

Kidnappad av verkligheten

Om vägar ut ur
långvarigt ekonomiskt
biståndsmottagande

© FoU i Väst och författaren
Första upplagan december 2004
Layout: Infogruppen GR
Tryckeri: InformTrycket AB, Göteborg
ISBN: 91-89558-24-3

FoU i Väst
Göteborgsregionens kommunalförbund
Box 5073, 402 22 Göteborg
e-post: fou@gr.to

Kidnappad av verkligheten

Om vägar ut ur
långvarigt ekonomiskt
biståndsmottagande

Lennart Forsberg

Innehållsförteckning

FÖRORD	7
1. INLEDNING OCH BAKGRUND	9
1.1 Bakgrund	10
1.2 Försörjningsstödet inom SDF Centrum	12
1.3 Erfarenheter från projekt Slussen	13
1.4 Långvarigt biståndsmottagande	15
2. METOD OCH MATERIAL	19
3. ORGANISATION OCH ARBETSMETODER	23
3.1 Metod och utförare	23
3.2 Hur vi har arbetat – en beskrivning	24
4. UTFALL OCH RESULTAT	35
4.1 Fallbeskrivningar	35
4.1.1 Jan	35
4.1.2 Fredrik	38
4.1.3 Sven	41
4.2 Slutkommentar	44
4.3 Resultat	45
5. FÖRSÖRJNINGSSTÖDSARBETETS FÖRUTSÄTTNINGAR, HINDER OCH MÖJLIGHETER	51
5.1 Uppdraget	52
5.2 Utredning och bedömning.....	57
5.3 Motivations- och förändringsarbete	62
5.4 Rörelse, uppmärksamhet och tid	64
5.5 Arbetsledning och organisation	68
5.6 Samverkan	71
6. MOT EN FÖRÄNDRING – OM PROJEKTETS IMPLEMENTERING ..	73
6.1 Förändring och förändringsarbete	73
6.2 Implementeringen av nya arbetssätt	77
6.3 Professionellt socialt arbete på enheten för ekonomiskt bistånd	79
7. NÅGRA SLUTSATSER OCH AVSLUTANDE KOMMENTARER	83
FÖRFATTARENS TACK	87
REFERENSER	88

Förord

Kidnappad av verkligheten – rapportens rubrik – är hämtad från en socialsekreterare som i rapporten förklarar varför det är så svårt att få tid att arbeta så som man egentligen skulle vilja med ekonomiskt bistånd till klienter, känslan av att det som styr vardagen är en okontrollerbar verklighet.

En person som fått stöd att finna sin väg ut ur ett långvarigt ekonomiskt biståndsmottagande säger så här i rapporten:

Jag tror att personalen som jobbar på en sådan enhet blir väldigt utbrända snabbt, jag tror att det är väldigt psykiskt dränerande att jobba och se så mycket elände. Det är ju svårt att bara lämna av här och gå hem sedan, det är ju ett väldigt psykiskt jobbigt arbete och det märks på väldigt många att dom klarar inte och då blir dom korta i sättet, oengagerade – och det är synd.

Lennart Forsberg tog kontakt med FoU i Väst/GR med tankar om arbetet med ekonomiskt bistånd, inte utan en viss frustration över situationen – men med ett starkt engagemang och många idéer. Varför skriver du inte om det, frågade vi. Ungefär samtidigt blev Lennart erbjuden arbete i en förvaltning där man ville pröva utvecklande arbetssätt. Socialstyrelsen visade sig samtidigt vara intresserade av att ge möjlighet att i ett FoU-projekt formulera erfarenheter av att utveckla och implementera nya arbetssätt med ekonomiskt bistånd.

