

Biståndshandläggares erfarenheter av sociala problem hos äldre medborgare

En kartläggning om de sociala problemens synlighet

Hanna Mac Innes, Jörgen Lundälv

Hanna Mac Innes, forskare, Institutionen för Individ och samhälle, Högskolan Väst och Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet, E-post: hanna.macinnes@socwork.gu.se
Jörgen Lundälv, docent i socialt arbete, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet, E-post: Jorgen.Lundalv@socwork.gu.se

De senaste åren har fattigdom, skuldsättning, hemlöshet och våld i nära relationer ökat hos äldre personer. Socialtjänstens verksamhet lyder under flera lagrum. Portalparagrafen i socialtjänstlagen är kanske den mest synliga men inte den mest överordnade. Förutom att bedöma behovet av insatser har socialarbetare en skyldighet att enligt förvaltningslagen hänvisa den enskilde till rätt myndighet. Därför har biståndshandläggare en avgörande roll för äldre personer med social problematik. Artikeln fokuserar på i vilken utsträckning biståndshandläggare möter olika sociala problem och vilka aktörer de hänvisar till när det multikomplexa sociala problemet inte kan hanteras inom handläggjarrollen. Baserat på resultaten från denna studie vill vi argumentera för att definitionen av socialt arbete måste breddas för att omfatta multikomplexa sociala problem hos den äldre befolkningen.

In recent years, poverty, debt, homelessness, and domestic violence have increased among older people. Social Services operate under several pieces of legislation. The Social Services Act is the most guiding law for social services but is not legally the most superior. The administrative law obliges social services officers to refer individuals to the proper authorities. Perhaps the most visible but not the most overarching. In addition to assessing the need for interventions, social workers are obligated under the Administrative Procedure Act to refer the individual to the right authority. Therefore, social workers are crucial for older people with social problems. The article focuses on how caseworkers encounter different social problems and which actors they refer to when the multi-complex social problem cannot be handled within the caseworker role. Based on the results of this study, the definition of social work needs to be broadened to include multi-complex social problems in the older population.

Inledning

Det sociala arbetet har under lång tid behandlats synonymt med äldreomsorg i kommunerna. Ändå kan man konstatera att multikomplexa sociala problem blir allt vanligare i den cirka två miljoner stora befolkningen som har nått en ålder av 65 år eller äldre. Socialstyrelsen bekräftar att hemlöshet bland äldre personer ökar i samhället (Socialstyrelsen 2017). Publicerad statistik från Kronofogdemyndigheten visar att andelen 80-plussare som fått sin första skuld har ökat (Kronofogdemyndigheten 2019). Äldre personer i Sverige löper högst risk för multikomplex social problematik (Heap 2013). Ett socialt problem kommer sällan ensamt och det finns tydliga samband mellan fattigdom och andra typer av sociala problem som psykisk ohälsa och social isolering (Halleröd & Seldén 2014).

En prognos från Statistiska Centralbyrån visar att 10 procent av befolkningen år 2070 kommer att utgöras av personer som är 80-år och äldre (Statistiska Centralbyrån 2021). Då målgruppen (personer +65) har förändrats under hela 2000-talet har detta kommit att innebära behov av förändrad kompetens hos handläggarna. Den ökande andelen med multikomplex social problematik sätter ökad press på handläggarnas kompetens. I föreliggande artikel fokuseras i vilken utsträckning biståndshandläggare möter sociala problem hos äldre och i vilken utsträckning de hänvisar till andra myndigheter och aktörer vad gäller dessa sociala problem.

Tidigare forskning inom området socialt arbete med äldre har i stor utsträckning varit inriktad mot äldreomsorg. Under senare år har emellertid forskningen alltmer kommit att fokusera på multidimensionell social exkludering i hög ålder. Samtidigt som multikomplexa sociala problem har studerats hos den äldre befolkningen i den nationella såväl internationella kontexten, (Nilsen m.fl. 2022, Walsh m.fl. 2021, Heap m.fl. 2013, Halleröd & Seldén 2013, Gunnarsson & Karlsson 2017) har en begränsad uppmärksamhet riktats mot aktörerna inom det sociala arbetet för äldre. Den forskning som bedrivits om äldre och socialt arbete har nästan uteslutande koncentrerats på den offentliga äldreomsorgen som aktör inom det sociala arbetet med äldre. Medan andra aktörer som till exempel Kronofogdemyndigheten och Pensionsmyndigheten, båda aktörer inom det sociala arbetet har lämnats i skymundan. Gunnarsson & Karlsson (2017) lyfter utmaningarna för biståndshandläggare i deras arbete med äldre som har missbruk, att då deras uppdrag inte är att bedöma behovet av missbruksvård utan behovet av omsorg. Jönsson & Harnett (2015) har pekat på att socialt arbete inte bara bedrivs inom äldreomsorgen utan också utanför. Sammantaget saknas det kunskap om i vilken utsträckning biståndshandläggare möter olika sociala problem men även i vilken utsträckning som handläggare hänvisar till andra aktörer och gränssnittsproblematiken som finns dem emellan.

