

Det gäller att hushålla med kommunens resurser – biståndsbedömares syn på äldres sociala behov

KATARINA ANDERSSON

Artikeln syftar till att med stöd i ett empiriskt material analysera biståndsbedömares resonemang kring de behovsbedömningar som görs. Av analysen framkommer tydliga gemensamma riktlinjer för hur de äldres behov skall tolkas. Ekonomiska argument väger tungt. Det handlar framförallt om att hushålla med de resurser som finns i kommunen, menar bedömarna.

Inledning

De nedskärningar som har genomförts under senare delen av 1990-talet i den offentliga äldreomsorgen har varit föremål för flera studier. Statistik visar återkommande på en minskning av hjälpinsatser till de äldre med avseende på både innehåll och form. De äldre som idag får någon form av hjälpinsatser i hemmet, är både äldre och mer vårdkrävande än tidigare (jfr Blomberg et al 1999, Szebehely 2000, 1998, Sundström 1997). Frågan om vem

som ska ta hand om de gamla, har inget givet svar och framstår i ett historiskt perspektiv som förhållandevis konstant (Odén 1993). Mycket talar för att det fortfarande är de anhöriga och det oavlönade omsorgsarbetet som utgör basen för äldreomsorgen idag, såväl som under det förra århundradet, menar Szebehely (1998). Ann-Britt Mossberg Sand (2000) visar exempelvis att andelen anhöriga som får ekonomiskt stöd för sina insatser som anhörigvårdare kraftigt minskat.

Flertalet svenska kommuner har sedan början av 1990-talet omorganiserat äldreomsorgsverksamheten enligt en beställar-

Katarina Andersson är doktorand vid Institutionen för socialt arbete vid Umeå universitet

Katarina Andersson: Det gäller att hushålla med kommunens resurser - biståndsbedömares syn på...

och utförarmodell, en så kallad specialiserad biståndshandläggning. En organisering som bland annat har inneburit en striktare uppdelning mellan personalgrupper¹. Rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen² föranleder idag en behovsprövning som grund för tilldelning av hjälpinsatser till de äldre. En tidig jämförande studie på området påvisar skillnader mellan »traditionell organisering» och specialiserad handläggning, där handläggare i den senare kategorin bland annat beviljar mindre tid (Lindelöf & Rönnbäck 1997). Behovsprövningen har på senare år i ökad grad formaliserats och standardiserats avseende hjälpinsatserna, visar Blomberg & Petterson (2003). En byråkratiserad biståndsprövning minskar utrymmet för den enskildes delaktighet och är ett tecken på att det sociala medborgarskapet försvagats, menar Blomberg & Petterson vidare (ibid.).

-
- 1 Den personalgrupp som står på den så kallade beställarsidan – brukar benämnas biståndsbedömare. Denna personalgrupp har till uppgift att via en individuell behovsprövning fatta beslut om hjälpinsatser till äldre och står ofta särskild från de så kallade utförarna. På utförarsidan återfinns vi ansvaret för ekonomi, drift och personal. En personalgrupp som agerar i form av enhetschef med arbetsledansvar för den stab av personal som återfinns närmast de äldre – vårdbiträden och undersköterskor.
 - 2 4 kap. 1 § 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 (försörjningsstöd) 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. (SoL 2001:453)

Man kan fundera över om det i någon historisk tid funnits en generell välfärd till äldre i behov av omsorg. Även om grundprinciperna har växlat, har den bärande tanken varit att hitta de verkligt behövande – de värdiga klienterna, som ska få ta del av de offentliga resurserna (Szebehely 1998). Den ansvarsfråga som rör äldres välfärd kanske är mer aktuell nu än någonsin, med tanke på den biståndsprövning som måste till för att få ett hjälpbehov tillgodosett. Ett hjälpbehov skall värderas och tolkas, för att sedan omtolkas till en hjälpinsats utifrån en vagt formulerad lagtext. En procedur som har kommit att likna en rättslig prövning utförd av en speciell yrkesgrupp – biståndsbedömarna. Det är rimligt att anta att denna procedur kan få konsekvenser för synen på omsorgsrelationen till de äldre och synen på den äldre och dennes omsorgsbehov. Syftet med denna artikel är därför att analysera *pratet om* – hur man som biståndsbedömare tänker och resonerar kring äldres behov i de bedömningar som görs. Hur pratar biståndsbedömarna om de överväganden som de menar att de gör och hur kan man tolka och förstå dessa uttalanden? Artikelns underliggande syfte utgörs av hur omsorg kan förstås utifrån bedömarnas förhållningssätt. Till grund för artikeln finns ett empiriskt material bestående av kvalitativa intervjuer med sex kvinnliga biståndsbedömare. Studien ingår som del i författarens avhandlingsprojekt *Möten i äldreomsorgen – om omsorgsbehov och tidspress* där även äldre och hemtjänstpersonal intervjuats. Denna artikel baseras emellertid enbart på gruppen biståndsbedömare.

Behov och omsorg av behövande – en omsorgsrelation?

Behov har jag sett som ett övergripande intressant begrepp eftersom det på något sätt är centralt i biståndsbedömarens vardag. I dagens offentliga äldreomsorg är det inte givet att det räcker med att vara behövande och beroende av omsorg för att få hjälp. Det förutsätter också någon form av värdering och bedömning av behovet och hur det eventuellt skall tillgodoses.

Inom ramen för socialt arbete intar behovsbegreppet en normativ karaktär – det är professionella och experter som definierar vad som är ett behov, menar Åke Bergmark (1998). Bergmark diskuterar ytterligare tre praktiska definitioner av behov jämte normativa bestämningar, som han benämner det normativa inslaget. Upplevda behov likställs ofta med önskemål och får i praktiken lite utrymme. Uttryckta behov inbegriper upplevda behov menar Bergmark vidare, men innefattar ett aktivt handlande av den enskilde. Komparativa behov syftar i praktiken till att jämföra de som får med dem som inte får ett bistånd. Den här definitionen är inte relevant inom socialt arbete menar Bergmark, eftersom insatser i det sociala arbetet bygger på individuella prövningar (ibid.). Utifrån Bergmarks definitionsprinciper inom ramen för äldreomsorgen, är det troligt att det inte ges utrymme för de äldres uttryckta behov. Främst med tanke på att gruppen äldre som söker bistånd inte alltid är att betrakta som en aktiv grupp. För att använda Bergmarks definitioner, är min uppfattning utifrån analys av de intervjuade biståndsbedö-

marna, att behov förskjuts alltmer mot att bli komparativa. Graden av generella insatser upparbetas i allt högre utsträckning vid behovsprövningar, till nackdel för de äldres egna önsknings och upplevda behov (jfr Blomberg & Pettersson 2003, Blomberg 2004).

