämparen har de förutsättningar som krävs för att kunna genomföra en lyckad implementering finns i alla organisationer en inneboende tröghet. Därför kan implementering vara problematisk och det kan ta lång tid innan en utvärdering av en reform kan ske. Trögheten i organisationer brukar förklaras genom att deras beteende styrs av kulturbestämda regler som visar sig i handlingsrutiner. Rutinerna ger handlandet en regelbundenhet och innebörd. Dessa rutiner reflekterar också organisationens värderingar, verklighetsuppfattningar, intressen och förväntningar. Allt detta medför att organisationer är svåra att förändra utifrån, och att de visar sitt motstånd eller sin tröghet, när de ställs inför krav att implementera nya reformer (Sannerstedt, 2003).

Vedung (1998) beskriver också implementering i termer av förståelse, förmåga och vilja, det vill säga i vilken utsträckning deltagarna har kunskap om och förstått meningen av insatsen samt kan och vill föra ut de beslutade åtgärderna i praktiken. Berörda deltagares förståelse av satsningen påverkar dess resultat. Förståelse används av författaren i betydelsena känna till och begripa innebörden av. En genomförd insats kan vara aldrig så entydigt utformad, men kommer inte att kunna implementeras som det var tänkt om de berörda deltagarna inte känner till den eller aldrig lyckas begripa innebörden av den. Vedung (1998)

beskriver en faktor i begreppet implementering som kallas brukar-medverkan – om brukarna av den genomförda insatsen, här biståndshandläggarna, får medverka i genomförandet av det offentliga företaget, så kan insatsen, eller här kartläggningsinstrumentet ges legitimitet genom att handläggarna känt sig delaktiga under utarbetningen av instrumentet. För att en implementering ska kunna genomföras är en god förankring avgörande för resultatet. Den andra delfaktorn som inverkar på resultatet för implementering är de berörda deltagarnas förmåga att använda önskade åtgärder, här kartläggningsinstrumentet. Förmåga betyder i detta sammanhang resurser. Det kan råda brist på pengar, vilket innebär att man inte kan anställa tillräckligt med personal för att den nya insatsen ska kunna genomföras. Även om det finns personal och tid, så kan den tekniska utrustningen vara bristfällig. De berörda deltagarnas vilja inverkar också på resultatet. Vedung (1998) diskuterar detta i termer av att byråkraterna inte är underdåniga tjänare, utan myndiga herrar. De skapar sin egen politik. Ett exempel kan vara att om de som ska genomföra den implementerade insatsen, i detta fall biståndshandläggarna inte tagit till sig denna, utan hyser tvivel om lämpligheten hos insatsen, så kan detta inverka negativt på genomförandet

5.2 Förändringsprocess

Begreppet förändringsprocess har vi hämtat ifrån Jacobsen och Thorsvik (2006) och det används i denna undersökning både för att undersöka handläggarnas upplevelser vid introduktionen av instrumentet och för att se om de hade förändrat sitt sätt att se på behov, kartläggning och bedömning samt dokumentation. För att förklara hur förändringar kan upplevas, och hanteras i en organisation så använder vi oss av Jacobsen och Thorsviks förändringsbegrepp. Vi har inte använt alla faktorer i analysen men presenterar ändå dessa för att ge en helhetsbild av begreppet som sådant.

Enligt Jacobsen och Thorsvik (2006) så innebär förändring i många fall nytänkande, man ska göra någonting nytt. Förändring kan handla om förhållanden såsom förändring av uppgifter, mål eller strategier. Förändring i hur arbetsuppgifter delas upp och samordnas och även förändring av organisationens kultur, vilket kan innebära ändrade antaganden, normer och värderingar. Dessa former av förändring leder till att interna maktförhållanden i organisationen förändras och organisationen ändrar sitt förhållande till omvärlden. En planerad förändring förutsätter enligt Jacobsen och Thorsvik (2006) två centrala element. Det första är att organisationen måste ha ett relativt klart mål för vad den vill, det andra är att det förutsätter relativt säker kunskap om tre centrala förhållanden:

1. Behov av förändring. Organisationen måste ha en klar kunskap om problem som de mött, då förändringen ska vara lösningen på dessa problem och utmaningar.
2. Åtgärder eller lösningar. Organisationen måste ha kunskap om vilka medel som de kan använda för att lösa de problem som de står inför.
3. Effekter av olika åtgärder. Organisationen måste vara relativt säker på åtgärderna som de vidtar och effekterna som dessa leder till. Det är först då man kan veta om åtgärderna löser problemet.

De flesta förändringar möter motstånd, men allt motstånd är inte lika starkt. Ju mer omfattande en förändring är och ju fler grupper som blir påverkade av den, desto starkare motstånd kan det bli. Utmaningen i valet av förändringsstrategi är att hitta den strategi som kan minimera motståndet.

Förändringar möter ofta motstånd som i många fall har sitt ursprung i att individen försvarar något som är välkänt, som de anser är rätt och riktigt. Jacobsen och Thorsvik (2006) lyfter fram tio orsaker till att det ofta uppstår motstånd vid förändringar.

1. En fruktan för det okända. En förändring innebär att man går från ett säkert tillstånd, som personen vet något om, till en situation där osäkerhet uppstår. Man konfronteras med det okända och det tryggaste är att hålla på det man har för man vet aldrig vad man får. En rädsla till följd av förändring kan leda till ett motstånd mot senare förändringar.
2. Brott mot ett psykologiskt kontrakt. En förändring leder ofta till att man måste förändra de formella kontrakten mellan individen och organisationen. Ett anställningskontrakt innehåller upplysningar om de uppgifter som befattningen omfattar, exempelvis vilka regler och rutiner som måste följas. Ett nytt kontrakt innebär en omförhandling av det tidigare kontraktet, vilket individen kan motsätta sig.
3. En förlust av identitet. Den enskilde kan ha skapat en speciell mening genom arbetet, vilket innebär att man identifierar sig med det som man har sysslat med. En förändring i organisationen kan leda till att det fasta meningsmönstret som upparbetats under en lång tid bryts. Den enskilde kan känna att en del av den egna identiteten går förlorad i och med att organisationen förändras.
4. Förändring av den symboliska ordningen. Anställda måste byta kontor, vilket upplevs tungt av många. Kontoret är ett ställe där man känner sig hemma och det är inget man lämnar utan kamp.

