

September 2020

VISION

# Livsviktiga beslut för ett värdigt liv

Biståndshandläggarens roll och villkor



# Biståndshandläggares arbete avgör livskvaliteten för många personer

Cirka 5 600 personer arbetar som biståndshandläggare. Varje dag utreder de och fattar beslut om personers behov av äldreomsorg och insatser för stöd vid en funktionsnedsättning. Kommunernas kostnader för vård och omsorg för äldre personer och för insatser för personer med funktionsnedsättning uppgick år 2019 till hela 208 miljarder kronor, insatser som med utgångspunkt från lagstiftningen, den enskildes behov och situation utreds och bedöms av biståndshandläggare. Biståndshandläggare är välutbildade, har kvalificerade arbetsuppgifter och hanterar komplexa frågor som påverkar individers livskvalitet i hög grad. Biståndshandläggare känner att de gör ett viktigt jobb som har stor betydelse i samhället och för enskilda personer. Men intentionen i den lagstiftning som handläggarna arbetar utifrån begränsas i vissa fall av kommunala riktlinjer. Handläggarna får också ofta indirekt ansvar för kommunens ekonomi som blir mer styrande än de lagstiftade rättigheter och individuella behov som ska vara utgångspunkten för biståndshandläggarnas arbete. Det kan leda till att kommunen inte alltid uppfyller lagstiftningens intentioner om individuella bedömningar och insatser för en skälig levnadsnivå, ett värdigt liv, social trygghet och jämlika levnadsvillkor.

Biståndshandläggare har lägre lön än andra jämförbara yrkesgrupper i offentlig sektor och skillnaderna blir än större om jämförelsen görs med högskoleutbildade yrkesgrupper på arbetsmarknaden i stort. De har dessutom orimligt höga sjuktal, så mycket som tre gånger högre än civilingenjörer. Det är tyvärr inte ovanligt i kvinnodominerade yrken. Det är såklart helt oacceptabelt och något som arbetsgivare behöver ta på största allvar och analysera och åtgärda. Ingen ska bli sjuk av sitt jobb! Biståndshandläggare har överlag en god arbetsmarknad och efterfrågan bedöms öka de kommande fem åren. För att socialtjänsten ska vara en attraktiv arbetsplats för dessa tusentals välutbildade personer och för att verksamheten ska hålla god kvalitet behöver arbetsmiljön förbättras för biståndshandläggarna. Det handlar både om att kunna använda sin kompetens för att tillgodose lagstiftade rättigheter och behov hos individer, ha en rimlig arbetsbörda och lön i relation till utbildning och ansvar samt ett stödjande ledarskap. Vision vill samarbeta med arbetsgivarna för att socialtjänsten ska hålla hög kvalitet och vara en attraktiv arbetskraft hos dagens och framtidens medarbetare för en stark välfärd.



*Veronica Magnusson, förbundsordförande Vision*

## Varför är biståndshandläggare så viktiga?

Sverige är ett välfärdsland med höga ambitioner för jämlikhet, jämställdhet och social trygghet. Socialtjänsten utgör en grundpelare för den svenska välfärden och har i uppdrag att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänstens omsorg om äldre ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. Socialnämnden ska verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.<sup>1</sup> Socialtjänsten ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för personer med funktionshinder. Målet ska vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra.<sup>2</sup>

Behöver du omsorgsinsatser och gör en ansökan hos socialtjänsten får du kontakt med en biståndshandläggare som tillsammans med dig ska utreda dina behov och bedöma vilka insatser just du behöver och har rätt till. Arbetet som biståndshandläggare är kvalificerat och påverkar i hög grad många människors livskvalitet. Därför ska biståndshandläggare ha goda förutsättningar för sitt arbete.

Visions 199 000 medlemmar leder, utvecklar och administrerar välfärden. Många av dem arbetar som biståndshandläggare inom socialtjänsten. I den här rapporten beskriver vi vilken viktig roll biståndshandläggare har för att en person med funktionsnedsättning eller en äldre person ska få det stöd och de insatser den personen behöver utifrån sina individuella behov för att kunna leva ett värdigt liv. För det krävs utbildning, kompetens och engagemang. Men det krävs också goda arbetsvillkor, utvecklingsmöjligheter och uppskattning i yrket och rimliga och jämställda löner. Biståndshandläggare utreder och fattar beslut som inte bara är avgörande för personers livskvalitet, de hanterar också en stor del av den kommunala ekonomin. Kommunernas kostnader för vård och omsorg för äldre personer och för insatser för personer med funktionsnedsättning uppgick år 2019 till hela 208 miljarder kronor, insatser som med utgångspunkt från lagstiftningen, den enskildes behov och situation utreds och bedöms av biståndshandläggare. 208 miljarder kronor utgör 30 procent av kommunernas totala verksamhetskostnader.<sup>3</sup> Det säger sig själv att biståndshandläggarna är en mycket viktig yrkesgrupp både för den enskilde och för kommunernas hantering av rättssäkerhet, kvalitet och ekonomi.