Omsorg är ett begrepp som ofta beskrivs som en relation mellan två parter. Omsorgsforskningen har framförallt fokuserat den nära och direkta relationen mellan vårdbiträden och äldre. Moralfilosofen Nel Noddings är ofta citerad i omsorgsforskningen. Noddings (1984) bygger i sin omsorgsteori in ett moraliskt förhållningssätt vilket innefattar nödvändigheten av att »bry sig om andra« (caring for the other) och bevara det unika i mänskliga möten. Ett möte involverar alltid de inblandades subjektiva erfarenheter vilket gör att omsorg med nödvändighet tar avstånd från regler och principer. Omsorg handlar enligt Noddings om att kliva ur sin egen referensram in i den andres. Det innebär att vår uppmärksamhet och fokus är hos den andre »cared-for« och inte på oss själva (ibid.).

Noddings påstår emellertid inte att hennes omsorgsetik kan gälla i professionella sammanhang eftersom organisationer inte kan vara etiska. Organisationer har en tendens att reducera individens ansvar och den reflektion som är nödvändig för att omsorgsgivaren skall kunna handla etiskt, menar Noddings (1984). Omsorg kontra rättvisepinciper speglar i det närmaste två oförenliga synsätt eller rationaliteter och som ställs på sin spets då behovsprövning kommit att ta en central roll i äldreomsorgen. Hur kan man egentligen tolka och förstå omsorg utifrån biståndsbedömarnas

Katarina Andersson: Det gäller att hushålla med kommunens resurser - biståndsbedömares syn på...

position? Enligt Noddings skulle inte denna byråkratgrupp få finnas i en organisation där omsorg är avgörande för verksamheten. Principer, hierarkier och byråkrater måste bort. Ett samhälle baserat på omsorg (caring) måste organiseras på annat sätt helt enkelt, hävdar Noddings och tänker sig det främst i termer av frivilliga etiskt goda medborgare. Noddings omsorgsmoral återfinns emellertid på en abstrakt filosofisk nivå och framstår i det närmaste som trångsynt som jag ser det, då den inte bidrar till att öppna upp för förändring utifrån den tid och det samhälle vi befinner oss i.

Kari Waerness (1990) som är en förgrundsgestalt för den Skandinaviska omsorgsforskningen beskriver omsorg som en relation mellan den som ger omsorg och den som tar emot omsorg. Omsorg innefattar en rad mänskliga erfarenheter som har att göra med att bry sig om och ta ansvar för den andres välbefinnande, vilket innefattar både en praktisk och en psykologisk betydelse. Waerness (1984) lägger vikt vid graden av symmetri då hon urskiljer tre former av omsorgsrelationer – omsorg av behövande, omsorg för överordnade och omsorger i symmetriska relationer. Det är framförallt omsorger av behövande som är aktuell inom den offentliga äldreomsorgen. Den behövande är beroende av omsorger från andra för att hantera sin vardag och befinner sig därmed i underläge – en asymmetrisk relation.

I en senare rapport då Waerness diskuterar de relationer som råder mellan givare och mottagare skiljer hon mellan tre typer av relationer som förekommer i offentliga sammanhang (1999a). Hon benämner dessa relationer behandlingsrelation, servicere-

lation och omsorgsrelation. Som teoretiska kategorier får dessa typer av relationer olika innebörder för äldre. I behandlingsrelationen avgör den professionella vad som är bäst för den äldre som därmed objekti-veras. Servicere relationen bygger på att den äldre själv känner sina behov och önskaningar och baseras således på mottagarens autonomi. Omsorgsrelationen bygger på ett personligt engagemang och en nära relation där givaren påtar sig ansvaret för den äldres situation här och nu (ibid.). Utifrån denna terminologi blir det intressant att fundera över vilken form av relation som får utrymme i bedömarnas sätt att resonera kring de äldres behov.

Behovsprövning som organisationsform och yrkesroll

Intresset för forskning om äldreomsorgens organisering kan väl sägas ha ökat i och med de organisatoriska förändringarna på senare år. I en nyligen framlagd avhandling visar Staffan Blomberg (2004) hur en specialiserad biståndshandläggningsreform genomförts i åtta svenska kommuner. Blomberg beskriver tre genomförandediskurser för denna reform som kan kopplas till strömningar i det omgivande samhället i form av förändrade förutsättningar, externa krav och ideologiska strömningar. Den marknadsorienteringsdiskurs som inte självklart mottogs i alla de undersökta kommunerna, fick senare stöd i en effektivitets- och rättssäkerhetsdiskurs till stöd för organisationsmodellens interna och externa legitimitet (ibid.).

I en omfattande norsk studie med ett

underifrånperspektiv på välfärdsstatlig fördelningspolitik, visar Karen Christensen på en stor variation mellan kommuner i fördelningspraxis av sociala tjänster i form av hemtjänst till äldre. Genom att studera hur fördelningen går till, kan lagens faktiska betydelse avtäckas, menar hon (2001). De anställda så kallade gräsrotsbyråkraterna³ medverkar i denna praxis eftersom de tilldelar mindre hjälp än de menar är de äldres faktiska behov. Graden av närhet till klienterna är av betydelse i tilldelningsarbetet. Hälsokriterier tycks väga tyngst, även för de sociala insatserna, visar studien vidare. Många norska gräsrotsbyråkrater har medicinsk utbildning, vilket kan bidra till försvagningen av det sociala perspektivet, menar Christensen. Även det norska exemplet pekar mot ett ökat kommunalt självstyre, en ökad formalisering av hjälpinsatsernas tilldelning med stöd i lagen och med ökat fokus på rättsäkerheten. Det här kan yttra sig som en formaliserad ömsesidig förpliktelse i form av skriftliga avtal där mottagarens egen förmåga också nedtecknas. Men, påpekar Christensen (ibid.), den här förstärkningen i rättsäkerheten indikerar inte att det blivit lättare att få hjälp utan snarare vanskligare.

Den specialiserade biståndshandläggningen har kommit att framstå som ideal för hur en äldreomsorgsverksamhet bör vara organiserad och har tillskrivits nya och alltfler problemlösande egenskaper visar Blomberg i sin studie (2004). Den här likriktningen bland kommunerna i val av orga-

nisationsform, utesluter däremot inte variationer mellan kommuner med avseende på de hjälpinsatser som tilldelas de äldre, något som Christensen funnit i sin studie (2001). Gräsrotsbyråkraten har ett visst handlingsutrymme i arbetet men är samtidigt del i en byråkratisk organisation. Det här utgör ett dilemma som är förenat med ett glapp mellan tilldelningsarbetets praxis och ideal (ibid.).

Rollen som biståndsbedömare, eller som gräsrotsbyråkrat, innebär ett dilemma i många avseenden, inte minst med tanke på den position mellan klient och politiska beslut som de befinner sig i. Roine Johansson (1992) menar att rollen som gräsrotsbyråkrat samtidigt innebär att vara organisationsrepresentant och människa, vilket kan innebära en konfliktfylld roll. I den organisation som gräsrotsbyråkraten verkar skall klienten inpassas, gräsrotsbyråkraten första uppgift är därför att konstruera klienten. Klienten tilldelas en byråkratisk identitet, vilket innebär en förenkling av individen och inplacering i en lämplig kategori baserat på olika gränsdragningar (ibid.). Många gånger tvingas gräsrotsbyråkraterna att handla utifrån de förutsättningar som finns, istället för de faktiska behoven hos de äldre. Därför är det viktigt med ett underifrånperspektiv och att varje beslut görs till ett etiskt försvarbart spörsmål, konstaterar Christensen (2001).