5. Ändrade maktförhållanden. Vissa motsätter sig förändringar för att de ser att deras möjlighet till inflytande minskar och de som förlorar makt är de som ofta motsätter sig förändringar.
6. Krav på nyinvesteringar. En förändring i organisationen kan innebära att enskilda ställs inför krav på ny kunskap och kompetens, vilket kan vara tungt för de flesta.
7. Dubbelarbete. Många reagerar på förändringar genom att påpeka att de kräver för mycket i arbete och resurser och man vill inte utföra fler arbetsuppgifter inom ramen för en normal arbetsituation.
8. De sociala banden bryts. En förändring kan innebära att sociala band bryts, man kan tappa kontakten med kollegor som man har jobbat ihop med under en lång tid. En av de starkaste motstånd mot förändringar är rädslan att sociala band ska brytas.
9. Ett hot om personlig förlust. Förändringar kan innebära ekonomiska konsekvenser för individer, jobb kan försvinna och anställda blir arbetslösa. Förändringar kan också påverka karriärmöjligheterna, färre möjligheter till avancemang.
10. Externa aktörer vill ha stabilitet. Förändringar i organisationer påverkar inte bara interna parter i organisationen utan även externa intressenter berörs. En förändring inom en organisation får ofta konsekvenser för andra organisationer.

6 Empiri

I detta kapitel redovisar vi vårt empiriska material. Vi har valt att dela in empirin under tre rubriker för att få en tydlighet och struktur. Dessa rubriker är: implementering, helhetssyn och förändringsprocess. Under rubriken implementering redovisar vi empirin kring hur biståndshandläggarna har upplevt implementeringen av kartläggningsinstrumentet. Under helhetssyn redovisar vi empirin som visar hur biståndshandläggarna upplever att det är att arbeta utifrån kartläggningsinstrumentet. Under rubriken förändringsprocessen redovisas biståndshandläggarnas upplevelser av den förändring som skett i deras sätt att arbeta efter implementeringen av instrumentet. Vi belyser biståndshandläggarnas upplevelser med hjälp av citat ur intervjuerna och har valt att endast ta med den empiri som vi funnit relevant utifrån vårt syfte och frågeställningar.

6.1 Implementering

Under tiden som kartläggningsinstrumentet var under utarbetning upplevde biståndshandläggarna att de fick löpande information om hur processen framskred. De fick även möjlighet att i grupp titta närmare på andra typer av kartläggningsinstrument och få ta del av hur tankarna gick kring det nya kartläggningsinstrumentet. Detta upplevdes positivt då biståndshandläggarna fick möjlighet att följa med i processen då kartläggningsinstrumentet arbetades fram.

”Det togs upp ofta, löpande information om var de var och hur det gick och hur tankarna var framåt, så att vi skulle hänga med i processen.”

Det förekom även upplevelser av att det ibland blev för mycket information. En biståndshandläggare menade att det kommer så mycket ny information i deras arbete att hon inte hinner tänka på det som är under utarbetning.

”Man fick ju information men man brydde sig väl inte så mycket.”

Implementeringen av kartläggningsinstrumentet innebar många tankar och funderingar hos många av biståndshandläggarna. När de skulle börja arbeta med kartläggningsinstrumentet upplevde de att det var lite stress och oro i gruppen. Det kändes som en stor förändring i början och de visste inte om de skulle ändra hela sitt sätt att tänka kring utredningsprocessen eller hur de skulle göra. Med tiden har de insett att deras tankesätt är samma som tidigare men att de har utvecklat det lite och i och med det får en bättre förståelse för vad de gör. En biståndshandläggare berättar att hon tycker att övergången till det nya kart-

läggningsinstrumentet har gått bra och menar vidare att det till stor del berodde på att de fick en bra genomgång i samband med att de skulle börja arbeta med kartläggningsinstrumentet. Det förekom även upplevelser av att övergången har varit trög, det har förekommit mycket frågor och funderingar i biståndshandläggargruppen. Denna tröghet skulle enligt intervjuerna ha sin orsak i att de som biståndshandläggare har haft ett visst sätt att tänka kring utredningsprocessen och när det då kommer någonting som är nytt så kan det vara svårt att tänka om.

”Jag har upplevt och jag har känt att det finns fler med mig som har upplevt att det har varit rörigt, lite mycket på en gång.”

”Man har kanske inte riktigt än förstått i vilken utsträckning man ska använda det och vad som förväntas av en.”

”Jag tycker att det har varit en smidig övergång.”

”Jag tror att det har varit lite trögt faktiskt, mycket frågor och funderingar.”

När kartläggningsinstrumentet var klart och det var bestämt att biståndshandläggarna skulle arbeta utifrån det så upplevde de flesta av dem att de fick rikligt med information om hur kartläggningsinstrumentet skulle användas. De fick möjlighet att öva och bekanta sig med instrumentet. Intervjuerna visar att biståndshandläggarna upplever att de gick systematiskt igenom instrumentet, och de får fortfarande regelbunden information kring användandet av kartläggningsinstrumentet.

”Hur man skulle fråga, tänka och göra.”

”Sedan har vi tagit upp det under tiden som man har kommit på någonting, hur man ska jobba och så.”

Även om de flesta av biståndshandläggarna är överens om att de fått mycket information om instrumentet så uttrycker dock en av dem att hon upplever att den information de fått har varit bristfällig.

”Det jag kan säga är att många nog upplever att det varit bristfällig information.”

Hon menar att biståndshandläggarna har en klar uppfattning av vad kartläggningsinstrumentet är, men vet inte riktigt hur det ska användas och att det inte finns några klara riktlinjer gällande detta.

När biståndshandläggarna får frågan om hur de tänker kring stöd och förutsättningar för att arbeta utifrån kartläggningsinstrumentet, så me-

nar de att det framgår klart och tydligt från arbetsgivaren att de ska arbeta utifrån det. Vid intervjuerna framkom även att biståndshandläggarna upplever att de får stöd av ledningen och att de löpande tar upp problem och synpunkter som de stöter på. De upplever även att de får förklaringar till grundtanken med kartläggningsinstrumentet och på vilket sätt det är tänkt att användas.

”Så att man förstår och inte bara får det kastat till sig och bara acceptera och jobba efter det, utan man får ifrågasätta.”

”Förutsättningarna finns ju där, det är bara jag som sätter hinder.”

”Jaa, det är ju vid handledningen, där har vi tagit upp hur man ska jobba.”

Förutsättningar kan också handla om resurser, som till exempel tid och teknisk utrustning. En av biståndshandläggarna uttrycker hur tiden inte räcker till för att göra en så grundlig utredning som hon skulle vilja göra. Hon menar att som handläggare utifrån socialtjänstlagen så handlar det ofta om akuta situationer och snabba beslut, och tiden räcker då inte till att planera och strukturera upp sin utredning, då kravet ifrån verkställigheten gör sig påmint. Hon känner ändå en förståelse från ledningen angående detta och biståndshandläggarna har avlastats vissa av sina arbetsuppgifter. Hon berättar vidare att datorn är ett bra stöd i arbetet, men om datorn och datasystemet inte fungerar fullt ut så kan detta hindra henne i hennes arbete.