Lennart Forsberg har hela tiden uttryckt en förundran över att det verkligen skulle vara möjligt att som praktiker få tid och tillåtelse att skriva och att kanske bli publicerad. Det har vi gärna bidragit till, alla som varit engagerade i det här FoU-projektet: stadsdelsförvaltningen Centrum i Göteborg, Socialstyrelsen, FoU i Väst/GR samt referenspersoner från individ- och familjeomsorg i Lilla Edet och från historiska institutionen vid Göteborgs uni-

versitet. Peter Dellgran vid institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet, har bidragit med vetenskapligt stöd till Lennart Forsberg under hela processen. Och här är det synbara resultatet: erfarenheter från praktiken med att utveckla nya arbetssätt för att ge människor som varit långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd stöd i att få egen försörjning. Kanske kan rapporten bidra till att även vi andra, så som Lennart Forsberg uttrycker det, får en möjlighet att reflektera över vårt arbete ”... en berikande och sällsynt möjlighet som man kan önska att fler människor skulle få tillfälle till.”

September 2004
Elisabeth Beijer
FoU i Väst/GR

I. Inledning och bakgrund

Detta är en rapport om ett projekt med långvariga biståndsmottagare som genomfördes på enheten för ekonomiskt bistånd inom stadsdelsförvaltningen (SDF) Centrum i Göteborg från januari 2002 till och med juni 2003. Projektarbetet utfördes av socionomerna Lennart Forsberg och Ragnhild Wentzel. Lennart Forsberg, som också skrivit den här rapporten, var projektledare.

Syftet med projektet var att utveckla en ny arbetsmodell för att finna vägar ut från ett långvarigt ekonomiskt biståndsmottagande och att förhindra ett långvarigt biståndsmottagande. Projektet innebar både organisering av arbetet samt utveckling av metoder. Målsättningen var att implementera arbetsmodell och metoder i den befintliga arbetsgrupp som arbetade med försörjningsstöd. Syftet med rapporten är dels att beskriva organisering och arbetsmetoder i projektet, dels att systematiskt presentera och diskutera erfarenheter och lärdomar från projektet. Ytterligare ett syfte är att beskriva och diskutera implementeringen av projektet och de nya arbets- och förhållnings-sätten, det vill säga analysera projektets genomförande.

Dokumentationen bygger i huvudsak på erfarenheter från det arbete som utförts på enheten för ekonomiskt bistånd inom SDF Centrum, samt i viss mån från ett tidigare genomfört projekt, Slussen inom SDF Örgryte, som beskrivs utförligt längre fram i texten. Förutom dessa erfarenheter innehåller rapporten även inslag från intervjuer med klienter, arbetsledning och medarbetare på enheten för ekonomiskt bistånd i SDF Centrum.

Socialstyrelsen har bidragit med utvecklingsmedel för att projektet skulle kunna dokumenteras. Docent Peter Dellgran vid Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet, har varit vetenskaplig handledare.

1.1 Bakgrund

År 2001 gjorde SDF Centrum en särskild satsning på arbetet med ekonomiskt bistånd och en projektledare anställdes på deltid för att ge stöd till enhetschefen samt till medarbetarna. Bakgrunden var att ledningen uppmärksammat att andelen hushåll med långvarigt socialbidrag ökat och att verksamheten som arbetar med ekonomiskt bistånd kom i kontakt med allt fler människor som hade särskilda behov av stöd för att långsiktigt bli självförsörjande. Tillsammans med var och en av medarbetarna gjordes i början av april 2002 en kartläggning av alla vuxna personer som var aktuella för ekonomiskt bistånd. Det stora materialet redovisades i en gedigen sammanställning i september samma år: "Kartläggning försörjningsstöd" (Liljeholm Hansson, 2001).

Det totala antalet vuxna på enheten var 840 personer varav cirka 56 procent män och 41 procent kvinnor (ingen uppgift för 3 procent). Personer födda på 70-talet var i majoritet (28 procent). Av det totala antalet ärenden hade nästan 70 procent varit aktuella i mer än ett år, och drygt 40 procent mer än tre år. Med aktuell avses, i det här sammanhanget, den sammanlagda tiden som en person fått försörjningsstöd.