Syftet med rubricerad studie är att undersöka de sociala problemens förekomst i det sociala arbetet inom handläggningen inom bistånd i äldreomsorgen. Två forskningsfrågor har varit utgångspunkten för studien: 1) hur ofta möter biståndshandläggare olika sociala problem? 2) Vilka typer av aktörer (myndigheter och förvaltningar) hänvisar biståndshandläggaren till när det sociala problemet ej kan hanteras inom den egna handläggarrollen?

Studien som artikeln bygger på avser endast hänvisning och information om vilka samhälleliga resurser som distribueras av andra myndigheter. Studien har inte undersökt informationsutbytet mellan myndigheter.

Metod och material

Föreliggande undersökning baseras på en web-survey som genomfördes under november-december månad 2022. Studien genomfördes av forskare vid Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet i samverkan med Högskolan Väst och Utvecklingsenheten. Enkäten distribuerades till totalt 205 biståndshandläggare som var yrkesverksamma i Göteborgs Stad. Totalt tre påminnelser sändes ut till biståndshandläggarna. Enkäten distribuerades via programmet Sunet Survey och respondenterna fick ett informationsbrev om syftet med studien tillsammans med totalt 20 frågor med fasta svarsalternativ och två öppna frågor. Respondenterna var anonyma i undersökningen och frågorna fokuserade endast på erfarenheter från deras egen yrkesroll som biståndshandläggare (SUNET Survey 2018). Genom att web-survey innehöll ett begränsat antal frågor kunde en godtagbar svarsfrekvens erhållas. Enkäten besvarades av totalt 149 respondenter vilket motsvarar 72.7 procent av samtliga anställda biståndshandläggare i Göteborgs Stad.

Det kvantitativa enkätaterialet har analyserats med hjälp av deskriptiv statistik (Nolan & Heinzen 2014). Datamaterialet har bearbetats i programmet Excel och data har endast sammanställts på aggregerad nivå. Webbenkäten består av de fyra bakgrundsvariablerna kön, utbildningsbakgrund (socio-nomexamen, social omsorgsexamen och annan högskoleexamen) antal yrkesverksamma år som biståndshandläggare samt sysselsättningsgraden (heltid/deltid). Enkäten består av två huvudfrågor som presenteras nedan.

“Hur ofta möter Du följande problem?”

I studien har respondenternas erfarenheter av att möta olika sociala problem i sin yrkesroll kommit att mätas utifrån följande sex områden: fattigdom, skuldsättning, hemlöshet, missbruk, våld i nära relation och psykisk ohälsa. Respondenternas instämmande har undersökts utifrån de fyra svarsalternativen: nästan aldrig, några gånger per år, någon gång varje månad samt minst en gång varje vecka.

“I de fall Du upplever att det sociala problemet inte kan hanteras inom biståndshandläggargollen, hur ofta hänvisar Du till någon annan?”

Respondenternas erfarenheter har mätts utifrån deras kontakter och samverkan med följande sex aktörer bestående av statliga myndigheter och kommunala förvaltningar: annan myndighet, Kronofogdemyndigheten, Pensionsmyndigheten, Budget och skuldrådgivning, Överförmyndarförvaltningen och Vräkningsförebyggande. Respondenternas instämmande har undersökts utifrån de fyra svarsalternativen: nästan aldrig, några gånger per år, någon gång varje månad samt minst en gång varje vecka.