---

<sup>1</sup> Socialtjänstlagen (2001:453)

<sup>2</sup> Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387)

<sup>3</sup> SKR, Sektorn i siffror 2020

## Visions ståndpunkter

- Staten och kommunerna ska säkerställa att det finns ekonomiska resurser för socialtjänsten att följa lagstiftningen så att individers lagstiftade rättigheter kan tillgodoses. Kommunala riktlinjer ska aldrig begränsa för biståndshandläggaren att uppfylla lagens intentioner.
- Det ska även råda balans mellan krav och resurser för biståndshandläggarna så de säkras en god arbetsmiljö. De höga sjuktalen för biståndshandläggare måste åtgärdas med ett systematiskt arbetsmiljöarbete där skillnaderna mellan kvinnor och män särskilt beaktas. Ingen ska bli sjuk av sitt jobb!
- Vision vill ha effekt av den individuella lönesättningen och större lönespridning för att höja löneläget för biståndshandläggare och möjliggöra lönekarriärer.
- Biståndshandläggare ska ha stöd från sin närmaste chef. För att kunna fokusera på det stödjande och utvecklande ledarskapet behöver cheferna ha ett rimligt antal medarbetare och avlastning i frågor som rör administration, HR och IT.

## Biståndshandläggaren bedömer den enskildes behov och är ofta den som fattar beslut om insats

En biståndshandläggare arbetar med att utreda och bedöma vård- och/eller omsorgsbehov hos främst äldre personer eller personer med funktionsnedsättningar. Arbetsgivare är kommunerna, och biståndshandläggaren arbetar oftast i vård- och omsorgsförvaltningen eller socialförvaltningen. I vissa kommuner är titeln biståndsbedömare eller LSS-handläggare. I denna rapport skriver vi för enkelhetens skull biståndshandläggare.

Biståndshandläggaren arbetar med utgångspunkt från socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Tillsynen från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) visar att många kommuner har infört begränsande kommunala riktlinjer för myndighetsutövning inom LSS och hemtjänst som går emot lagstiftningens intentioner. Någon kommun har också valt att hänvisa till serviceinsatser istället för att inleda utredning och göra en bedömning av den enskildes behov.<sup>4</sup>

---

*”Det är plågsamt att fatta beslut som inte gynnar den enskilde äldre, fokus ligger bara på besparing av kommunens resurser.”*

---

Riktlinjer kan utgöra ett gott stöd för handläggningen och främja rättssäkerheten. Om riktlinjerna däremot påverkar beslutsfattandet på ett sådant sätt att individens behov inte prövas eller tillgodoses finns uppenbara konflikter med lagens syfte och utformning. Att detta faktiskt sker i flertalet kommuner har IVO i sin rapport

---

<sup>4</sup> IVO, Med makt följer ansvar 2016

konstaterat. IVO påpekar även att det i tidigare studier framgår att handläggarna i praktiken ofta fått ett indirekt ansvar för ekonomin, vilket i kombination med interna riktlinjer i många fall begränsar deras handlingsutrymme. Handläggarna riskerar även att förlora sin beslutsdelegation om de går emot de riktlinjer som nämnden har beslutat om. Styrande riktlinjer utan fullt utrymme för individuella bedömningar gör att den enskildes rätt att få en individanpassad insats begränsas och att rätten dessutom varierar mellan kommunerna. Detta är enligt IVO inte acceptabelt. Kommunerna kan inte på förhand bestämma omfattning och inriktning på insatsen, eftersom detta först kan avgöras efter en individuell bedömning.<sup>5</sup>

---

*”Det jag vill känna är att jag kan göra ett bra jobb och se till att människor får det hyfsat bra. Att känna sig som den paragrafridande beskyddaren av kommunens pengar framför allt är själådödade.”*