En liknande kartläggning genomfördes i en angränsande stadsdel, SDF Linnéstaden, i december 2001 (Troedsson 2002). Där var det totala antalet ärenden 513, varav 55 procent män och 45 procent kvinnor. Åldersgrupperna 16-25 år samt 46-55 år dominerade. 51 procent av klienterna hade varit aktuella mer än ett år och nästan 30 procent hade varit aktuella i mer än tre år. Bidragstiderna i SDF Centrum var alltså betydligt längre än de som redovisas i Linnéstadens kartläggning. Däremot stämmer Centrums siffror väl överens med en kartläggning som gjorts i Malmö, där det framgår att för samtliga socialbidragshushåll i Malmö stad i maj månad 2002, hade 78 procent en bidragstid på nio månader eller mer (Malmö stad, Stadskontoret 2002).

Vad det gäller tiden för hur länge klienterna varit aktuella konstaterade utredaren i SDF Linnéstadens kartläggning att siffrorna troligtvis var i underkant: "Eventuellt är de siffrorna något missvisande eftersom kommunen bytt datasystem, där en del avskrivits och fått nytt aktualitetsdatum." (Troedsson 2002, s. 19). Både Centrums och Linnéstadens kartläggning visade på att de långvariga biståndsmottagarna sällan fick någon annan insats än ekonomiskt bistånd, trots att det framgick att man hade ett stort behov av andra insatser. "När man studerar resultatet av försörjningsstödstagarna i SDF Linnéstaden blir helhetsintrycket att väldigt få får några insatser utöver försörjningsstödet. Flera av handläggarna uttryckte i samtalen att man saknar tid

till socialt arbete utöver att utreda och administrera försörjningsstöd.” (Troedsson 2002, s. 21). De båda kartläggningarna visade även på en bristande kunskap om den enskilde klienten förutsättningar och behov.

Innan man vet hur klienten ser ut är det stor risk att man som handläggare enbart ser antalet ärenden som grupp och missar de individuella förutsättningarna, ledningen har också svårt att se vilka insatser som ska satsas på och så vidare. (Troedsson 2002, s. 22).

Om man i SDF Centrums kartläggning tittar på gruppen som haft ekonomiskt bistånd i mer än tre år, framkommer att 60 procent bedöms vara pensionsfärdiga eller sakna förankring på arbetsmarknaden – dvs. i behov av stora insatser. Men den (nästan) enda insats som ges är kontakt med Arbetsforum, vilket är en verksamhet som är helt inriktad på att bistå dem som direkt kan gå ut i arbete. Det var också anmärkningsvärt att 35 procent av de klienter som haft försörjningsstöd i mer än tre år inte hade några andra insatser än det ekonomiska biståndet.

Materialet från kartläggningen visade på att Centrum hade en stor andel personer som varit aktuella för ekonomiskt bistånd i mer än tre år och att många av dessa saknade förankring på arbetsmarknaden, att de var sjuka och/eller hade personliga problem. Arbetsgruppens mening var att dessa personer var i behov av en fördjupad utredning. De borde få träffa en handläggare med få ärenden som arbetade intensivt med dem under en längre tid. Det framgick även att socialsekreterarna i försörjningsgruppen inte hade någon möjlighet att arbeta på detta sätt på grund av att de var alltför uppbokade med nybesök och jour (Liljeholm Hansson 2001).

I samband med att nämnda kartläggning presenterades för personalgruppen under en heldag i september 2001, var jag inbjuden för att berätta om arbetet med långvariga biståndsmottagare, projekt Slussen, som vi just då genomförde i SDF Örgryte. Som långvarig biståndsmottagare avses en person som mottagit socialbidrag 10–12 månader under ett kalenderår. Detta ledde till att jag erbjöds en möjlighet att genomföra samma arbete i SDF Centrum. Den uttalade målsättningen var att implementera och utveckla erfarenheterna från Slussen till den befintliga organisationen.