”Det tar tid att göra en bra utredning.”

”Datorn är ett bra hjälpmedel, men jag tycker att det är ett knöligt datasystem.”

Biståndshandläggarna upplever att de har förankrat kartläggningsinstrumentet hos sig, men att det kan ha skett på olika sätt. Det som har diskuterats mycket i gruppen är i vilken utsträckning kartläggningsinstrumentet ska användas. En biståndshandläggare menar att även om man bara använder en fråga ur intervjuguiden, så är det metodiken och intervjutekniken som är det viktiga. En annan upplever att det har varit mycket diskussioner kring kartläggningsinstrumentet i olika sammanhang och anser att det är förankrat i gruppen.

”Det har ju funnits en fundering i gruppen, om man bara frågar inom vissa områden så har man inte använt kartläggningsinstrumentet på rätt sätt.”

”Så det tror jag, att det är förankrat.”

Alla biståndshandläggare upplever att de har tagit till sig kartläggningsinstrumentet och använder det i sitt dagliga arbete. Upplevelserna av denna förankring skiljer sig åt i biståndshandläggargruppen. Vissa upplever att kartläggningsinstrumentet har "landat" hos dem. De anser att det som är nytt för dem är att utgångspunkten nu ligger i helheten, och i och med detta så kan de göra en mer fullständig utredning. Biståndshandläggarna menar att de har tagit till sig intervjuguiden med pusselbitarna på framsidan, och vissa brukar ta med intervjuguiden vid hembesök för att försäkra sig om att de får med allt som de anser är relevant för utredningen. Förankringen av instrumentet har resulterat i att biståndshandläggarna upplever att de blivit mer djupgående i sina utredningar, och täcker in fler områden i kartläggningen.

"Det har definitivt gjort att man tagit ytterligare ett steg i dokumentationen."

"Det är en mer medveten tanke, nu har jag tagit med alla bitarna som är viktiga, det framträder mer tydligt nu vad som är viktigt att ta reda på och vad som är viktigt att kartlägga."

"Pusselbitarna har gjort mycket för mitt tänk."

6.2 Helhetssyn

Många av biståndshandläggarna upplever att implementeringen av det nya kartläggningsinstrumentet inte är något revolutionerande nytt och menar att det är så där de har jobbat hela tiden. De menar att de alltid har sett till den enskilde individens behov och till helheten. Nedan visas citat på hur några beskriver kartläggningsinstrumentet.

"Ja, det är ett bedömningsinstrument, ett material som vi använder för att fånga in och se vilka behov människorna har."

"Ett hjälpmedel för att jag ska kunna göra en kartläggning över din situation, dina behov och dina förmågor och den totala livssituationen. Och utifrån det kunna gå vidare och göra en utredning och bedömning av dina behov."

"Faktiskt egentligen med en mening, vi ska se hela livet."

"Ett hjälpmedel, verktyg, redskap för att få med det viktiga i utredningen om personen, för att få med helhetsbilden."

Några biståndshandläggare upplevde att handledningen i kartläggningsinstrumentet var en bra hjälp när de började arbeta utifrån instrumentet, det handlade då främst om hur man skulle tänka kring den

enskildes behov och att få med helheten i utredningen. De beskriver att i början använde de kartläggningsinstrumentets handledning ofta, men efter att de arbetat ett tag med kartläggningsinstrumentet kände de att de hade det "rätta" tänket, och ansågs inte behöva använda handledningen lika ofta.

"I början använde man den mer, för att se om man tänkte rätt, men jag kan inte säga att jag gör det så ofta nu."

"Handledningen använder man främst i början, det är väldigt sällan jag plockar fram den nu."

En biståndshandläggare upplever att handledningen inte haft någon större betydelse för henne. Hon berättar vidare att i materialet beskrivs ett tankesätt kring behov som hon hade sedan tidigare.

"Ja, det är ju bara någonting som man läser igenom, det är ju så man har jobbat hela tiden, det är inte så mycket som står i det dokumentet."

Hur biståndshandläggarna upplever och använder sig av intervjuguiden vid kartläggningen av den enskildes livssituation varierar. Vissa har med den vid hembesök och använder den som en form av checklista för att se att alla områden täcks in och vissa väljer att inte ta med den vid hembesöket. En del av biståndshandläggarna upplever att intervjuguiden med pusselbitarna har varit till stor hjälp för dem vid hembesök. Vid kartläggningen av den enskildes livssituation frågar de om andra saker än vad de tidigare har gjort vid hembesök, vilket har lett till att de fått fram information som de kanske inte skulle ha fått annars. Det framkommer även vid intervjuerna att intervjuguiden väljs bort vid hembesök, och att kartläggningsinstrumentet har lästs igenom, och endast de frågor som anses relevanta utifrån situationen används.

"Det är en bra hjälp de där pusselbitarna på framsidan, genom att jag har det där med mig så får man fram information som man kanske inte skulle ha frågat om, det är en bra hjälp."

"Det är väl pusselbitarna som jag har med mig vid besöken, som jag har för mig själv, jag prickar av och ser att jag går igenom allting, pusselbitarna är värdefulla för mig."

"Jag har valt att inte ta med mig den för jag tycker att när man är hemma hos en person så gör man allt man kan för att få det att inte likna en intervju, jag vill i en diskussion få fram det jag vill veta och använda de frågor som jag vill ha svar på, inte att jag verkligen ska

bocka av frågorna, men den är ju bra att läsa igenom för man får ju liksom frågorna.”

En biståndshandläggare menar att det kan vara svårt att lära om och att man oftast hittat ett sätt vid kartläggningen av den enskildes behov som man tycker fungerar själv. Hon menar vidare att när man har en viss metodik som man arbetat utifrån och som upplevts som ett bra sätt att arbeta på, så kan det vara svårare att lämna det och ta till sig något nytt. Även om de flesta upplever intervjuguiden på ett positivt sätt så är det vissa av biståndshandläggarna som upplever det svårt att använda sig av det nya materialet.

”Vi är ganska svåra att lära om är jag rädd, man har ju oftast hittat en metodik som man tycker fungerar själv.”

Dokumentationsmallen (ärendebladet) som biståndshandläggarna dokumenterar i har förändrats. Ärendebladets nya upplägg upplevs av de flesta som en stor förändring, med många nya rubriker och det kan vara svårt att veta om man har skrivit rätt sak på rätt ställe. Intervjuerna visade att biståndshandläggarna upplevde tidspress som en faktor som hämmade dokumentationen, de upplevde även att ärendebladets nya rubriker gjorde det svårare att se helhetsbilden av den enskildes behov i dokumentationen. Det nya ärendebladet upplevdes som uppspaltat och jämförelser förekom med det gamla ärendebladet där det var färre rubriker som täckte in större områden. En biståndshandläggare uttryckte att det nya ärendebladet skiljde sig mycket jämfört med det tidigare ärendebladet och att det är fler rubriker som de ska skriva under och mer som ska redovisas under varje rubrik. I intervjuerna framkom att biståndshandläggarna fått information ifrån ledningen att de helst ska skriva under varje rubrik, men att de själva avgör vilka rubriker som är relevanta att använda för utredningen. En annan sak som de uttrycker är att de endast kan arbeta med en rubrik åt gången, vilket upplevs som mer komplicerat.