---

Att kommunerna har ett svårt ekonomiskt läge visar sig bland annat i en undersökning bland landets socialchefer som Novus nyligen genomfört på uppdrag av Vision. Där anger fyra av tio socialchefer att de upplever det svårt att inom givna budgetramar ge de insatser de anser att individen har behov av och rätt till. Ett av de verksamhetsområden som socialcheferna bedömer påverkas särskilt negativt av kommuners ekonomiska förutsättningar är äldreomsorgen. I undersökningen framkommer vidare att tre av tio socialchefer upplever att det är svårt att inom givna budgetramar göra bedömningar och utredningar enligt de krav lagen ställer. Detta bekräftar den klämda situation biståndshandläggaren kan befina sig i när den enskildes behov ska utredas och tillgodoses utifrån de rättigheter lagstiftningen ger samtidigt som kommunernas ekonomiska situation utgör en begränsning.

## **Behovet av insatser för äldre ökar**

Andel äldre personer i befolkningen ökar och kommer fortsätta öka. Under 2019 var det 401 000 personer som var 65 år och äldre som hade beslut om insatser av kommunen. Hos personer över 90 år hade 85 procent av kvinnorna och 71 procent av männen någon insats under året.<sup>6</sup> Om behoven inom åldersgruppen fortsätter vara desamma, och tillgängligheten till insatser oförändrad, innebär det enligt Socialstyrelsen beräkningar att drygt 291 000 personer över 80 år kan förväntas ha insatser enligt SoL år 2030, vilket motsvarar en ökning med över 52 procent på elva år.<sup>7</sup> Kommunernas kostnader för vård och omsorg om äldre 2019 var 129 miljarder kronor. Kostnaderna för äldreomsorgen utgör 18 procent av kommunernas totala verksamhetskostnader.<sup>8</sup>

Regeringens särskilda utredare av socialtjänstlagen har i sitt betänkande ”Hållbar socialtjänst En ny socialtjänstlag” lagt ett förslag om att hemtjänst och

---

<sup>5</sup> IVO, Med makt följer ansvar 2016

<sup>6</sup> Socialstyrelsen, Statistik om socialtjänstens insatser till äldre 2019

<sup>7</sup> Socialstyrelsen, Vård och omsorg om äldre Lägesrapport 2020

<sup>8</sup> SKR, Sektorn i siffror 2020

korttidsboende ska kunna ges som insats utan individuell behovsprövning. Vision anser att detta inte är lämpligt då dessa insatser ofta ges i nära samverkan med hälso- och sjukvården där biståndshandläggarens roll är viktig för en samlad bedömning med utgångspunkt i den enskildes behov och för kontinuiteten i insatserna.

## **Stora regionala skillnader i insatser enligt LSS**

Den 1 oktober 2019 hade 75 000 personer någon verkställd insats enligt LSS vilket är en ökning med drygt en procent sedan 2018. Antalet personer som haft någon verkställd insats har stadigt ökat över tid, 21 procent sedan 2010.<sup>9</sup> Att allt fler personer får LSS-insatser kan bara till viss del förklaras av att befolkningen ökar, det konstaterade Socialstyrelsen i 2019 års lägesrapport och denna slutsats kvarstår i myndighetens rapport från 2020.<sup>10</sup> Personer med assistansersättning från Försäkringskassan ingår inte i Socialstyrelsens statistik.

De regionala skillnaderna inom LSS är stora. I Stockholms län fick 61 personer per 10 000 invånare insats enligt LSS den 1 oktober år 2019. Motsvarande siffra för Gotland var 94 och för riket 73.<sup>11</sup> En relevant fråga är om det är befolkningens behov eller de kommunala riktlinjerna för biståndshandläggarna som skiljer sig åt. De lagstiftade rättigheterna är ju de samma över landet.

År 2019 uppgick kommunernas kostnader för insatser till personer med funktionsnedsättning till 79 miljarder kronor. Det motsvarar 11 procent av de totala verksamhetskostnaderna för kommunerna.<sup>12</sup> Hälften av kommunerna redovisade en negativ budgetavvikelse 2019 för funktionshindersverksamheterna. Många kommuner menar att det kärvare läget kräver effektiviseringar. Det är oklart hur detta kommer påverka kommunernas funktionshindersverksamheter. Verkställighets- och utredningstiderna är fortfarande långa och de fortsätter att öka. Det gör att personer med funktionsnedsättning kan få vänta länge på att få stöd som de har rätt till.<sup>13</sup>