1.2 Försörjningsstödet inom SDF Centrum

Individ- och familjeomsorgen inom SDF Centrum är indelad i olika enheter, som i sin tur är uppdelade i olika arbetsgrupper. Allt försörjningsstöd handläggs vid samma enhet, denna är i sin tur indelad i olika arbetsgrupper. I organisationsschemat nedan är de arbetsgrupper som arbetar med försörjningsstöd mörka.

Organisation försörjningsstöd

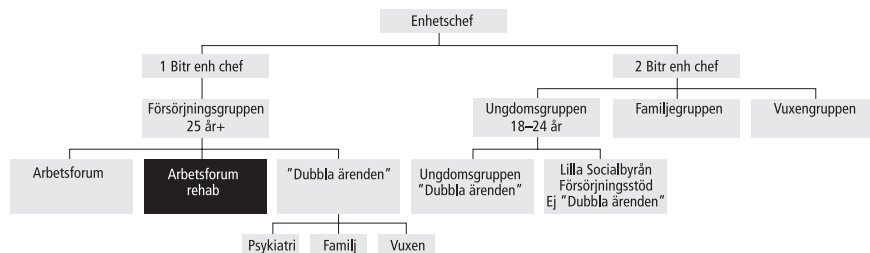


Fig. 1 Organisation av försörjningsstödshandläggning inom SDF Centrum.

Ungdomsgruppen handlägger ärenden för personer under 25 år som är aktuella i både ett försörjningsstödsärende och i övrigt bistånd. De som bara söker försörjningsstöd i samma åldersgrupp handläggs av Lilla Socialbyrån. Det material som presenteras i denna rapport bygger på erfarenheter från det arbete som utförts av den vänstra delen av organisationsschemat, det vill säga den del som består av en biträdande enhetschef som under sig har försörjningsgruppen som handlägger försörjningsstöd för personer över 25 år. Tre av handläggarna har hela eller delar av sin tjänst riktad mot de arbetsgrupper där man handlägger övrigt bistånd till vuxna, så som vuxengruppen, familjgruppen och psykiatrigruppen. Den sistnämnda är riktad till enheten för stöd till funktionshindrade.

Till försörjningsgruppen hör även Arbetsforum, vars målgrupp är klienter som står nära arbetsmarknaden, det vill säga vars enda hinder till egen försörjning är arbetslöshet. På Arbetsforum arbetar två socialsekreterare och en utredningsassistent. Det nya projektet benämns i organisationsschemat Arbetsforum Rehab och omfattade en heltids- och en halvtidstjänst. Enheten för försörjningsstöd blev därmed i princip uppdelad i två delar. Den ena delen kan sägas bestå av försörjningsgruppen och den andra av Arbetsforum samt det nya projektet som för enkelhetens skull fortsättningsvis kallas Rehab.

Skillnaden mellan dessa två delar var att handläggarna i försörjningsgruppen ansvarade för alla delar av handläggningen, det vill säga man bedömde, beslutade samt betalade ut det ekonomiska biståndet och ansvarade för de insatser som syftade till att klienten skulle få en egen försörjning. Hos Arbetsforum samt Rehab var arbetet uppdelat på så sätt att utredningsassistenten handlade det ekonomiska biståndet och socialsekreterarna arbetade uteslutande för att klienten skulle få en egen försörjning. En annan tydlig skillnad var att socialsekreterarna från Arbetsforum samt Rehab inte var en del av jour- och tidsbokningssystemet. Även metodhandledningen, som skötes av den biträdande enhetschefen, var uppdelad med försörjningsgruppen som en grupp och Arbetsforum samt Rehab som en egen grupp.