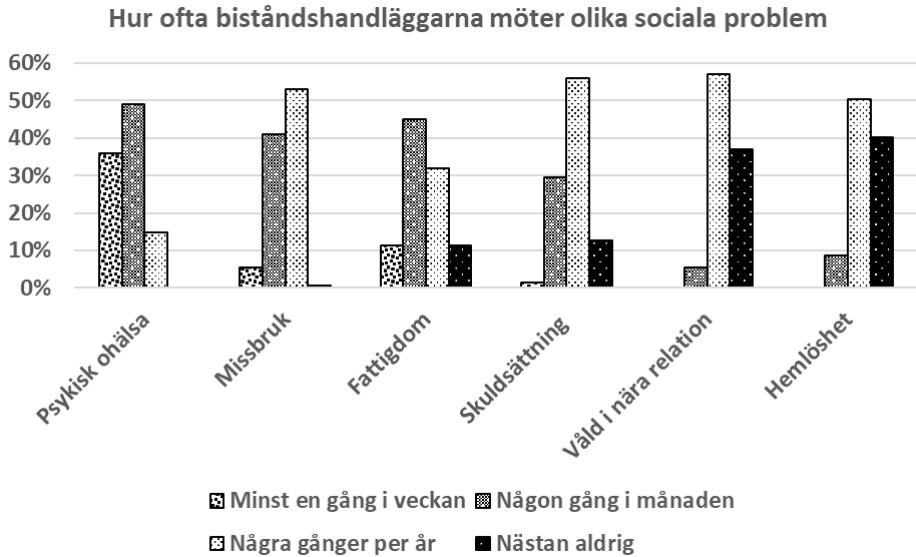
Den uteslutande majoriteten av de svarande, drygt 90 procent, har angett kvinna som könstillhörighet. Motsvarande andel som har angett man är runt 10 procent. Endast två personer har angett annat alternativ. Denna fördelning motsvarar ungefärligt könsfördelningen på landets socionomutbildningar. Även om den övervägande majoriteten svarande har angett att de har socionomexamen är det tydligt att en liten andel av de svarande har social omsorgsexamen eller annan högskoleexamen. Arbetslivserfarenheten hos de tillfrågade i studien varierar i stor utsträckning. Vissa har arbetat upp mot 40 år som biståndshandläggare medan andra är nya i sin yrkesroll.

Etiska överväganden

Föreliggande studie har följt Vetenskapsrådets forskningsetiska råd och principer (Swedish Research Council 2017). Den elektroniska enkäten har enbart innehållit professionsfrågor riktade till yrkesverksamma biståndshandläggare som varit anonyma under forskningsprocessen vilket kan jämföras med liknande professionsstudier som har fokuserat på erfarenheter, samverkan och kunskap insamlade genom web-survey (Swedish Research Council 2017, Lundälv m.fl. 2019, Lundälv m.fl. 2020, Lundälv & Thodelius 2020, Ståhl & Lundälv 2022). Insamlad forskningsdata har sammanställts och redovisats på aggregerad nivå. Samtliga respondenter har fått skriftlig information om studien och att det var frivilligt att medverka samtidigt som det insamlade materialet är anonymiserat. Respondenterna fick även information om att studien skulle publiceras. Författarna har inga intressekonflikter eller andra potentiella bindningar att deklarerat.

Resultat

Resultatet från studien visar i vilken utsträckning som biståndshandläggarna möter olika sociala problem i sin yrkesroll. Vidare visar undersökningen i vilken utsträckning som handläggarna hänvisar till olika aktörer när de sociala problemen inte upplevs kunna lösas inom ramen för den egna handläggargollen.



Figur 1. Hur ofta biståndshandläggarna möter olika sociala problem i sin yrkesutövning (N=149).

Den deskriptiva statistiken visar tydligt att handläggarna sällan möter hemlöshet bland äldre, liksom våld i nära relationer och skuldsättning. Detta är ett intressant och spännande resultat mot bakgrund av den ökande andelen hemlösa hos befolkningen 65 år eller äldre (Socialstyrelsen 2017). Likaså är det sällan som handläggaren möter äldre som lider av våld i nära relationer. Tidigare forskning visar svårigheten att upptäcka denna problematik hos den äldre befolkningen inom hälso- och sjukvård och äldreomsorg (Simmons 2019). Likaså är skuldsättning ett socialt problem som handläggarna sällan kommer i kontakt med. Även denna sociala problematik har visat sig vara ett stort problem hos den äldre befolkningen (Kronofogdemyndigheten 2019). Däremot är det betydligt mer vanligt förekommande att sociala problem som handläggarna möter i sitt arbete omfattar missbruk och psykisk ohälsa. Mönstret återspeglas även i den utsträckning handläggarna hänvisar till olika aktörer. Majoriteten av respondenterna hänvisar nästan aldrig till någon av aktörerna Kronofogdemyndigheten, Budget och skuldrådgivning, Vårkningsförebyggande arbete, Pensionsmyndigheten eller till Överförmyndarförvaltningen. Våldigt få handläggare hänvisar till en annan myndighet när man upplever att det sociala problemet inte kan hanteras i den egna handläggarrollen.