”Dokumentationen kan vara lite jobbig, utifrån den tidspress som vi har, samtidigt som vi vet att dokumentationen ska vara på ett visst sätt. Mallen fungerar ju, det är verkligheten som inte alltid fungerar.”

”Rubrikerna i sig är ju en ledning för hur du ska skriva, ibland kan man tycka att det blir väldigt uppstylat, man ska ju försöka få fram helheten när man läser hela utredningen.”

”I början var man väldigt ovan, ganska många stora förändringar jämfört med det förra ärendebladet.”

”Det är många rubriker och ibland kan det vara svårt att veta vart man ska skriva informationen, vi ska ju inte upprepa samma information på flera ställen.”

”Det är så väldigt många punkter, jag saknar plats där man bara kan skriva.”

Biståndshandläggarnas upplevelser av kartläggningsinstrumentet i sin helhet är överlag positiva. Hur de använder sig av handledningen, intervjuguiden och dokumentationsmallen varierar. Vissa använde handledningen främst i början som en hjälp för att lättare förstå hur de skulle tänka kring den enskildes behov och vissa använde den nästan ingenting. Några kan idag gå tillbaka och titta i den och ser den som fortfarande som ett bra hjälpmedel. Intervjuguiden används också på olika sätt, några tar med sig den på hembesöket och några gör det inte.

Så här beskriver några biståndshandläggarna deras upplevelse av kartläggningsinstrumentet i sin helhet.

”Det är en bra hjälp, men det är inte varje gång man går igenom hela instrumentet.”

”Väl genomtänkt, komplett om man säger så.”

”Jag tycker att det är positivt.”

”Det är bra för det har fått oss till att dokumentera mer, men jag gillar inte riktigt upplägget.”

6.3 Förändringsprocessen

De flesta av biståndshandläggarna upplever att deras syn på den enskildes behov inte har förändrats efter implementeringen av kartläggningsinstrumentet.

”Nej, min syn har inte ändrats”

En av biståndshandläggarna upplever dock en förändring i sitt sätt att tänka kring behov i och med att de börjat arbeta utifrån kartläggningsinstrumentet. Hon berättar att hon även tidigare sett till den enskildes behov, men att det ibland inte funnits någon insats som har motsvarat dessa. Hon menar vidare att hon inte ställt vissa frågor då hon vetat att det inte har funnits någonting att erbjuda.

”Vi har jobbat med att se hela människan, och det har varit en stor hjälp för mig för att förändra mitt tankesätt, förändra min syn och att se olika behov och våga se.”

”Man blundar ibland och ställer inte ens frågan.”

De flesta av biståndshandläggarna upplever att deras syn på kartläggning av den enskildes behov har förändrats efter att de börjat använda kartläggningsinstrumentet. De upplever att de utvecklar sina frågor mer än tidigare och att de även går djupare in i sina frågor. Kartläggningsinstrumentet har bidragit till att de funnit en ny rutin vid kartläggning. Instrumentet upplevs vara upplagt på ett sätt som gör att biståndshandläggarna får hjälp att ställa de ”rätta” frågorna till den enskilde. Intervjuerna visar att de upplever det positivt att alla har samma mall att utgå ifrån, då de menar att utredningarna blir mer likvärdiga. De upplever också att de har ett bättre underlag att utgå ifrån än tidigare.

”Om man pratar om otrygghet så försöker jag ta reda på lite mer kring på vilket sätt personen uttrycker sin otrygghet.”

”Förut gjorde jag min egen mall, som var bara min, men nu arbetar vi ju utifrån samma så det kanske blir lite mer likvärdigt.”

Även om biståndshandläggargruppen verkar enig i frågan så upplever några att deras syn på kartläggning inte har förändrats.

”Nej, man har inte fått något annat tankesätt, jag har alltid tänkt så här.”

En biståndshandläggare menar att det är viktigt att se utifrån den enskildes hela situation vid hembesöket, hon upplever att det är lättare att se till de praktiska, mer konkreta bitarna än de existentiella. Hon menar vidare att det är viktigt att se till de sociala och existentiella behoven.

”Det är viktigt att man får med de här andra bitarna, sociala livet, trygghet och säkerhet och hur man upplever sitt liv. Det är inte alla som pratar om det om man inte frågar.”

De flesta av biståndshandläggarna upplever inte att deras sätt att tänka kring bedömning har förändrats även om de försöker lyfta fram de sociala behoven mer.

”Det här sociala tänket, att man får ta promenader och aktiviteter, det är väl det man försöker lyfta fram”

För de som upplever att deras syn på bedömning har förändrats så gäller förändringen främst ett nytt sätt att se till den enskildes hela situation. En biståndshandläggare upplever att de som yrkesgrupp är insatsstyrda, och att de direkt tänker utifrån insatser vid ett hembesök innan man kartlagt hur hela situationen ser ut. Hon berättar vidare att i och med implementeringen av kartläggningsinstrumentet så har frågan om behov lyfts fram, och diskussionerna i biståndshandläggargruppen har handlat om att se helheten och våga bevilja annorlunda insatser. Genom detta menar hon att hennes sätt att tänka kring bedömning har förändrats.

”Våga se alla behov.”

Intervjuerna visar att yttre förhållanden påverkar biståndshandläggarnas kartläggning och bedömning och att de upplever att de inte kan utföra sitt arbete som de skulle önska.

”Problemet är att min syn blir ändrad i och med att jag är pressad på vad de kan få och inte få och att man bara får se till dagsformen.”

Biståndshandläggargruppen upplever att deras sätt att dokumentera har förändrats efter att de börjat arbeta utifrån kartläggningsinstrumentet. De har haft mycket utbildning kring dokumentation och hur man på bästa sätt får med den relevanta informationen i utredningen.

Förändringen känns dock naturlig för biståndshandläggarna då de beskriver att ärendebladet som de dokumenterar i, är utformat utifrån intervjuguiden i kartläggningsinstrumentet. Även om förändringen känns naturlig utifrån kartläggningsinstrumentets upplägg så upplever de svårigheter med att veta under vilken rubrik de ska dokumentera. Intervjuerna visade att biståndshandläggarna förut upprepade information på flera olika ställen i ärendebladet för att de var så angelägna att få med allt som rörde den enskilde i utredningen. De menar vidare att de har lätt för att jämföra det nya arbetssättet med det gamla. Biståndshandläggarna upplever att de ibland fastnar i det tidigare sättet att tänka.