1.3 Erfarenheter från projekt Slussen

Bakgrunden till den verksamhet som redovisas i denna rapport är det arbete som utfördes av Slussenprojektet i SDF Örgryte från september 2000 till december 2001. En socialsekreterare och en behandlingsassistent arbetade i projektet, som bedrevs i en lokal som var förlagd utanför ordinarie socialtjänst. Bakgrunden till projektet var att man från ledningshåll tyckte sig kunna se att socialsekreterares arbete och arbetssätt hade förändrats till en mer utredande karaktär, där handläggaren arbetade allt mer via dator och telefon samt där den direkta klientkontakten minskat till ett absolut minimum. Man skulle kunna uttrycka det som att det blivit en förskjutning från det traditionella sociala arbetet där socialsekreteraren deltar i och ingriper i klientens yttre levnadsförhållanden med konkreta, praktiska och aktiva insatser, till en mer administrativ yrkesroll. Samtidigt konstaterades att det allt för sällan beviljades bistånd som syftade till att stärka individens egna resurser för att kunna leva ett självständigt liv.

Avsikten med projekt Slussen var att bryta eller förhindra långvarigt socialbidragsberoende genom stödande, vägledande och konkreta insatser i vardagslivet. Projektets uppdrag var att deltagarna skulle erhålla en annan försörjning än socialbidrag, vilket i praktiken innebar lönearbete, sjukskrivning med sjukpenning eller sjukbidrag/pension.

Projektet Slussens arbetssätt

Rent konkret skulle arbetssättet i projektet Slussen kunna beskrivas som att vi lyssnade på klientens önskemål och försökte ta fasta på uttalade behov. Istället för att sätta upp en ny besökstid två veckor senare förflyttade vi oss direkt från samtalet till det som klienten uttalade ett önskemål om, oavsett

om det gällde att besöka arbetsträning eller missbruksmottagningen. Vi följde även med klienten till Arbetsförmedlingen och på läkarbesök. Vi hjälpte till i kontakten med Försäkringskassan och andra myndigheter och fanns det specifika önskemål gjorde vi allt för att förverkliga dem. Med ett sådant förhållningssätt minimerades steget mellan ord och handling, klienten upplevde en rörelse och en känsla av att vara sedd vilket i sin tur genererade en positiv känsla hos klienten.

Den enskilda individen remitterades till projektet av sin handläggare på socialbidragsenheten. Handläggaren skrev en sammanfattning av klientens livssituation som även följdes upp med muntlig information vid överlämnandet. Denna information visade sig allt som oftast vara bristfällig och i vissa fall helt felaktig. Handläggaren saknade helt enkelt tillräcklig kunskap om klientens livssituation, både när det gällde hinder och möjligheter för att få en annan försörjning. För att få nödvändig kunskap insåg vi att socialtjänsten behövde utveckla sin utredningsmetodik samt dokumentation.

Vi fanns med under hela processen och kunde därför följa upp varje delmål för sig fram till dess målsättningen var uppnådd. Detta arbetsätt gav en helhetsbild av klientens livssituation, en helhetsbild som i sin tur skapade en möjlighet att göra en bättre bedömning av vilka insatser som var nödvändiga.

Tid och uppmärksamhet var projektets nyckelord och ambitionen var att under ett inledande skede ha en, nästintill, daglig kontakt med projektdeltagarna. I sammanhanget är det viktigt att komma ihåg att förändring tar tid och att man måste vara villig att följa med individen under hela resan fram tills målet är nått. En tät kontakt, gärna flera gånger i veckan under en utredningsfas, sätter fokus inte bara på hinder, utan även på individens möjligheter. Tät kontakt är detsamma som stor uppmärksamhet, vilket uppskattades och betonades som en viktig faktor av deltagarna i projektet. En förutsättning för att kunna ha en tät kontakt är ett begränsat ärendeantal, uppdraget måste vara möjligt att genomföra, i vårt fall innebar det cirka trettio klienter per person. Vi hade en kontinuerlig intagning under hela projekt-tiden på så sätt att när en klient var på väg att avslutas tog vi in en ny.