Monica Nordström & Anna Dunér har också synliggjort det etiska perspektivet i en rapport fokuserad på biståndsbedömarens dilemman i arbetet sett som äkta respektive skendilemman (2003b). Äkta dilemman rör bedömarens ansvar för den äldre och dennes självbestämmande,

3 ett teoretiskt begrepp som Christensen (2001) nyttjar inspirerad av Michael Lipskys »street-level bureaucracy« (1980).

medan skendilemma har att göra med olika intressebaserade motståndningar i äldres nätverk och resursbrister i organisationen i förhållande till de äldres vilja och behov. Tolkat som moraliska dilemman kan ett rättvisemoraliskt kontra ett omsorgsmoraliskt synsätt innebära olika lösningar på dessa dilemman. Författarna utgår från att biståndsbedömarna bedriver socialt omsorgsarbete och framhåller det omsorgsmoraliska synsättet i deras arbete, men menar samtidigt att ett sådant förhållningssätt kräver ett tydligare handlingsutrymme. Detta förutsätter också förändrade arbetssätt så som mer stödjande nätverksarbete med anhöriga, ett mer direkt omsorgsarbete, vilket kräver metodutveckling (ibid.). Ett steg mot metodutveckling i biståndsbedömarnas arbete och yrkesroll kan Ulla Hellström Muhlis (2003) avhandling sägas utgöra, om än i en annan riktning än den Nordström & Dunér förespråkar. Hellström Muhli har studerat behovsbedömningsamtal i äldreomsorgen utifrån en dialogisk ansats och menar att dessa samtal som kan förstås som en kommunikativ praxis – är ytligt informellt och styrt av en formell institutionell agenda (ibid.). Hon menar vidare att denna praxis saknar ett kunskapsgrundat professionellt förhållningssätt. Det är därför viktigt med kunskap i kommunikativ metod – att försöka begripliggöra hjälpinsatsernas institutionella förutsättningar för klienten. Inte minst för att få till stånd en ökad rätts-säkerhet i myndighetsutövningen, menar Hellström Muhli vidare (ibid.).

Gemensamt för många av studierna inom detta fält är en organisationsteoretisk ansats, vilket förvisso är begripligt med tanke på biståndsbedömarnas uppgifter och

position i organisationen. Professionsteoretiska ansatser finns också representerade (se exempelvis Gynnerstedt 1993, Johansson 1995), där Hellström Muhlis (2003) fynd med ett uttalat interaktivt perspektiv utgör underlag och förslag till förstärkning av yrket som profession. Dessa teoretiska ansatser utesluter mer eller mindre de äldre, de som faktiskt är föremål för hela verksamheten. Frågan är därför om inte dessa ansatser på den strukturella nivån behöver kompletteras med ett mer relationellt perspektiv på biståndsbedömning? Genom att väga in relationer till andra aktörer kan förståelsen för detta komplexa fält öka. Hur förhåller sig biståndsbedömarna exempelvis till de äldre och deras anhöriga och den personal som står för de konkreta insatserna? Ett omsorgsteoretiskt och relationellt perspektiv har främst använts i studier som fokuserar vårdbiträdenas arbete i relation till äldre⁴. Här har teorier om omsorg kommit att handla om genuina möten och nödvändiga färdigheter hos givaren där kunskap framförallt har kommit att framstå som erfarenhetsbaserad (Gustavsson 1996). En professionell kompetens anses ge övertag i omsorgsrelationen vilket därmed tycks minska förutsättningarna för ett genuint möte (jfr Hugemarks studie om personlig assistens (1998)). Den erfarenhetsbaserade kunskapen har idealiserats och kommit att stå i motsättning till teoretisk kunskap på ett förhållandevis onyanserat vis (se Johansson 2002 för en utförligare diskussion). Här är det av central betydelse att ha i åtanke att äldreomsorgen är en kvin-

4 Nordström & Dunérs studier om biståndsbedömarna utgör undantag (2003a, 2003b).

nodominerad verksamhet. Det finns en vidare socialpolitisk diskurs som omgärdar äldreomsorgens domän, vilket kan vara en förklaring till att detta fält framstår som så diffust och erfarenhetsbaserat (jfr Waerness 1983). Det har varit och är alltså kvinnorna som står för hjälpinsatserna, både inom den avlönade och oavlönade sektorn. Dessutom visar ett flertal studier på att kvinnliga omsorgstagare såväl som omsorgsgivare missgynnas i äldreomsorgen (Johansson 1999, Szebeheley 1998). Det är därför nödvändigt att betrakta den kvinnodominerade äldreomsorgen ur ett könsperspektiv⁵. Det finns emellertid ett vardagligt inslag i äldreomsorgens teori och praktik, vilket man medvetet tagit avstånd ifrån eftersom det inte är att betrakta som gynnsam för biståndsbedömarnas status som yrkesgrupp. Det kan vara ytterligare en anledning till att biståndsbedömningens teoretiska inslag främst återfinns på den strukturella nivån. Ett underliggande syfte med artikeln utgörs således av om och i så fall hur omsorg skulle kunna förstås på denna »högre« hierarkiska nivå i organisationen där biståndsbedömarna återfinns.

Intervjustudiens genomförande

Studien genomfördes i en större stad i norrlandsregionen, delvis till följd av södra och mellersta Sveriges överrepresentation inom detta fält. Kvalitativa intervjuer genom-

5 Det vore även önskvärt att väga in andra sociala kategorier som klass, generation och etnicitet, men det befinner sig bortom ramen för denna artikel.

fördes individuellt i samtalsform med sex biståndsbedömare⁶ som främst beviljar insatser i det ordinära boendet, exempelvis hemtjänst. Vid en informationsträff delades en enkelt sammanställd enkät ut till den samlade biståndsbedömargruppen, vilken fungerade både som ett rekryteringsinstrument⁷ och en bakgrundsbeskrivning av gruppen. På så sätt kunde enkäten utgöra underlag för diskussion under intervjun, särskilt i de fall då oklarheter fanns. Dessutom gav bakgrundsmaterialet mig en möjlighet att »läsa på« och bli mer insatt i deras arbetssituation. På så sätt kunde samtalen fokuseras mer mot de centrala teman jag valt – nämligen hur man resonerar och förhåller sig i sitt arbete till de äldre i behov av hjälp.

Biståndsbedömarna är i åldrarna 25-41 år, vilket måste betraktas som en förhållandevis ung grupp. Fyra av de sex kvinnliga bedömarna är till sin utbildning socionomer, varav tre är relativt nyutexaminerade med erfarenhet av yrket i mer än ett år men mindre än fem år. Den fjärde har arbetat med äldreomsorgsfrågor i mer än tio år. De övriga två bedömarna har en högskoleutbildning inom området och arbetat mellan fem och tio år med äldre.

Intervjuerna har bandats och skrivits ut ordagrant och har därefter kodats i det kvalitativa datorprogrammet NVivo för att

6 Av de cirka tio bedömare som fanns i kommunen med inriktning på gruppen äldre var någon sjukskriven och andra valde att inte medverka i intervjustudien.