## **Biståndshandläggare har för låg lön i förhållande till sin utbildning och sina ansvarsfulla arbetsuppgifter**

Cirka 5 600 personer arbetar som biståndshandläggare varav 91 procent är kvinnor.<sup>14</sup> Kompetenskraven för biståndshandläggare är inte specifikt reglerade i lag. Enligt socialtjänstlagen (SoL) ska det för utförande av uppgifter inom socialtjänsten finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) ska det för verksamheten finnas den personal som behövs för att ett bra stöd, och en god service och

---

<sup>9</sup> Socialstyrelsen, Statistik om insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 2019

<sup>10</sup> Socialstyrelsen, Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning Lägesrapport 2020

<sup>11</sup> Socialstyrelsen, Statistik om insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 2019

<sup>12</sup> SKR, Sektorn i siffror 2020

<sup>13</sup> Socialstyrelsen, Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning Lägesrapport 2020

<sup>14</sup> SCB, Yrkesregistret

omvårdnad ska kunna ges. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd om personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som avser äldre personer (SOSFS 2007:17) och personer med funktionshinder (SOSFS 2008:32), vilka är rekommendationer, bör handläggare ha socionomexamen eller social omsorgsexamen enligt tidigare studieordning för att handlägga ärenden som avser äldre personer eller personer med funktionsnedsättning. Biståndshandläggares uppdrag är komplext och har stor påverkan både för den enskildes livskvalitet och för den kommunala ekonomin. Med rätt förutsättningar görs professionella bedömningar som bidrar till livskvalitet och att rätt insatser ges så att ekonomiska resurser används ansvarsfullt och i enlighet med lagstiftningen.

---

*”Det bästa med mitt jobb är människorna. Var annars får man hänga med allt från enslingen i kojans till damen i salongen?”*