En lång frånvaro från arbetsmarknaden kan skapa både en rädsla samt ett motstånd mot förändring hos många av socialtjänstens klienter, något som i sin tur kräver ett uttalat och oftast långvarigt motivationsarbete. I nästan samtliga fall deltog vi båda två i samtalen med klienten. Sist men inte minst är det nödvändigt att betona vikten av tydliga verksamhetsmål, en direkt och målinriktad arbetsledning samt en organisering som främjar verksamhetens målarbete. Erfarenheten från projekt Slussen visar att det inte

alltid bara var klienten som bar på och/eller skapade hinder mot en förändring, där fanns även hinder i den egna organisationen. Dessa hinder grundade sig i mer eller mindre outtalade informella regelsystem, avsaknad av fungerande metoder samt otidliga verksamhetsmål.

1.4 Långvarigt bidragmottagande

I socialtjänstlagens portalparagraf kan man läsa att socialtjänsten, med beaktande av individens eget ansvar, skall inrikta sig på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. När det gäller socialbidraget är lagstiftaren mycket tydlig när man konstaterar att en tydlig rehabiliteringsstrategi är mer framgångsrik, både vad det gäller mänskliga och ekonomiska vinster, än att se socialbidraget som en ren försörjningsform.

Socialbidraget är det yttersta skydds nätet i vårt sociala trygghetssystem, ett skydds nät som är avsett att vara ett tillfälligt skydd och inte en varaktig inkomst. Trots detta har socialbidraget förvandlats till någon form av inkomstgaranti för många människor och fastän kostnaden för socialbidraget har sjunkit under en lång tid finns det många människor som mer eller mindre fastnat i ett långvarigt biståndsmottagande. Sammanlagda biståndsperioder på upp till tio år förekommer, endast avbrutna av kortvariga och tillfälliga insatser.

Vid ingången av 2000-talet befinner vi oss i ett läge där nivåerna för bidragstagandet i befolkningen i stort sett är jämförbara med dem som registrerades runt 1992-1993, samtidigt som de som är kvar i socialbidragstagandet i genomsnitt har längre hjälpperioder än någon gång tidigare under det gångna årtiondet (SOU 2001:54 s. 173).

Socialbidragmottagare står utanför det generella välfärdssystemet, vilket innebär att de, till skillnad från den övriga delen av den vuxna befolkningen, saknar en pensionsgrundande inkomst, sjukpenning och arbetslöshetsförsäkring. Ett utanförskap som i förlängningen kan få svåra konsekvenser främst för den enskilde individen, men även för samhället vad det gäller individens aktiva deltagande i samhällslivet.

Vi vet dock, genom intervjuer med bidragstagare, att långvarigt bidragstagande nu liksom tidigare innebär avsevärda begränsningar och påfrestningar för hushållen. De som går in i perioder av socialbidragsberoende upptäcker ofta att de inte bara tvingas minska sin konsumtion, utan också successivt uteslängs från aktiviteter som de annars betraktar som en del av det sociala livet – till exempel resor och fritidsaktiviteter. Många, i synnerhet ensamföräldrar, vittnar också om den psykiska press denna gradvisa

deprivation innebär och den isolering som blir följden (SOU 2000:40 s.159).

Risken för passivering ökar med längden på bidragstiden, samtidigt som man sannolikt kan anta att ett passivt bidragsmottagande påverkar möjligheten till en förändring på ett negativt sätt.

När de årsvisa övergångarna från långvarigt bidragstagande till annan typ av försörjning granskas är huvudintrycket relativt nedslående. Ytterst få förefaller etablera någon form av stabil försörjning via arbete eller studier och påfallande höga andelar blir kvar i socialbidragssystemet, antingen för fortsatt långa perioder eller för kortare tider. Detta är en tydlig indikation på de svårigheter som man möter inom gruppen och ett uttryck för den marginella position individerna trots allt befinner sig i här (SOU 2001:54 s. 193).