7 I enkäten ställdes frågan om man kunde tänka sig att delta i intervjustudien, varvid namn och telefonnummer angavs. Tillvägagångssättet är inspirerat av Karin Widerberg (2002).

Katarina Andersson: Det gäller att hushålla med kommunens resurser - biståndsbedömarens syn på...

underlätta sortering av materialet för analysen. Vägledande frågor för analysen av biståndsbedömggruppen är;

- hur och på vilket sätt menar man att en behovsbedömning går till?
- Vad är det man pratar om och inte?
- Hur kan man tolka och förstå dessa uttalanden?

Det innebär således att begreppet behov har stått i fokus för analysen. Tidigt under analysen blev det synligt en likriktning i bedömarnas resonemang och som de gärna framhöll själva som central i deras arbete för att undvika godtycke. Därför har jag valt ett analytiskt fokus på gemensamma mönster. Det utesluter inte variationer i hur behovsbedömningarna kan gestalta sig, men det har inte varit en fråga i denna studie. De variationer mellan biståndsbedömare som ändå framkommit i sätt att prata rör framförallt arbetssituationen och kommer att redovisas på annat sätt i anslutning till projektet i sin helhet. Denna avvägning kan givetvis diskuteras men följer av mitt syfte att fokusera på *hur* man som bedömare *pratar om* behovsbedömningarna och inte hur faktiska beslut och tilldelning till de äldre ser ut. Av analysen framkommer fyra centrala teman i biståndsbedömarnas argumentation som jag valt att benämna; *finns det verkligen ett behov?, kan det lösas på annat sätt?, är man verkligen berättigad till hjälp?* och *kan man uppnå en skälig levnadsnivå?*.

Introduktion till det empiriska materialet

Arbetet som biståndsbedömare är ett flexibelt och ett i många gånger stimulerande

arbete, framkommer av intervjuerna, även om det många gånger innebär tidspress. Hembesök i de äldres hem, ofta med anhöriga och hemtjänstpersonal närvarande, är vanliga inslag i arbetsuppgifterna. Många besök tar också plats på olika medicinska avdelningar med så kallade medicinskt färdigbehandlade patienter och omnämns då som vårdplaneringsträffar. Vid dessa träffar kan ett stort antal medicinsk personal och anhöriga närvara, där biståndsbedömaren som ensam kommunrepresentant skall argumentera, ofta mot den medicinska personalens rekommendation om särskilt boende. Att behöva argumentera mot medicinsk personal och anhöriga upplevs många gånger som tufft, men nödvändigt, då de inte känner till vilka möjligheter till insatser i hemmet som kommunen kan erbjuda. En stor del av arbetstiden går också åt till telefonsamtal med äldre, anhöriga och annan personal samt dokumentation och formulering av skriftliga beslut. Dessa beslut kräver juridisk noggrannhet och bygger på den utredning som görs av den äldre och dennes behov. Besluten formuleras så att de vid ändrade förhållanden kan komma att omprövas. Inga beslut ges således i anslutning till hembesöket hos den äldre. En arbetsuppgift som sällan hinns med är uppföljningar av beslut, vilket bedömarna menar är synd. Oftast får uppföljning ske via telefon utan hembesök.

Ett återkommande inslag i bedömarnas vardag är de gemensamma veckoträffarna. Vid dessa möten har man »ärendedragning» av särskilt svåra fall samt för diskussioner av mer arbetsstödande karaktär. Bedömarna menar att det är jätteviktigt att

som biståndsbedömare förhålla sig lika i de bedömningar som görs. Den gruppkänsla man har i biståndsbedömargruppen upplevs som unik menar samtliga kvinnor. Den utgör faktiskt ett skäl till att stanna kvar just här menar en kvinna, som för övrigt inte är tillfreds med den alltmer pressade arbetssituation biståndsbedömarna befinner sig i. Arbetet som biståndsbedömare innebär inte ett direkt ansvar för ekonomin, men däremot ett indirekt ansvar. Bedömarna hävdar att det är nödvändigt med en ekonomisk medvetenhet eftersom fattade beslut kan bli enormt kostnadskrävande för kommunen.

Analysen av det empiriska materialet är framställd kring de fyra centrala teman som återfinns i biståndsbedömarnas argumentation⁸. De teman som framkommit ur analysen och som jag följaktligen valt som rubricering, följer biståndsbedömarnas återkommande prat om de äldres behov som de har att ta ställning till. Det innebär också att det finns en formulerad lagtext som hela eller delar av argumentationen bygger på. Jag har emellertid inte sett det som min uppgift att värdera eller ta ställning till bedömarnas lagtolkningar. Då jag refererar till biståndsbedömarna betyder det inte att alla sex uttryckt sig exakt lika, men med ett analytiskt fokus på gemensamma mönster har jag valt att referera till dem som grupp.

⁸ Av utrymmesskäl har jag valt att framställa texten i mer sammanfattande form byggd på den analys som genomförts av biståndsbedömarnas utsagor och har endast förstärkts med ett fåtal citat.

Finns det verkligen ett behov?

»Vi ska ju göra en biståndsbedömning utifrån lagstiftning, att man ser liksom att det finns behov.« Det finns vissa grundläggande steg att följa i behovsbedömarnas arbete, där det främsta kriteriet på något sätt innebär att utröna om ett behov verkligen föreligger. För att ta ställning till om ett behov föreligger, ser man till personens egen förmåga, menar biståndsbedömarna. *»... har den förmågor att själv anlita en privat utförare och ekonomiska möjligheter att själva ringa en privat utförare, får man som regel avslag då det gäller mer praktiska göromål som städ och inköp.«* Egen förmåga innebär att man är klar och redig, att man i princip kan ta sig för att lyfta på telefonluren och ringa och beställa matvaror eller anlita en städfirma själv, menar bedömarna.

Då det gäller den egna förmågan görs en kategorisering av den äldre som antingen klar och redig eller dement, framkommer i intervjuerna. Den här kategoriseringen är av betydelse för mer medicinska inslag, vilket indirekt innefattar en gränsdragning mot olika lagstiftningar. Är det en bedömning utifrån socialtjänstlagen eller hälso- och sjukvårdslagen? Det här blir i synnerhet aktuellt då en äldre behöver hjälp att ta sin medicin. Är personen klar och redig är det en SoL-insats, vilket innebär att kommunen är skyldig att bevilja hjälp. Den äldre måste veta och känna till att hon/han behöver ögondroppar eller medicin, men klarar inte själva utförandet. Den äldre bör alltså kunna ta ansvar för sitt eget medicinintag, vilket i tveksamma fall ska utredas av läkare. Det här innebär alltså en bedömning av funktionsförmågan som ytterst handlar

om en dikotomisering mellan psykisk och fysisk. En klar och redig äldre person som lider av så svåra skakningar på handen, att ett piller svårligen kan tas ur en burk får således hjälp till den handlingen av kommunen.