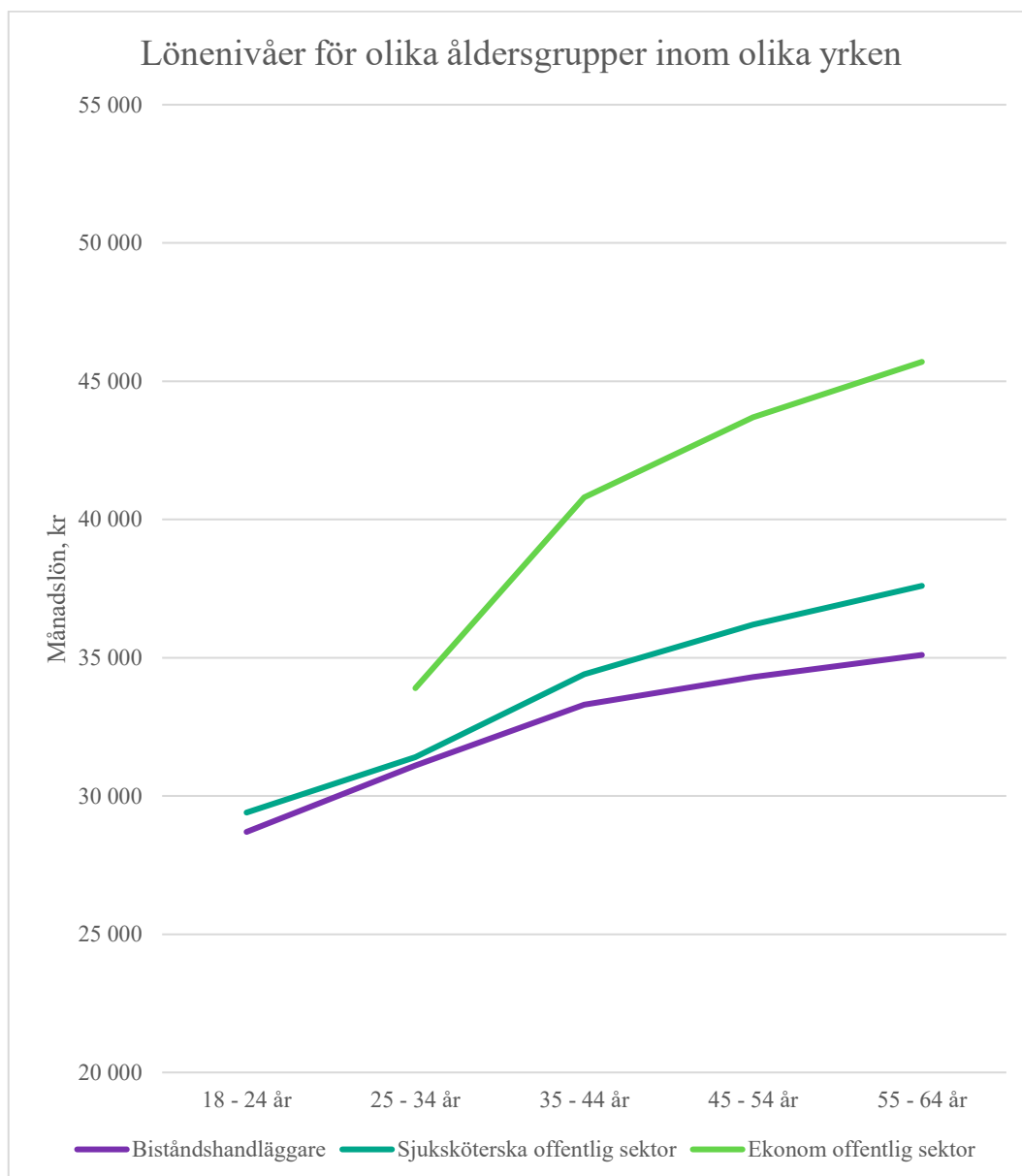
---

Genomsnittslönen för biståndshandläggare är enligt statistik från SCB 32 700 kronor i månaden. Det kan jämföras med genomsnittslönen på 46 300 kronor i månaden för en man med en treårig eftergymnasial utbildning eller mer. Biståndshandläggare har lägre löner än jämförbara yrkesgrupper hos samma arbetsgivare. Likt flera andra kvinnodominerande yrkesgrupper inom välfärden är lönestrukturen sammanpressad. För låga generella lönenivåer inom en yrkesgrupp sammanfaller ofta med låg lönespridning och avsaknad av karriärmöjligheter. Lönespridningen för biståndshandläggare är låg. Den undre kvartilens genomsnittslön är 31 200 kronor och den övre kvartilens genomsnittslön är 36 000 kronor. För olika åldersgrupper är lönespridningen inte heller särskilt hög. Jämfört med andra yrken i offentlig sektor kan konstateras att biståndshandläggare ligger något lägre än andra kvinnodominerade yrken så som till exempel grundutbildade sjuksköterskor. Jämfört med ekonomer i offentlig sektor ligger biståndshandläggare betydligt lägre i lön, i åldersspannet 45 – 54 år skiljer det hela 9 400 kronor per månad.<sup>15</sup> Se även diagrammet på nästa sida.

Vision vill ha effekt av den individuella lönesättningen och större lönespridning för att höja löneläget och möjliggöra lönekarriärer.

---

<sup>15</sup> SCB, Lönesök



Källa: SCB Lönesök

Lönerna skiljer sig stort mellan den kommun som betalar högst och lägst. I Österåker tjänar en biståndshandläggare i genomsnitt nära 39 000 kronor i månaden, medan Örkelljunga kommun bara betalar en snittlön på drygt 27 000 kronor enligt en undersökning som tidningen Vision har gjort i samtliga landets kommuner. I länken nedan visas lönerna per län och kommun.  
<https://vision.se/tidningenvision/arkiv/2020/nr2/lonekarta/sa-ser-lonerna-ut-inom-socialt-arbete/>.

Det finns ingen statistik över hur många ärenden en biståndshandläggare har, men Visions medlemmar vittnar om att det även här skiljer sig väldigt mycket mellan olika kommuner vilket gör att arbetsbelastningen ser olika ut från kommun till kommun. Detta påverkar med största sannolikhet kvaliteten i bedömningar, beslut och uppföljningar för de personer som har insatser.



## Sjukskrivningarna bland biståndshandläggarna är på oroväckande hög nivå

Biståndshandläggare har höga sjuktal. Per 1000 biståndshandläggare startades år 2017 143 sjukskrivningsfall med sjukpenning från Försäkringskassan och genomsnittligt antal sjukskrivningsdagar var 18. Detta kan jämföras med civilingenjörer där motsvarande siffror var 49 sjukskrivningsfall per 1000 anställda och sex sjukskrivningsdagar i snitt. Det kan även jämföras med gymnasielärare som hade 75 sjukskrivningsfall per 1000 anställda och åtta sjukskrivningsdagar i snitt.

Bland biståndshandläggarna skiljer sig sjuktalet kraftigt mellan kvinnor och män. Det är betydligt vanligare att kvinnor är sjukskrivna jämfört med deras manliga kollegor och de är även sjukskrivna i snitt 50 procent längre.<sup>16</sup> Jämförelserna mellan kvinnor och män ska dock tolkas försiktigt då det är få män som arbetar som biståndshandläggare. Att biståndshandläggare har så höga sjuktal är mycket alarmerande och något arbetsgivarna måste ta på betydligt större allvar än idag och vidta åtgärder för, inte minst måste kvinnornas arbetssituation uppmärksammas och åtgärdas.