Hälsotillståndet för gruppen långvariga biståndsmottagare kan närmast beskrivas som alarmerande. I Socialstyrelsens rapport 1999:5 framgår exempelvis att långvariga socialbidragstagare har 160 procents högre dödlighet och åtta års kortare medellivslängd, än de som inte har socialbidrag. I samma rapport kan man även läsa att det är fem gånger vanligare att långvariga bidragstagare har svåra besvär av ångslan, oro och ångest, jämfört med dem som inte har socialbidrag.

Liknande resultat kan ses i en kartläggning av antalet sjuka och sjukskrivna personer i åldern 16-64 år som uppbar socialbidrag i maj 2002 i Malmö stad. Resultatet från denna undersökning visade att 18 procent av det totala antalet socialbidragstagare var sjuka. Av denna grupp hade 89 procent fått socialbidrag i nio månader eller mer. Det betyder att nästan nio av tio personer som bedömdes ha en psykisk eller fysisk ohälsa tillhörde gruppen långvariga biståndsmottagare. Endast 19 procent av det totala antalet sjuka socialbidragstagare hade varit föremål för bedömning/utredning angående behov av en arbetslivsinriktad rehabilitering.

Att det finns personer som får ekonomiskt bistånd därför att de är sjuka har nyligen uppmärksammats av Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Socialstyrelsen som tillsammans med Riksförsäkringsverket publicerat en rapport: "Rehabilitering eller utanförskap? Om sjuka, nollplacerade med ekonomiskt bistånd." (Jonasson 2004). I rapporten redovisas en rikstäckande kartläggning vars syfte bland annat varit att skaffa en översiktlig bild av hur många hushåll som har ekonomiskt bistånd på grund av att de är sjuka och nollplacerade. Resultatet av kartläggningen visar på att andelen sjuka och nollplacerade hushåll i genomsnitt uppgår till 15 procent av samtliga hushåll. Av dessa hushåll är det drygt en fjärdedel som får eller har fått rehabiliteringsinsatser. I rapporten framkommer även att elva kommuner tidigare genomfört en egen kartläggning av sjuka och nollplacerade socialbidragsmottagare.

Sammanfattningsvis visar kartläggningarna att andelen sjuka och/eller sjukskrivna med ekonomiskt bistånd utgör 18-20 procent av samtliga bidragsmottagare i de aktuella kommunerna. De undersökta klientgrupperna har långa bidragstider, svag förankring på arbetsmarknaden, låg utbildningsnivå och de flesta saknar sjukpenningsplacering, dvs. är nollplacerade. Könsfördelningen är jämn.... Vidare framgår att andelen personer med psykisk ohälsa är hög..... I många fall saknas en utredning och bedömning av behovet av arbetslivsinriktad rehabilitering och en rehabiliteringsplan. (a.a s. 14).

Vad är det då som skapar en förändring och hur kan förändringen se ut? Finns det en väg ut ur ett långvarigt biståndsmottagande och hur kan den se ut?

Generellt sett är också kunskaperna när det gäller socialtjänstens arbete i syfte att hjälpa bidragstagarna till självförsörjning otillräckliga. Mot bakgrund av att det handlar om en typ av verksamhet som i stort sett alla kommuner ägnar sig åt och att möjligheterna att åstadkomma positiva resultat i detta avseende är det som kanske ytterst motiverar att ansvaret för socialbidragen överhuvudtaget skall ligga hos socialtjänsten, har innehållet i och resultaten av det arbete som bedrivs ägnats anmärkningsvärt litet uppmärksamhet (SOU 2000:40 s. 164).