Det som kan bli problematiskt utifrån detta förhållningssätt är att avgöra vem som är klar och redig. Att inte bli diagnostiserad som dement innebär inte med nödvändighet att man är klar och redig. Och även om det nu är möjligt att fastställa detta i en yttre bemärkelse – för vem görs denna kategorisering? Även om man inte är dement kan det vara problem med medicinering. Ett vanligt dilemma som framställs i den så kallade complianceforskningen är just att patienter inte alltid följer medicinska hälsoråd och föreskrifter så som medicinering – så kallad noncompliance. Att individer inte följer medicinska föreskrifter är ett komplext fenomen och kräver ett avsteg från biomedicinska förklaringsmodeller. Ofta prövar personer sig fram och laborerar utifrån egna hemsnickrade teorier, anpassade till den livsvärld de befinner sig i (Richt 1992, se även Hydle 1991). Det här väcker frågor om de konsekvenser som följer av en kategorisering i termer av redig eller dement. Att vara redig och ha ett eget ansvar för sin medicin behöver därmed inte innebära att medicineringen sköts på ett tillfredsställande sätt enligt läkares ordination.

Tolkat utifrån Waerness kategorisering i exemplet »hjälp med medicinering« av hemtjänstpersonal, är den äldres autonomi central men också beroendet. Den äldre bör själv känna sina behov, sitt ansvar för medicineringen, men vara oförmögen att hantera det direkta utförandet. Det tycks i

det här fallet snarast handla om en erbjuden service från hemtjänstens sida, inslagen av omsorg i form av ett ansvarstagande för den äldre förskjuts mot medicinskt domän. Utifrån denna kategorisering kan endast en schematisk tolkning av bedömarens utsagor göras, men det visar ändå på en gränsdragning i ansvarsområde mellan kommun och landsting. En gränsdragning som i praktiken ter sig mer komplex än vad som här framkommer.

Kan det lösas på annat sätt?

»Behovet finns ju oftast, men...« vid närmare påseende tycks det i första hand inte handla om huruvida ett behov föreligger eller ej. Det handlar snarare om hur och i så fall vem som ska tillgodose behovet. Här är bedömarens rörande ense om att man inte kan kräva av anhöriga att de ska ta ansvar för sina äldre, de anhöriga gör ju ofta tillräckligt ändå, menar de. Att anhöriga skulle kunna ses som en resurs är bedömarens emellertid medvetna om kan förekomma i andra kommuner – speciellt i södra Sverige. »vi känner oss inte träffade, därför att vi hänvisar aldrig nånsin till att det här ska anhöriga göra. Förutom när det gäller hushållsgemenskap.« Hushållsgemenskap gäller när man bor tillsammans med en partner eller ett barn och den andre är frisk, då skall den anhörige sköta dom praktiska sysslorna som städ, handling och matlagning. Den andre parten är skyldig att utföra hushållstekniska göromål, det står skrivet i lagen, äktenskapsbalken och är något man diskuterat med kommunens jurist, menar en av bedömarena. Däremot anses inte personlig omvårdnad som dusch, påklädning

och toalettbesök vara ett normalt åtagande i en relation och är således inte något den anhörige är skyldig att utföra. Plikten gentemot varandra tycks alltså gälla materiellt tekniska åtaganden, enligt anförda resonemang.

En förutsättning för att det här ska fungera är givetvis att den andre parten orkar utföra sysslorna, framhåller bedömaren. Det är svårt att lära gamla hundar att sitta; *»hålla på att lära 85-åriga män sånt som de aldrig nånsin har gjort när dom är 85, och kanske om nåt år själv inte orkar. Då lägger vi in hemtjänst istället.* «Det här kan uppenbarligen innebära problem beroende av vem i paret som är skraltig. Här måste frågan om hur det sett ut om 85-åringen varit en kvinna ställas, hade hon då också fått hjälp med tvätt, städ och matlagning?

Bedömarna menar att tanken om att kommunen skall bistå med sånt som inte kan lösas på annat sätt, kan vara ett mycket påfrestande förhållningssätt eftersom det kan innebära konfrontationer med äldre och anhöriga. *»själv kan man ju tycka att det löser sig ändå, om det blir ett avslag, men det är klart, man är ju inte ense. Det är man ju inte. Jag menar anhöriga och personen själv har en önskan om ett annat boende...».* Budskapet som kommer uppi från ledningen handlar om att hålla igen så långt det går, menar bedömarna, vilket resulterar i en del obehagliga beslut i form av avslag till särskilt boende. *»Då får man tänka att man har lagen att följa, att göra ett bra jobb utifrån den. Och det innebär att den enskilde ska ha en skälig levnadsnivå. Men samtidigt vara väldigt återhållsam då, och inte bevilja hemtjänst i onödan, om man säger så. Att man är för givmild då.»* För

att säkra att inte någon bedömare blir för givmild, har de återkommande veckoträffar. Där diskuterar och arbetar man fram gemensamma riktlinjer, för att man som grupp skall tänka och resonera lika. Något som i sin tur ökar rättsäkerheten för den enskilde, hävdar bedömarna.

Hjälpinsatser till de äldre ges först och främst då det inte går att göras på annat sätt, framkommer av analysen. Det innebär i sin tur att man som bedömare oftast får tro på vad de äldre säger när de träffar dem hemma vid hembesöket. Att lösa något på annat sätt kan också innebära att det för vissa personer görs undantag från hemtjänstens bestämmelser av vad som menas med dusch eller tvätt exempelvis. Det är ju trots allt individuell bedömning och beslut som gäller. Detta antyder väl egentligen förhållandevis vaga och inga tydliga kriterier för när det kan vara befogat med en hemtjänstinsats? Det tycks snarare handla om en återkommande fråga;

Är man verkligen berättigad till hjälp?

Har de äldre ekonomiska möjligheter och förmåga att själv utföra något, är man inte berättigad, då ges ett avslag, menar bedömarna. Så länge det finns ett behov får de äldre hjälp, annars upphör insatsen. Besluten formuleras som gällande tills vidare. Vid ändrade förhållanden har biståndsbedömaren rätt att gå in och ompröva beslutet eller avsluta insatsen. Hur bedömarna gör när de fastställer ett berättigande framgår däremot inte. *»Varje insats vi beviljar kostar ju i slutändan en massa pengar. Och samtidigt är det så att den som ansöker, då måste man*

ju se då om dom verkligen är berättigad till sin insats eller inte. Alltså det dom ansöker om. Så det gäller att vara noga.»

Här kan man emellertid fundera över hur relevant denna undran över om man verkligen är berättigad är, med tanke på de egenskaper den äldre generationen anses ha, enligt bedömarna själva. Ofta kämpar personer i den äldre generationen på in i de längsta och ofta vill man inte ta emot hjälp alls. Dessutom kräver de äldre ingenting, de vill ju inte vara till last för någon och tanken på socialtjänst upplevs som genant för många, menar bedömarna vidare. Det händer att de ibland måste övertala dem att ta emot hjälp. Det är sällan de äldre själva ställer krav, de är oftast så långt gångna i sin sjukdom, menar bedömarna vidare. Oftast har de äldre en företrädare – en anhörig närmare bestämt. Meningsskiljaktigheter förekommer ofta med anhöriga, då gäller det att kunna säga ifrån, för ofta utsätts man för ett väldigt hårt tryck från de anhöriga, menar bedömarna.