---

*”Risken för känsla av otillräcklighet är överhängande i en verksamhet där man ändå måste hantera att man sällan kan känna sig klar.”*

---

## Det råder brist på biståndshandläggare

På ett års sikt bedömer Arbetsförmedlingen att biståndsbedömare har goda möjligheter till arbete. Möjligheterna varierar dock mellan olika delar av landet. Efterfrågan på yrkesgruppen påverkas bland annat av om lagstiftningen förändras och vilka satsningar kommunerna gör inom det sociala området. På fem års sikt bedömer Arbetsförmedlingen att biståndsbedömare har mycket goda möjligheter till arbete. Den fortsatt växande befolkningen i kombination med den demografiska utvecklingen, med allt fler äldre personer, leder till en ökad efterfrågan på personer inom yrket. Samtidigt väntas inte tillgången på biståndsbedömare bli tillräcklig för att möta efterfrågan på fem års sikt, detta trots att socionomprogrammet är populärt. Sammantaget bedöms möjligheterna till arbete som goda på ett års sikt och mycket goda på fem års sikt för biståndsbedömare.<sup>17</sup> Den största åldersgruppen bland biståndshandläggare är 25 – 34 år, här finner vi 2084 personer som arbetar som biståndshandläggare jämfört med 925 personer i åldersgruppen 55 – 64 år.<sup>18</sup> Den kommande ökade efterfrågan på biståndshandläggare kan därför inte förklaras med stora pensionsavgångar utan snarare på befolkningsutvecklingen.

---

<sup>16</sup> Försäkringskassans statistik sjukpenning per yrke

<sup>17</sup> Arbetsförmedlingen Yrkeskompassen

<sup>18</sup> SCB, Yrkesregistret

I den undersökning bland landets socialchefer som Novus nyligen genomfört på uppdrag av Vision uppger 27 procent av landets socialchefer att villkoren för personalförsörjning när det gäller biståndshandläggare är ganska eller mycket svåra. En god tillgång till handläggare med rätt kompetens är viktigt för kvaliteten för de som behöver stöd och insatser och det är också viktigt för arbetssituationen då kontinuitet och kollegialt stöd är avgörande faktorer för hur arbetssituationen upplevs.

## **Ledarskapet viktigt för en bra biståndsbedömning**

Ett närvarande och stödjande ledarskap är avgörande för arbetssituationen för biståndshandläggare och kvaliteten i biståndsbedömningen. Även cheferna inom socialtjänsten har oroväckande höga sjukskrivningstal. Inom äldreomsorgen hade cheferna år 2017 102 startade sjukskrivningsfall med sjukpenning per 1000 chefer och i snitt elva sjukskrivningsdagar. För chefer inom socialt och kurativt arbete är motsvarande siffror 93 påbörjade sjukskrivningsfall och åtta sjukkrivningsdagar.<sup>19</sup> Chefer i socialtjänsten har ofta en mycket pressad arbetssituation med ett stort antal medarbetare och bristande stöd som leder till att de ska hantera frågor gällande lokaler och IT, och de behöver också hantera en stor administrativ börda. För att kunna fokusera på det stödjande och utvecklande ledarskapet för personalen och verksamhetens kvalitet behöver chefer i socialtjänsten betydligt mer stödresurser kring administration, IT-utveckling och HR-frågor än de har idag.

---

<sup>19</sup> Försäkringskassans statistik sjukpenning per yrke

**Kontakt vid frågor  
om rapporten**

Sara Gustavsson Roxell  
Socialpolitisk strateg  
[sara.gustavssonroxell@vision.se](mailto:sara.gustavssonroxell@vision.se)  
08-789 64 37

**Presskontakt**

Maria Martinsson  
Pressekreterare  
[maria.martinsson@vision.se](mailto:maria.martinsson@vision.se)  
070-655 50 48

**Visions medlemmar leder, utvecklar och administrerar välfärden och jobbar i kommuner, regioner, privata företag eller kyrkan. Många är också studenter med siktet inställt på arbete inom välfärden. Våra medlemmar finns inom tusentals olika yrken och bildar tillsammans ett värdefullt nätverk. Vi är partipolitiskt obundna och ingår i TCO.**