”Vi har verkligen matats med betydelsen av en bra dokumentation, var vi inte medvetna om det förut så är vi det nu.”

”Ett nytt sätt att tänka kring dokumentation, det har ju följt med i och med att ärendebladet har anpassats.”

”Nu försöker man tänka dels vad är det som är relevant för det beslut som ska fattas, dels vilken information behöver jag för att kunna fatta ett beslut.”

”Det har inte riktigt klickat, man får ofta fråga varandra, hur tänker du?”

”Man blir ju fast i det som man har haft.”

7 Analys

I detta kapitel kopplar vi vårt empiriska material till den kunskapsöversikt och teoretiska referensram som vi tidigare presenterat. Vi har valt att redovisa analysen utifrån våra frågeställningar, detta för att få en tydlighet och struktur i kapitlet.

7.1 Biståndshandläggarnas upplevelse implementeringen

Under tiden som kartläggningsinstrumentet var under utarbetning så upplevde biståndshandläggarna att de fick löpande information om hur processen framskred, och hur det var tänkt att kartläggningsinstrumentet skulle användas. En förutsättning för en lyckad implementering är enligt Vedung (1998), att de berörda deltagarna får information om den tänkta insatsen.

I och med att biståndshandläggarna har fått möjlighet att vara delaktiga under utarbetningen av kartläggningsinstrumentet så kan detta visa på att instrumentet har förankrats i arbetsgruppen. Vedung (1998) menar att om en implementering ska kunna genomföras så är en god förankring avgörande för resultatet. När det var ett faktum att handläggarna skulle börja arbeta utifrån kartläggningsinstrumentet så upplevde de även här att de fick information. Dock upplevde några av dem att den var bristfällig då de inte riktigt förstod på vilket sätt instrumentet skulle användas. Det saknades även riktlinjer kring detta. Att förstå det man ska göra utifrån insatsen, i det här fallet hur de ska arbeta utifrån instrumentet, är enligt Sannerstedt (2003) en viktig faktor för att implementering ska ske enligt beslutfattarens avsikter. Det visar sig här att även om biståndshandläggarna fått mycket information, så är det vissa som upplever att de inte riktigt förstod hur kartläggningsinstrumentet ska användas. Det kan innebära att instrumentet inte kommer att användas på det sätt som beslutfattaren hade för avsikt. Vedung (1998) menar att även om en insats är tydligt utformad så kommer den inte att kunna implementeras som det var tänkt om de berörda deltagarna aldrig lyckas begripa innebörden av den.

Vid implementeringen av kartläggningsinstrumentet så väcktes mycket tankar och funderingar hos biståndshandläggarna. De upplevde stress och oro i arbetsgruppen och att det var lite rörigt. Det förekom även upplevelser som visar på att de inte riktigt förstod vad som förväntades av dem. När människor står inför förändringar så kan enligt Jacobsen och Thorsvik (2006) ett motstånd uppstå hos dem, som har sitt ursprung i att individen försvarar något som är välkänt. En förändring innebär att man går från ett säkert tillstånd till en situation där osäkerhet uppstår. Om man ser till Jacobsen och Thorsviks resone-

mang så kan det vara viktigt att ta oron i gruppen på allvar för att underlätta för implementeringen av kartläggningsinstrumentet. Det framkommer även ur empirin att implementeringen av kartläggningsinstrumentet har upplevts som trög. Då arbetsgruppen är van att arbeta på ett visst sätt, kan det vara svårt att tänka om när en förändring uppstår. Det finns enligt Sannerstedt (2003) en inneboende tröghet i organisationer, denna tröghet uppstår när rutiner och regler ändras. Detta medför att organisationer är svåra att förändra, och att de visar sitt motstånd, sin tröghet, när de ställs inför krav att implementera nya reformer. Det här visar på att vid implementering av en ny reform, är det viktigt att tänka på att skynda långsamt. Den inneboende trögheten finns där, och alltför snabba förändringar kan leda till ett ökat motstånd.

Biståndshandläggarna upplever att de har fått tillgång till resurser i form av stöd från ledningen, vid implementeringen av kartläggningsinstrumentet. Dock visar det sig att det finns brister i resurserna när det gäller tid. Tiden upplevs inte räcka till för att göra en grundlig utredning, då omgivningen ställer krav på snabba beslut. Den tekniska utrustningen, här datasystemet som används för att dokumentera i, anses inte vara användarvänligt. Sannerstedt (2003) menar att de som ska genomföra implementeringen ska ha tid och andra resurser till sitt förfogande. Det kan handla om lokaler, utrustning, personal, pengar och tid. Vidare förutsätts att omgivningen inte förhindrar tillämparens styrningsföljning. Då tid och utrustning sätter hinder för biståndshandläggarna kan detta medföra att det dagliga arbetet hindras, och i förlängningen kan det även innebära att implementeringsprocessen inte fortskrider som planerat.

7.2 Biståndshandläggarna om kartläggningsinstrumentet

Med hjälp av kartläggningsinstrumentet har de flesta biståndshandläggarna förändrat sitt sätt att arbeta vid kartläggning av behov. Med hjälp av de olika frågeområden som intervjuguiden innehåller, har deras kartläggning av behov utvecklats då de ställer fler och mer ingående frågor till den enskilde. Exempelvis om den enskilde uttrycker en otrygghet så försöker handläggaren ta reda på orsaken till den upplevda otryggheten. På detta sätt ökar den enskildes möjligheter att vara delaktig i utredningen. Andersson (2004) menar att äldres delaktighet och inflytande i dagens behovsprövningar minskar till nackdel för den målgruppen. Ett behov som den enskilde uttrycker formuleras om och anpassas efter insatskatalogen som endast innehåller redan kända behov. Personer som uttrycker behov som inte finns inom insatskatalogen nekas då rätten att ha möjlighet till inflytande. Den förändring som handläggarna har visat kan ses som ett tecken på att en utveckling

av biståndshandläggningen har skett, där mer hänsyn tas till individens egna åsikter om dennes behov. Det här kan bidra till att den enskilde får tillgång till de resurser som den har laglig rätt till. Handledningen i instrumentet använde biståndshandläggarna främst i början, då som ett stöd för att se om de tänkte "rätt" utifrån kartläggningsinstrumentet. När biståndshandläggarna upplevde att de hade det "rätta" tänket behövdes handledningen inte användas i samma utsträckning. Intervjuguiden används på olika sätt, vissa har med den vid kartläggning av behov, som en mall att utgå ifrån och vissa väljer att inte ta med. Enligt Sannerstedt (2003) så innebär ett av villkoren för en lyckad implementering att tillämparen (i detta fall biståndshandläggarna) ska ha tillgång till de resurser och stöd som behövs för att genomföra implementeringen. Handledningen i kartläggningsinstrumentet har upplevts som ett stöd för biståndshandläggarna i början, och det kan ha bidragit till att de fått en positiv inställning till instrumentet. En positiv inställning till materialets användbarhet är enligt Alexanderson (2006) en faktor som främjar implementering. Vissa handläggare upplever att de har hittat en metodik som fungerar och har därför svårt att lämna den och ta till sig den metodik som förespråkas av instrumentet. Jacobsen och Thorsvik (2006) menar att motstånd vid förändringar kan uppstå då man konfronteras med det okända och det tryggaste är då att hålla på det man har, för man vet aldrig vad man får. Om handläggarna håller fast vid den invanda metodiken är de inte lika mottagliga att arbeta utifrån de nya metoderna.