Kan man uppnå en skälig levnadsnivå?

»Det är ganska stort tolkningsutrymme, för skälig levnadsnivå kan ju se ut olika för olika personer och ålder och, hur dom har varit aktiv tidigare och...«. Hur vet man att man uppnår en skälig levnadsnivå? Här blir det synligt att det krävs en individuell bedömning, för att ta ställning i varje enskilt fall. Det kan i princip innebära att den som alltid har manglat sina lakan, får hjälp med det även i fortsättningen, framkommer enligt en bedömare. Det här är något som däremot inte kan anses skäligt

för den som aldrig manglat tidigare i sitt liv. Även om det finns stor variation och tolkningsutrymme för vad som kan anses vara skäligt, enligt bedömarna, finns det ett yttre fastställt kriterium – det får inte brista. En gräns som inte får överskridas för då finns en risk att det blir ohållbart. *»Men annars får dom ju det som är skäligt och det är inköp en gång i veckan, dusch en gång i veckan. Om de inte har kateter eller är inkontinent och så vidare, så måste man ju få duscha oftare.«.* Det här visar att det ändå finns vissa standards upparbetade i nämnden för vad som är att anse som skälig levnadsnivå och som kan antas variera från tid till annan.

Även om bedömarna inte anser att det finns problem i den egna kommunen, är de väl medvetna om att ribban har höjts för beviljade insatser. Idag bor tyngre och mer vårdkrävande hemma och de som kommer till särskilda boenden är betydligt sämre än tidigare. *»samtidigt är det ju som att hushålla med resurserna, och att man ska fokusera på personliga hjälpen. Det man kan lösa tillfredsställande på annat sätt, det hänvisar man bort.«.* Det gäller att kunna värja sig mot anhörigas krav och även landstinget som ibland kan ställa krav på att vissa personer ska in på särskilt boende, menar bedömarna. Att ekonomiska argument är centrala i bedömarnas resonemang, är inget de hymlar om. Även om det innebär att slitits mellan sitt eget omdöme och upparbetade riktlinjer, som i exemplet nedan.

Exempel 1: Argumentation för avslag till särskilt boende.

C2: Ja, då ska vi hålla oss på samma nivå, det är jätteviktigt.

K: Ja, men händer det ändå, alltså jag tänker om man, har du upplevt någon gång till exempel att du har fått gett, vad säger man, avslag på någon,

C2: Mm...

K: Fast du egentligen känner att du borde ha beviljat den?

C2: Ja, alltså om man ska tänka så här, det är ju ofta särskilda boenden. När man träffar en person, dom sitter och gråter, jät-teledsen. (K: Mm)

C2: ensamma och isolerade, diverse sjukdomar, men dom här behoven kan tillgodoses med hemtjänst. Man kan se till att personen kan få hjälp med det här. Men personen skulle vilja bo på ett servicehus för att få mer sociala kontakter. (K: Mm)

C2: Kanske, eller för att det är tryggare. Och man förstår hur anhöriga resonerar och jag vet precis hur hon tänker. Om det skulle gälla min mamma, skulle jag tänka precis likadant. (K: Mm.) Men, utifrån riktlinjerna som finns, och det är ju lagen då, ger jag avslag.

K: Mm.

Det här exemplet visar att gemensamma riktlinjer väger tungt. Det mesta går att lösa med hemtjänst, hävdas här av bedömaren, även om det ibland blir tuffa beslut i form av avslag. Ett avslag till särskilt boende är ett av de mest kritiska besluten i biståndsbedömarnas vardag, framkommer av min analys. Utifrån det här exemplet kan man fundera över om det inte måste ses som en fördel att ha en anhörig att argumentera mot och inte en förtvivlad och skröplig äldre. Att ha en jämbördig person som en anhörig oftast är, kan vara nödvändigt för att kunna motargumentera och ge avslag

till annat boende, någon som har möjlighet att åtminstone potentiellt kunna förstå ett beslut. Den bild som getts av bedömarna om de äldre har annars framstått som svaga, skröpliga och kravlösa. Bilden av den försynte och kravlöse äldre tycks inte vara konsistent. För hur kan man annars ignorera social gemenskap och trygghet, som bedömaren i exemplet ovan tycks se som ett skäl för avslag till särskilt boende? Det borde väl i en social verksamhet väga tungt?

Hur kan biståndsbedömarnas resonemang tolkas och förstås?

En spänning mellan gemensamma riktlinjer och individuell prövning

De fyra teman som åskådliggjorts i empirin, dvs. *finns det verkligen ett behov? Kan det tillgodoses på annat sätt? Är man verkligen berättigad?* och *kan man uppnå en skälig levnadsnivå?*, utgör det nav kring vilket argumentationen om bedömningarna kretsar. Det finns en dubbelhet och ambivalens i bedömarnas resonemang. I en mening framstår dessa resonemang som förhållandevis vaga då de inte leder in på de äldres behov. Stundvis framskymtar en medvetenhet om de äldres behov och sociala situation, men som man ändå tycks föredra att bortse ifrån. Samtidigt visar bedömarna tydligt att gemensamma riktlinjer väger tungt.

Den grupp känsla som lyfts fram av bedömarna själva bör ställas i relation till de ekonomiska argument som förs. Ett sätt att värja sig mot kritik utifrån, exempelvis

Katarina Andersson: Det gäller att hushålla med kommunens resurser - biståndsbedömarens syn på...

från anhöriga och landstingsanställd personal, är att stärka gruppkänslan – något som framstår som centralt i materialet. Denna uttalade gruppkänsla bidrar säkert till den påtagliga likriktning som framträder i bedömarnas resonemang. Upparbetade riktlinjer och ett gemensamt tänkande främjar dessutom möjligheten att jämföra individers behov. De äldres upplevda och uttryckta behov tas allt mindre i beaktning (jfr Bergmark 1998). Utifrån Waerness (1999a) relationsbegrepp är det framförallt behandlingsrelationen som dominerar i bedömarnas arbete. Det är bedömarna som tolkar de äldres behov och bedömer hjälpinsats. Det framkommer av min analys att de äldres sociala situation inte har bedömts som betydelsefull vid behovsbedömningarna i någon högre utsträckning. Det här kan delvis förstås som en avsaknad av ett socialt perspektiv i behovsbedömningarna. Borde inte en önskan om social trygghet tas på allvar av denna annars så kravlösa grupp – de äldre som sällan begär nåt i onödan?

Frågor om kön beaktas inte medvetet i bedömarnas förhållningssätt och argumentation kring tilldelning av hjälpinsatser till de äldre. Det kan ha sin förklaring i att man strävar efter gemensamma riktlinjer och likhet inför lagen. På det viset följer bedömarnas överväganden en könsneutral hållning. I exemplet som refererar till hushållsgemenskap, blir det synligt att kön faktiskt får betydelse för vem som är i behov av hjälp. Bedömaren hävdar att man inte kan lära gamla hundar att sitta och syftar till männens oförmåga att tvätta, städa och laga mat. Då går man in med hemtjänst istället. Hade den hjälpbehövande istället varit en man hade kvinnan troligen fått fortsätta att

bistå mannen i relationen. Det här är intressant med tanke på att det i äktenskapsbalcken huvudsakligen handlar om ekonomiskt bistånd och fördelning inom äktenskapet och inte om funktionsförmågor.