Diskussion

Syftet med denna studie var att undersöka de sociala problemens förekomst i det sociala arbetet inom handläggningen inom bistånd i äldreomsorgen. Två forskningsfrågor har varit utgångspunkten för denna studie: 1) Hur ofta möter biståndshandläggare olika sociala problem? 2) Vilka typer av aktörer (myndigheter och förvaltningar) hänvisar biståndshandläggaren till när det sociala problemet ej kan hanteras inom den egna handläggarrollen? Den deskriptiva statistiken som presenteras i föreliggande artikel sätter ljuset på tre viktiga frågor;

1. Biståndshandläggare möter sällan på äldre personer som lider av hemlöshet, våld i nära relationer, skuldsättning och fattigdom samtidigt ökar dessa sociala problem i befolkningen 65 år eller äldre.
2. Majoriteten av handläggarna hänvisar sällan till Kronofogdemyndigheten, budget- och skuldrådgivning, vräkningsförebyggande och Pensionsmyndigheten.
3. Definitionen av socialt arbete måste breddas för att handläggarna ska kunna ha möjlighet att möta multikomplexa sociala problem i den äldre befolkningen. Det finns en risk att äldre personer med multikomplexa sociala problem hamnar mellan stolarna.

Praktiska implikationer

Genom att synliggöra de mångfacetterade sociala problem som existerar för äldre människor i samhället kan man på ett mer effektivt sätt förebygga utsatthet, sociala problem, ohälsa och fattigdom. Kampen mot dessa olika tillstånd måste bedrivas på lång sikt vilket är utmärkande för allt förebyggande arbete. Därför är det nu angeläget att siktet är inställt på praktik och forskning som kännetecknas av såväl långsiktighet som hållbarhet. Såväl den kommunala verksamheten som forskningen behöver stärkas med betoning på förebyggande arbete och insatser på individ-, grupp- och samhällsnivå.

För att stärka livskvalitet och ett värdigt liv för äldre personer i befolkningen menar vi att det måste införas flera konkreta åtgärder. Vi vill därför argumentera för två åtgärder: 1) *Nya socialsekreterare med helbetsyn för äldre*. I takt med att mångskiftande problem bland den äldre befolkningen ökar behöver yrkesrollen som biståndshandläggare alltmer gå över till en ny roll som socialsekreterare för den äldre människan. 2) *Tidigt förebyggande arbete*. För det andra innebär den nya socialtjänstlagen ett skärpt fokus på förebyggande insatser som bör omfatta ett nytt socialt arbete med ett befolkningsperspektiv. Det ska finnas en tydlig relation mellan sociala problem och hälsa vilket innebär att de förebyggande insatserna måste omfatta båda. När vi bekämpar fattigdom - bekämpar vi samtidigt ohälsa och vice versa.

Denna studie visar flera begränsningar och styrkor som är viktiga att diskutera. En styrka med vår studie är att den belyser förhållanden i ett storstadsområde och som tillhör en av norra Europas mest segregerade städer. Samtidigt behövs storskaliga studier på området som fångar olika geografiska områden såväl småstadskommuner som större kommuners arbete med multikomplexa sociala problem. På en nationell nivå skulle sådana storskaliga studier kunna bidra med en ökad kunskap om det sociala arbetets heterogenitet inom äldreomsorgen så som det utförs.

Det finns ett stort antal vetenskapliga studier som fångar in komplexitet och dilemman inom äldreomsorgen (Dunér 2020, Olaison m.fl. 2021, Jönsson m.fl. 2021, Harnett & Jönson 2022). Men som vi tidigare har understrukit i artikeln så finns det få studier som belyser det sociala arbetets gränssnittsproblematik för personer som är 65 år eller äldre.

Utifrån resultatet från denna studie vill vi argumentera för att definitionen av socialt arbete måste breddas för att kunna fånga upp och möta multikomplexa sociala problem i den äldre befolkningen. Det finns en risk att äldre personer med multikomplexa sociala problem hamnar mellan stolarna.

Författarnas tack

Vi vill rikta ett stort tack till Äldre, vård- och omsorgsförvaltningen i Göteborgs Stad. Ett särskilt tack till alla biståndshandläggare som har svarat på denna enkät. Ett särskilt tack även till Babbs Edberg, förvaltningschef samt chef för avdelning bistånd Ann-Louise Östman. Tack också till Inge Olofsson, controller vid myndighetsavdelningen.