Enligt Hellström Muhli (2003) så befinner sig biståndshandläggaren och den enskilde individen på ett ojämnt plan, då handläggaren i sin roll som myndighetsrepresentant har till uppgift att utreda den enskildes behov i förhållande till lagstiftning. Den enskilde befinner sig i ett underordnat maktförhållande då handläggaren har makten att bevilja eller avslå den enskildes ansökan. Ur empirin framkom att i stället för att använda sig av den föreskrivna intervjumetodiken, så väljs i stället en egen metodik, där man i något man kallar för diskussion, försöker få fram vad den enskilde behöver. Enligt Hellström Muhli (2003) så är det viktigt att handläggaren är medveten om sin roll och vad syftet är i mötet med den enskilde. Om detta inte framgår tydligt så vet den enskilde inte vad den ska prata om, eller vad den besökande vill med mötet. Denna tydlighet som Hellström Muhli beskriver i mötet är viktig, då begreppet behov behöver en legitimitet och att man på ett professionellt sätt kan framföra och bemöta frågor kring olika behov. Ramen för samtalet är intervjun där handläggaren leder samtalet utifrån sina frågeställningar kring den enskildes behov. Om intervjun i stället har formen av en diskussion så kan syftet med mötet lätt kan missuppfattas av den enskilde. Det visade sig även i empirin att den enskilde inte alltid själv tar upp sociala och existentiella behov om inte handläggaren frågar om dessa. Genom att ställa frågor kring alla

behov visar handläggaren att det är tillåtet att lyfta fram även de behoven och att de beaktas i ansökan.

Ärendebladets förändringar har inneburit att fler rubriker har tillkommit och biståndshandläggarna har haft svårigheter att orientera sig i detta. Ur empirin framkommer att handläggarna upplever att ärendebladet är uppstylat, det är många rubriker och det kan vara svårt att veta om de har skrivit rätt sak på rätt ställe. De saknar även plats där de bara kan skriva fri text. Enligt Alexanderson (2006) så är bra utbildning i dokumentationsmetodens användning en faktor som främjar implementering. Om handläggarna får tydlig information angående hur de ska skriva och under vilka rubriker, så kan det antas att implementeringen av kartläggningsinstrumentet underlättas. Biståndshandläggarna upplever även att deras sätt att dokumentera har förändrats på så vis att de är mer medvetna om betydelsen av en utförlig dokumentation. De tänker mer kring vilken information som behövs för att fatta beslut, samt vad som är relevant att fråga om utifrån den aktuella situationen. Alexanderson (2006) menar att om personalen upplever att de nya metoderna (här kartläggningsinstrumentet) innehåller pedagogiska fördelar så påverkar detta implementeringen i positiv riktning. I denna undersökning så visar det sig att biståndshandläggarna upplever att kartläggningsinstrumentet bidragit till att de blivit mer utförliga och medvetna i sin dokumentation, genom att arbeta utifrån kartläggningsinstrumentet har de tagit till sig det nya sättet att dokumentera och ser fördelarna med en utförlig dokumentation.

Biståndshandläggarnas helhetsintryck av att arbeta utifrån det nya instrumentet är överlag positivt, trots att det har några nackdelar. Handläggarna finner instrumentet relevant att arbeta utifrån och upplever att det bidrar till en bredare bild av den enskildes situation. Detta är enligt Alexanderson (2006) förhållanden som främjar implementering.

7.3 Har instrumentet bidragit till en förändrad syn på behov?

I och med implementeringen av kartläggningsinstrumentet så har diskussioner förts i biståndshandläggargruppen som har handlat om att se mer till hela människan och dess sociala och existentiella behov. Det som framkommit ur empirin är att biståndshandläggarna tillgodoser de sociala behoven genom att bevilja den enskilde promenader. Andersson (2004) menar att även om den enskildes sociala behov framträder vid en utredning så väljer handläggarna att bortse från detta. De äldres sociala situation bedöms inte som betydelsefull i någon högre utsträckning, vilket visar på en avsaknad av ett socialt perspektiv i behovsbedömningen.

Ur empirin framkommer att biståndshandläggarnas syn på den enskildes behov inte har förändrats. De upplever att de har samma syn på den enskildes behov nu som innan de började arbeta utifrån kartläggningsinstrumentet. En handläggare upplever dock en förändring i sättet att se på behov. I och med att de har arbetat med att se hela människan så har det inneburit en förändring för henne, hon har ändrat sitt tidigare tankesätt och sin syn på behov. Innan frågan om behov lyftes fram i biståndshandläggargruppen så undvek hon att ställa vissa frågor vid behovsbedömningen, då hon redan visste att det inte fanns någon insats att erbjuda utifrån insatskatalogen. Enligt Lindelöf och Rönnbäck (2004) kan det som begärs av den enskilde motas bort, när det upplevda behovet inte motsvaras av insatskatalogens utbud. Endast de behov som går att översätta till insatser med motsvarighet i insatskatalogen, dokumenteras i en ansökan som är anpassad efter kommunens egna riktlinjer. Biståndshandläggaren upplever även att de som biståndshandläggare är insatsstyrda och vid behovsbedömningen tänker utifrån insatser innan den enskildes hela situation har kartlagts. Lindelöf och Rönnbäck (2004) menar att handläggarna är omedvetna om att insatskatalogen begränsar deras handläggningsutrymme. I sitt yrke så har handläggarna en stor handlingsfrihet och tanken är att handläggaren med hjälp av sin kunskap ska kunna utföra en individuell prövning, som tar hänsyn till den enskildes specifika förhållanden. Denna individuella prövning görs emellertid inte, utan handläggaren gör en informell prövning för att se om det behov som den enskilde uttrycker har någon motsvarighet i insatskatalogen. Det här behöver dock inte innebära att den enskilde blir utan hjälp, då handläggaren kan omformulera ansökan till att passa insatskatalogen. Allt detta innebär att den enskildes individuella behov inte beaktas. Utifrån Lindelöfs och Rönnbäcks resonemang så kan slutsatsen dras, att om alla biståndshandläggare blir medvetna om insatskatalogens begränsande funktion och vågar bevilja insatser som inte finns representerade i insatskatalogen, så kan den individuella behovsbedömningen öka. Det här skulle kunna innebära att den enskilde får rätten att vara sitt unika jag och få den individuella prövning som Socialtjänstlagen föreskriver.