Här måste vi faktiskt ställa oss frågande till varför inte möjligheten att ta ett ökat handlingsutrymme nyttjas vid bedömningarna? Med hjälp av inskriptionen *individuell prövning* finns det utrymme för tolkningar, tolkningar där kön skulle kunna vägas in. Trots ett stort tolkningsutrymme som bedömarna själva menar att de har, tycks de föredra rollen som »socialtjänstrepresentant«. Med tanke på den återhållsamhet som eftersträvas av kommunens resurser, är det troligt att kvinnor även i fortsättningen kommer i kläm på både anhörig- och mottagarsidan.

Hur kan man egentligen förstå hur dessa sex kvinnliga biståndsbedömare som medverkar i denna studie argumenterar som de gör?

Organisering och anhöriga som en motargumenterande part

Det finns anledning att fundera över vilken teoretisk ansats som kan bidra till en förståelse av biståndsbedömarnas argument. Det har bland annat blivit synligt att bedömarna anför både ekonomiska argument och gemensamma riktlinjer som kan få stöd i någon lagstiftning. Det har också framkommit en avsaknad om de äldres sociala situation. Hur kan detta tolkas och förstås? Den effektivitets- och rättsäkerhetsdiskurs som Blomberg (2004) diskuterar i samband med genomförandet av den specialiserade

biståndshandläggningsreformen, återspeglas i bedömarnas resonemang. Begrepp som rättsäkerhet och ett hushållande av resurserna är återkommande argument. Det finns också tecken på tillämpning av olika gränsdragningar vad gäller ansvarsområden och de äldres funktionsförmåga (jfr Johansson 1992). En kategorisering i termer av klar och redig eller dement avgör möjligheten till insats av kommun eller av landsting. Har du egen förmåga att själv göra, om det så handlar om att lyfta på telefonluren och ringa en privat utförare, ges alltid avslag enligt bedömarna. I den norska studien fann Christensen (2001) att hälsokriterier väger tyngst vid tilldelning av hjälpinsatser, sociala insatser är sekundära, vilket kan antydans även i mitt material. På en mer strukturell nivå kan bedömarnas förhållningssätt med tydliga ekonomiska argument således förstås som en del i och ett utslag av en organisationsreform. Som yrkesroll och position betraktat innebär det förvisso att ställas inför en mängd dilemma, bland annat i form av svåra beslut och argumentationer med anhöriga. Frågan är emellertid om det räcker som förståelse för och förklaring till den uttalade lojalitet som visats gentemot kommunen och de riktlinjer som leder mot ekonomiska besparingar?

Ett underliggande syfte med artikeln har varit att fundera över om ett omsorgsteoretiskt perspektiv kan bidra till en förståelse för biståndsbedömarnas förhållningssätt. För att komma vidare med denna fråga krävs både en fundering över innehållet i ett omsorgsteoretiskt perspektiv och hur, dvs. i relation till vem omsorg ska förstås. Det kan finnas anledning att fundera över vem som är klienten. Under analysarbetets

gång har en bild av de äldre som aktiva och handlingskraftiga vuxit fram ur bedömarnas resonemang. Vem är det egentligen som bedömarna förhåller sig till? Här framstår de anhöriga som en förmedlare av konstruktionen av den aktiva äldre. Att argumentera mot en jämbördig part innebär också ett visst upphävande av asymmetrin som annars är kännetecknande för en omsorgsrelation. Betraktar vi omsorg och biståndsbedömarnas arbete på detta vis, framstår ett omsorgsperspektiv som ett omöjligt projekt. Många gånger har ett omsorgsperspektiv kommit att framstå som moraliskt överlägset, genom att det tar avstånd från regler och principer. Ett omsorgsperspektiv framhåller istället betydelsen av närhet, personligt engagemang och ett ansvarstagande för den andre (jfr Noddings 1984, Waerness 1999a, 1999b). Då omsorgsrelationen som ofta beskrivs som ett genuint möte mellan två parter skall översättas till offentliga sammanhang på beslutsfattarnivå, är det svårt att bortse från frågor som rör rättvisa. Det kanske är så att rättvisepprinciper inte behöver stå i motsättning till omsorg? Och är ett omsorgsmoraliskt förhållningssätt alltid att föredra? Att biståndsbedömarnas arbete är relationellt genom de olika kontakter som de har, som Nordström & Dunér (2003b) hävdar, råder det väl knappast någon tvekan om, men hur gestaltas dessa relationer?

Avrundning och fortsatta funderingar

Syftet med artikeln har varit att analysera biståndsbedömarnas argumentation vid bedömningar av äldres behov och tilldel-

ning av hjälpinsatser. Det innebär att fokus har varit på pratet kring hur man menar att en bedömning går till, och inte på hur det »faktiskt« går till. Det empiriska materialet är förvisso litet och kan givetvis inte generaliseras. Men materialet pekar i riktning mot några centrala tendenser som rör behovsbedömningen i handlägningsprocessen, och som diskuterats i andra studier (ex. Blomberg 2004, Christensen 2001). Bland annat går det att utläsa en ökad standardisering, formalisering, samt prioritet av medicinska insatser. Den lojalitet gentemot kommunens ekonomi som framkommit kan tolkas olika. Det är givet att val av teoretisk ansats leder till olika förståelser för hur de här kvinnliga biståndsbedömarna resonerar. Det har emellertid blivit synligt att det inte i första hand är de äldre bedömarna förhåller sig till. Ett fjärmande från den äldre och med upparbetade riktlinjer underlättar säkert många av de svåra ställningstaganden som en behovsbedömning kan innebära (jfr Christensen 2001).

Jag vill dessutom hävda att genom att biståndsbedömarna ofta förhåller sig till anhöriga, möter de en mer jämbördig part, vilket bidrar till konstruktionen av de äldre som aktiva. En jämbördig person innebär ett mer symmetriskt möte och går därför

att motargumentera på ett helt annat sätt än i ett asymmetriskt möte med en skröplig äldre. Dessutom lämnas inte besked om beslut direkt i anslutning till bedömningen, utan formuleras skriftligen. Detta sammantaget kan säkert bidra till ett upprätthållande av gemensamma riktlinjer och det utbredda ekonomiska förhållningssätt som återfinns i de här bedömarnas resonemang. Om det är så att anhöriga utgör en motargumenterande part i behovsbedömningen, kan man undra hur det ser ut för de äldre som inte har anhöriga.

Av studien framkommer att det finns en organisatorisk struktur som får konsekvenser för omsorgsrelationen. Det blir därför nödvändigt att fundera vidare över *varför* bedömarna *inte* ser till äldres sociala situation och vilka konsekvenser det får för de äldres omsorgsbehov. Varför pratar bedömarna inte om de äldres behov och hur kommer det sig att frågor om kön inte synliggjorts, när det finns möjlighet till tolkning och ett mer individualiserande av hjälpinsatser med hjälp av en individuell prövning? Det handlingsutrymme som trots allt finns i organisationen kanske har blivit låst av de gemensamma riktlinjer som bedömarna själva bidrar till att upprätthålla?