Referenser

- Dunér, A. (2020). *Biståndshandläggning inom äldreomsorgen: villkor och dilemman*. Upplaga 1 Lund: Studentlitteratur.
- Gunnarsson, E., & Karlsson, L. B. (2017). Äldre, alkohol och omsorgsbehov: Biståndshandläggare om arbetet med äldre personer med missbruksproblem. *Nordic studies on alcohol and drugs*, 34(1), 43-56.
- Halleröd, B., & Seldén, D. (2013). The multi-dimensional characteristics of wellbeing: How different aspects of wellbeing interact and do not interact with each other. *Social indicators research*, 113(3), 807-825. <https://www.jstor.org/stable/24719537>
- Harnett, T., & Jönson. (2022). 'Wet'eldercare facilities: three strategies on the use of alcohol and illicit substances. *Nordic Social Work Research*, 12(1), 1-14. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2020.1742195>
- Heap, J., Lennartsson, C., & Thorslund, M. (2013). Coexisting disadvantages across the adult age span: A comparison of older and younger age groups in the Swedish welfare state. *International Journal of Social Welfare*, 22(2), 130-140. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2012.00886.x>
- Jönson H., & Harnett T. (2015). *Socialt arbete med äldre*. Första upplagan. Stockholm: Natur & Kultur.

forskning och teori

- Jönsson, H., Bildtgård, T., Palle, S., & Öberg, P. (2021). *Äldreboendets mångvetenskapliga arbetsgrupp och föreställningar om äldre omsorgsmottagares förändringsresistens*.
- Kronofogdemyndigheten. (2019). *Långvarig skuldsättning stort problem för äldre*. KORTA ANALYSER 2019:1. Kronofogdens analysenhet.
- Lundälv, J., Ehrlington, H., Johansen, A. (2019). Disability awareness arena in Sweden: voices of learning toward community facilities, universal design and disability perspective. *Facilities*, 39(5/6):217-235. <https://doi.org/10.1108/F-12-2019-0135>
- Lundälv, J., Malmqvist, I., Thodelius, C. (2020). Professional voices on risk and accidents in home care – a Swedish survey study. *Facilities*, 38(3/4):218-234. <https://doi.org/10.1108/F-03-2019-0030>
- Lundälv, J., & Thodelius, C. (2020). Professionsröster om prevention. *Äldre i Centrum*, 2:52-55.
- Nilsen, C., Celeste, R. K., Lennartsson, C., McKee, K. J., & Dahlberg, L. (2022). Long-term risk factors for old-age social exclusion in Sweden: a 30-year longitudinal study. *Archives of Gerontology and Geriatrics*, 103. <https://doi.org/10.1016/j.archger.2022.104760>.
- Nolan, S.A., & Heinzen, T.E. (2014). *Statistics for the Behavioral Sciences*, 3rd ed., Worth Publishing, a Macmillan Higher Education Company, New York, NY.
- Olaison, A., Knechtel, M., Torres, S., & Forssell, E. (2021). Dokumentationens roll för klientskapande processer i äldreinriktat socialt arbete: Spelar utlandsfödd bakgrund, kön och ålder någon roll?. *Sociologisk forskning*, 58(3), 287-310. <https://doi.org/10.37062/sf.58.22305>
- Simmons, J. (2019). Svenska kvinnors upprepade utsatthet för våld. *Socialmedicinsk tidskrift*, 96(4), 519-527.
- Socialstyrelsen. (2017). *Hemlöshet 2017: omfattning och karaktär*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Statistiska Centralbyrån. (2021). *Den framtida befolkningen i Sveriges län och kommuner 2021-2040*. Demografiska rapporter 2021:3. Örebro: SCB, Avdelningen för befolkning och välfärd.
- Ståhl, D., & Lundälv, J. (2022). Health social workers and research knowledge utilization – a Swedish survey study. *European Journal of Social Work*, Nov: 1-14.
- SUNET Survey. (2018). *Artologic Survey and Report Version 4.3.3.5*. Artisan Global Media, Växjö.
- Swedish Research Council. (2017). *Good Research Practice*. Stockholm: Swedish Research Council.
- Walsh, K., Scharf, T., Van Regenmortel, S., & Wanka, A. (2021). The intersection of ageing and social exclusion. In *Social Exclusion in Later Life* (pp. 3-21). Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51406-8_1