8 Slutdiskussion

I detta kapitel diskuterar vi vår undersökning samt de slutsatser som vi kommit fram till. Syftet med undersökningen var att undersöka biståndshandläggarnas upplevelser av kartläggningsinstrumentet vid beslut- och stödenheten i Örnsköldsvik. Vi anser att våra frågeställningar har besvarats och att våra slutsatser känns relevanta i förhållande till vår kunskapsöversikt och teoretiska referensram. Under denna rubrik kommer vi även att redovisa våra egna tankar som uppkommit under arbetets gång.

Socialstyrelsens och Länsstyrelsens kritik på hur handläggningen inom äldreomsorgen har gått till, handlar om att den enskilde individen inte får en individuell bedömning, som utgår från individens unika behov och livssituation. Denna kritik var grunden till det utvecklingsprojekt vid FOU- Västernorrland som syftade till att utveckla den individuella behovsbedömningen. Projektet resulterade i ett kartläggningsinstrument som är tänkt att användas som en hjälp till biståndshandläggarna inom äldreomsorgen, för att de ska tillämpa en mer individuell behovsbedömning. Det beslutades att biståndshandläggarna på beslut- och stödenheten i Örnsköldsvik skulle börja arbeta utifrån kartläggningsinstrumentet och implementeringen skedde 1/9- 2008. Vår undersökning visar att flera av handläggarna upplever att de fått bristfällig information kring i vilken utsträckning instrumentet ska användas. Sannerstedt (2003) menar att det är viktigt att förstå det man ska göra utifrån insatsen, i detta fall hur instrumentet ska användas för att implementering ska kunna ske. Vi ställer oss frågan vad det här kan bero på, handlar det om att den direkta styrningen inte varit tillräckligt tydlig. Vi anser att för att kunna arbeta i full utsträckning utifrån instrumentet så är det en förutsättning att man förstår vad det handlar om och vad som förväntas av en. En fundering som uppstått hos oss är vad som händer när en implementering inte är förankrad i alla led, som det är i det här fallet, då det inte är förankrat i verkställigheten. Kartläggningsinstrumentets grundtanke har flera led att slå igenom innan det märks någon skillnad för den enskilde. Frågan är hur och när grundtanken ska kunna nå ut ända till verkställigheten och om den enskilde märker någon skillnad i den omsorg den får.

Det vi har sett är att handläggarna i viss utsträckning använder sig av en egen metodik vid kartläggning av behov, denna metodik är väl förankrad hos dem och därmed svår att ändra. Är det som Jacobsen och Thorsvik (2006) säger att vid förändringar så kan en rädsla för förändringar uppstå och människan tenderar då att hålla fast vid det som är välkänt. Är handläggarna beredda att lämna den invanda metodiken? Vi menar att om handläggarna får mycket stöd och hjälp i denna process så kan det underlätta för dem att släppa taget om den egna invan-

da metodiken och ta till sig den metodik som kartläggningsinstrumentet förespråkar.

En fundering som uppstått hos oss under tiden för denna undersökning men som vi inte redovisat i vår empiri, är att det verkar vara allmänt accepterat bland biståndshandläggarna att behov är något som inte förändras under livets gång. Exempelvis så tycks det vara självklart bland handläggarna att en person som har varit van att promenera flera gånger i veckan, fortsättningsvis ska kunna göra detta och blir därmed beviljad promenad. Däremot är det inte lika självklart att en person som tidigare inte varit intresserad av utevistelse, men upplever ett behov av detta nu, får samma förutsättningar. Det här har även Andersson (2004) uppmärksammat, hänsyn tas till den enskildes tidigare levnadsvanor men däremot inte till att levnadsvanor kan ändras med tiden. De sociala behoven hos den enskilde uttrycks bland biståndshandläggarna som en insats i form av promenader. Då handläggarna har fått och får fortfarande information kring vikten av att se hela människan och se mer till de sociala och existentiella behoven, finner vi det märkligt att dessa behov i biståndshandläggarnas ögon kan tillgodoses genom att bevilja den enskilde fler promenader. I och med detta upplever vi att handläggarna överlag har en snäv syn på sociala behov. Vi menar att sociala behov handlar om mer än att få gå på promenad ett visst antal gånger i veckan. Andersson (2007) säger att behov och vad innehållet i ett behov kan vara är något som det inte talar om i dagens äldreomsorg, utan behov likställs med insatser som utgår från insatskatalogen. Vi anser att det här är viktigt att arbeta vidare med, att i stället för att utgå från insatser, utgå från den enskildes behov och föra diskussionen vidare om vad ett behov är och kan vara.

Undersökningen har visat att alla handläggare utom en upplevde att deras syn på behov inte förändrats. Detta trots den information, utbildning och handledning de fått kring kartläggningsinstrumentet. De flesta upplever heller inte att de gör någon annorlunda bedömning eller tar annorlunda beslut nu än tidigare. Frågan vi ställer oss är om handläggarna sedan tidigare tänkte kring behov på samma sätt som instrumentet förespråkar, eller om instrumentets budskap inte har nått ända fram. Samtidigt menar handläggarna att deras sätt att kartlägga behov har förändrats, men hur märker den enskilde av förändringen, då de inte gör någon annorlunda bedömning eller tar andra beslut? Om handläggarna upplever att deras syn på behov inte har förändrats, vad menar de då när de flesta av dem upplevt handledningen i instrumentet som en bra hjälp för att få in det ”rätta tänket” kring hur de ska se på den enskildes hela livssituation och behov?

Avslutningsvis så vill vi säga att den upplevelse som biståndshandläggarna förmedlat av kartläggningsinstrumentet är övervägande positiv. Instrumentet har bidragit till att de utvecklat sin kartläggning av den

enskildes livssituation och att de nu dokumenterar mer relevant och utförligt än tidigare. De upplever att ledningen har gett dem det stöd och den information som de ansett sig behöva i förändringsprocessen, även om informationen inte alltid nått ända fram. Vår undersökning har visat att biståndshandläggarna har tagit ett steg på väg mot en förändrad behovsbedömning, även om mycket arbete kvarstår.

REFERENSLISTA

Alexanderson, K. (2006) Vilja Kunna Förstå – om implementering av systematisk dokumentation för verksamhetsutveckling i socialtjänsten. Doktorsavhandling.