Referenser

- Bergmark, Åke (1998) *Nyckelbegrepp i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Blomberg, Staffan (2004) *Specialiserad bistånds-handläggning inom den kommunala äldreomsorgen. Genomförandet av en organisationsreform och dess praktik*. (Diss.) Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Blomberg, Staffan & Petterson, Jan (2003) Offentlig äldreomsorg som del i ett socialt medborgarskap. *Socialvetenskaplig tidskrift* vol. 10 nr 4, s. 303-318.
- Blomberg, Staffan, Edebalk, Per Gunnar & Petersson, Jan (1999) *Äldreomsorg utan service, en framgångsrik strategi?* Lund: Meddelanden från socialhögskolan. 1999:1.
- Christensen, Karen (2001) Mellem politikken og folket. De sociale tjensters græsrodsbureaukrater og deres fordelingspraksis. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, Vol. 4, nr 4, s. 222-238.
- Gustavsson, Anders (1996) »Tyst kunskap« hos vårdbiträden i hemtjänsten – en problematisering av begreppet. I Anders Gustavsson (red.) *Tyst kunskap – vad är det egentligen?* Rapport från CKVO-seminariet kunskapsbildning i vård och omsorg. Pedagogiska Institutionen, Stockholms Universitet.
- Gynnerstedt, Kerstin (1993) *Etik i hemtjänst. En studie av förvaltnings- och professionsetik*. (Diss.) Lund: Studentlitteratur.
- Hellström Muhli, Ulla (2003) *Att överbrygga perspektiv. En studie av behovsbedömningsamtal inom äldreinriktat socialt arbete*. (Diss.) Institutionen för vårdpedagogik, Göteborgs universitet.
- Hugemark, Agneta (1998) Motstridiga tendenser i handikappomsorgen – professionalism versus personlig assistans. I Rafael Lindqvist (red.) *Organisation och välfärdsstat*. Lund: Studentlitteratur.
- Hydle, Ida (1991) *Kultur og helse i et lokalsamfunn. En flerfaglig studie av eldre*. Oslo: Kommunforlaget.
- Johansson, Roine (1992) *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Avhandlingsserie 39, Lund: Arkiv.
- Johansson, Stina (2002) *Den sociala omsorgens akademisering*. Stockholm: Liber.
- Johansson, Stina (1999) Kvinnan som norm – om omsorg och jämställdhet. I Karen Christensen & Liv Johanne Syltevik (red.) *Omsorgens forvitring? Antologi om utfordringer i velferdsstaten*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johansson, Stina (red.) (1995) *Sjukhus och hem som arbetsplats. Omsorgsyrken i Norge, Sverige och Finland*. Stockholm: Bonnier Utbildning AB.
- Lindelöf, Margareta & Rönnbäck, Eva (1997) *Behov, bedömning och beslut i äldreomsorgen. En studie i 27 kommuner kring handläggningsprocessen*. SoS-rapport 1997:8, Socialstyrelsen.
- Lipsky, Michael (1980) *Street – level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mossberg Sand, Ann-Britt (2000) *Ansvar, kärlek och försörjning. Om anställda anhörigvårdare i Sverige*. (Diss.) Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Noddings, Nel (1984) *Caring, A Feminine Approach to Ethics & Moral Education*. University of California Press, Berkeley and Los Angeles.
- Nordström, Monica & Dunér, Anna (2003a) *Bevilja och ta emot hjälp. Om biståndsbedömare och äldre i kommunal äldreomsorg*. FoU i Väst Rapport 5:2003. Göteborg: Inform Trycket AB.
- Nordström, Monica & Dunér, Anna (2003b) *Dilemman i biståndsbedömarnas yrkesutövning*. FoU i Väst Rapport 1:2003. Göteborg: Inform Trycket AB.
- Odén, Birgitta (1993) Tidsperspektivet. I Birgitta Odén, Alvar Svanborg & Lars Tornstam (red.) *Att åldras i Sverige*. Borås: Natur och Kultur.
- Richt, Bengt (1992) *Mellan två världar. Om konflikten mellan livets krav och doktors önsningar*. (Diss.) Linköping Studies in Arts and Science, Linköpings universitet.
- Sundström, Gerdt (1997) Rättvis äldreomsorg: är ransonering svaret? I *Äldrepolitik i förändring?*

Katarina Andersson: Det gäller att hushålla med kommunens resurser - biståndsbedömares syn på...

- Välfärdsprojektets skriftserie nr 9. Stockholm: Socialdepartementet.
- Szebehely, Marta (2000) Äldreomsorg i förändring – knappare resurser och nya organisationsformer. I Marta Szebehely (red.) *Välfärd, vård och omsorg*. SOU 2000:38, Socialdepartementet.
- Szebehely, Marta (1998) Hjälp i hemmet i nedskärningstid, hemtjänsten och anhörigas insatser för gamla kvinnor och män. I Ann-Marie Sandqvist (red.). *Åt var och en efter behov*. Stockholm: Kommentus förlag.
- Waerness, Kari (1999a) Et personalperspektiv på äldreomsorgen i den senmoderne skandinaviske velferdsstat. I *2000-talets äldrevård och äldreomsorg. Dokumentation av forskningsforum 1999*. Spri rapport, nr 491.
- Waerness, Kari (1999b) Omsorg, omsorgsarbeid og omsorgsrasjonalitet – refleksjoner over en socialpolitisk diskurs. I Kirsten Thorsen & Kari Waerness (red.) *Blir omsorgen borte? Eldreomsorgens hverdag i den senmoderne velferdsstaten*. Gyldendal: Ad Notam.
- Waerness, Kari (1990) »Omsorgsrationalitet« Reflexioner över ett begrepps karriär. I Rosmari Eliasson (red.) *Omsorgens skiftningar. Begreppet, vardagen, politiken, forskningen*. Lund: Studentlitteratur.
- Waerness, Kari (1984) The Rationality of Caring. *Economic and Industrial Democracy* vol. 5, s. 185-211.
- Waerness, Kari (1983) *Kvinnor och omsorgsarbete. Ett kvinnoperspektiv på människovård och professionalisering*. (svensk översättning Synnöve Olsson) Stockholm: Prisma.
- Widerberg, Karin (2002) *Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.

Summary

Municipal resources must be used economically – a case officer's view of the social needs of the elderly

The aim of the article is to analyse the arguments presented by case officers within the framework of formal elderly care. Today the needs of elderly people are subjected to a means test; it is therefore of interest to study the discussion and reasoning behind these assessments. The empirical material consists of qualitative interviews with six female case officers who work in one of the larger northern municipalities in Sweden. The analysis reveals that it is not the individual elderly person's social needs that are focused on to begin with. Repeated

reference is made to municipal finances, and this constitutes the guiding principles applied by case officers. These findings can be interpreted in several ways. One way is with reference to the organizational structure, another to the case officers' collective mentality and the need for guiding principles within the assessments, even though it is possible to consider individual assessment. Nevertheless, it is evident that the organizational structure has consequences for the care given to elderly people.