Andersson, K. (2004) Det gäller att hushålla med kommunens resurser – biståndsbedömarens syn på äldres behov. Socialvetenskaplig Tidskrift, FORSA.

Andersson, K. (2007) Omsorg under förhandling – om tid, behov och kön i en föränderlig hemtjänstverksamhet. Umeå universitet. Institutionen för socialt arbete. Nr 55.

Dunér, A & Nordström, M. (2005) Biståndshandläggningens villkor och dilemman - inom äldre och handikappomsorg. Studentlitteratur, Lund.

Hellström Muhli, U. (2003) Att överbrygga perspektiv- En studie av behovsbedömningsamtal inom äldreinriktat socialt arbete. Akademisk avhandling.

Jacobsen, DI. & Thorsvik, J. (2006) Hur moderna organisationer fungerar. Studentlitteratur.

Kvale, S. (1997) Den kvalitativa forskningsintervjun. Studentlitteratur, Lund.

Lindelöf, M. & Rönnbäck, E. (2004) Att fördela bistånd. Om handläggningsprocessen inom äldreomsorgen. Umeå universitet. Institutionen för socialt arbete. Akademisk avhandling.

Nordberg, B. (1995) Det institutionella samtalet i K. Abrahamsson & U. Björklund, red: Den lilla samhällsdialogen. Stockholm, Fritzes (Ds:0284-6012;1995:39).

Patel, R. & Davidson, B. (2003) Forskningsmetodikens grunder. Studentlitteratur, Lund.

Rönnbäck, E. (2008) Att ta makten och ansvaret för sin utredning. Om ett utvecklingsprojekt kring biståndshandläggningen i Västernorrland. Rapport: nr 2008:5 FoU Västernorrland.

Sannerstedt, A. (2003) Implementering i Rothstein Bo (red.) Politik som organisation. SNS, Stockholm.

Vedung, E. (1998) Utvärdering i politik och förvaltning. Studentlitteratur, Lund.

INTERNET

www.socialstyrelsen.se (21/11-2008)

www.socialstyrelsen.se/Amnesord/socialt_arbete/IMS/specnavigation/%C3%84I dre/projekt/Studie_av_Kompetensstegen.htm (21/11-2008)

[www.lansstyrelsen.se/lst/sv/amnen/Sociala_fragor/\(21/11-2008\)](http://www.lansstyrelsen.se/lst/sv/amnen/Sociala_fragor/(21/11-2008))

www.ornskoldsvik.se

Bilagor

Intervjuguide

Temat: Implementering, Helhetssyn, Förändringsprocess

Bakgrundsfrågor: Ålder, Utbildning, Antal år i yrket, Arbetsområde

Implementering

Fick Du någon information om att ett nytt kartläggningsinstrument var under utarbetning och i så fall på vilket sätt?

Hur fick Du information om hur kartläggningsinstrumentet skulle användas?

På vilket sätt upplever Du att Du får förutsättningar att arbeta utifrån kartläggningsinstrumentet? (omsorgsnämnden, ledningen)

Upplever Du att kartläggningsinstrumentet förankrats hos dig och bland dina kollegor? I så fall hur?

Helhetssyn

Hur skulle Du beskriva det nya kartläggningsinstrumentet för en utomstående?

Hur upplever Du att det är att arbeta utifrån handledningen i kartläggningsinstrumentet?

Hur upplever Du att det är att arbeta utifrån intervjuguiden i kartläggningsinstrumentet?

Hur upplever Du att det är att arbeta utifrån dokumentationsmallen i kartläggningsinstrumentet?

Hur upplever Du kartläggningsinstrumentet i sin helhet?

Förändringsprocess

Hur upplever Du förändringsprocessen i och med introduktionen av kartläggningsinstrumentet?

Upplever Du att Din syn på äldres behov har förändrats efter att du börjat arbeta med kartläggningsinstrumentet? I så fall på vilket sätt?

Upplever Du att ditt sätt att tänka kring kartläggning har förändrats efter att Du börjat arbeta med kartläggningsinstrumentet? I så fall hur?

Upplever Du att ditt sätt att tänka kring bedömning har förändrats efter att Du börjat arbeta med kartläggningsinstrumentet? I så fall hur?

Har ditt sätt att tänka kring dokumentation förändrats efter att Du börjat arbeta med kartläggningsinstrumentet? I så fall hur?

Informationsbrev

Hej!

Vi är två studenter från socionomprogrammet – inriktning social omsorg som ska skriva C – uppsats. Vi har fått i uppdrag från Yvonne Löfblad att studera utfallet av det nya kartläggningsinstrumentet.

För att vi ska kunna göra den här undersökningen så behöver vi er medverkan. Vi kommer att göra intervjuer och skulle då behöva sex personer som är villiga att låta sig intervjuas. Det är önskvärt om dessa personer är i olika åldrar, har olika lång tid i yrket om möjligt olika utbildning samt olika ansvarsområden. Detta för att få en så djup förståelse som möjligt om hur ni tänker kring kartläggningsinstrumentet.

Det är naturligtvis frivilligt att delta i undersökningen, men för att studien ska kunna genomföras så är vi tacksamma till er medverkan. Intervjumaterialet kommer att behandlas konfidentiellt.

Har ni frågor eller funderingar är ni välkomna att kontakta oss

Cecilia Berggren

Camilla Söderlind

cebe0001@student.umu.se

caso0006@student.umu.se

Tack på förhand

Cecilia och Camilla

"Skriv inget efter detta"

Ett steg på vägen

- mot en förändrad behovsbedömning inom äldreomsorgen

Denna rapport är en undersökning av biståndshandläggares upplevelser av ett nytt kartläggningsinstrument. Rapporten belyser både den förändring och utveckling som skett hos biståndshandläggarna i deras dagliga arbete. Den förändring som skett är att biståndshandläggarna har utvecklat sitt sätt att kartlägga behov och dokumentera. Dock har deras syn på behov, bedömning och beslut inte förändrats.

Författarpresentation

Cecilia Berggren och Camilla Söderlind tog socionomexamen vid Umeå universitet i januari 2009, båda med inriktning mot social omsorg. Innan socionomutbildningen arbetade Cecilia som undersköterska inom äldreomsorgen och Camilla arbetade på SAS som telephone sales agent. Cecilia arbetar i dagsläget som enhetschef för ett äldreboende i Bjurholms kommun. Camilla är i dagsläget arbetssökande och är intresserad av fortsatt forskning.

FoU-Västernorrland finansieras av kommunernas socialtjänster i Västernorrland med Kommunförbundet Västernorrland som huvudman. Enhetens uppdrag är att fånga upp ideér och stödja forsknings-, utvecklings- och uppföljningsprocesser inom socialtjänsten samt att göra dessa tillgängliga för socialtjänstens personal. mer information om FoU Västernorrland finns på www.fouvasternorrland.se