2. Metod och material

Detta är en studie av det arbete som utfördes under en begränsad tidsperiod, januari 2002 till och med juni 2003, på enheten för ekonomiskt bistånd i SDF Centrum. Materialet som ligger till grund för rapporten bygger delvis på mina egna iakttagelser i samband med att arbetet utförts. Dessa iakttagelser har jag skrivit ner i dagboksform under hela projektiden, dagboken har både handlat om vad jag gjort samt reflektioner kring detta. Materialet bygger även på intervjuer med handläggare, arbetsledning samt klienter. De fallbeskrivningar som finns återgivna har jag omarbetat för att bevara personernas anonymitet, men min bedömning är att de är representativa för hur ärenden kunde gestalta sig. Vissa delar av materialet härstammar från de iakttagelser jag gjorde som projektledare för Slussen, samt från skriftliga redovisningar från detta projekt.

Sammantaget kan man konstatera att jag hade en stor mängd material till mitt förfogande när det var dags att börja skriva och för att få ned sidantalet har jag varit tvungen att sälla hårt, vilket inte har varit särskilt lätt. Att jag både dokumenterar och analyserar det arbete som jag själv varit en del av tror jag har ett värde i sig. Som deltagare i verksamheten har jag självfallet en unik inblick och förståelse för hur arbetet bedrivits. Samtidigt tror jag att det kan finnas ett värde i att praktiker skriver för praktiker, något som enligt min mening görs alldeles för sällan. Tempot på våra arbetsplatser är oftast så högt att det är svårt att hinna med sina arbetsuppgifter och än mindre att reflektera över vad man gör och varför man gör det. Att få en möjlighet att reflektera över sitt arbete är därför en berikande och sällsynt möjlighet som man kan önska att fler människor skulle få tillfälle till.

Men det kan också finnas nackdelar med att dokumentera och analysera sitt eget arbete. Risken är stor att jag som deltagare inte kan förhålla mig

tillräckligt objektiv, det vill säga att det kan vara svårt att se och ge uttryck för vad som skulle kunna uppfattas som negativa beskrivningar rörande mina egna, mina arbetskamraters eller arbetsledningens arbetsinsats. Det är min förhoppning att jag har lyckats balansera för- och nackdelar på ett godtagbart sätt och att denna studie ger en rättvisa bild av arbetet som vi i Rehab utförde samt även av den omkringliggande verkligheten, som jag uppfattade den.

Sex socialsekreterare från enheten för försörjningsstöd intervjuades av mig under september 2002. Intervjuerna, som skedde individuellt, tog cirka 45 minuter och spelades in på band. De har därefter skrivits ut och de citat som används är ordagrant återgivna, förutom att namn eller liknande tagits bort för att bevara anonymiteten. Syftet med intervjuerna var att socialsekreterarna själva skulle få en möjlighet att ge sin syn på några specifika, och i mitt tycke centrala, områden som jag uppmärksammat redan i Slussenprojektet och som tedde sig lika betydelsefulla utifrån det arbete som vi utförde i Rehab. Dessa områden var: uppdraget, arbetsledning samt behov och möjligheter till förändring av arbetssätt.

Frågorna som ställdes var: Hur ser ditt uppdrag ut och vem har formulerat detta uppdrag för dig? Vad har verksamheten för mål? Hur har arbetsledningen formulerat uppdraget för dig? Finns det en möjlighet att förändra arbetssätt? Finns det ett behov av förändring? Jag frågade även om intervjupersonen såg någon motsättning mellan stöd och kontroll i sitt arbete. Ansåg man sig ha ett handlingsutrymme? Vad var det svåraste med jobbet? Vad innebär det att lyckas i arbetet?

Jag skrev själv ut intervjuerna och blev därigenom grundligt insatt i materialet. Efter att ha läst igenom hela intervjumaterialet ett flertal gånger för att försöka få en bild av helheten, bearbetade jag svaren genom att göra en översikt där jag utifrån varje fråga sökte efter nyckelord i de svar som lämnats. Genom denna kategorisering fick jag en möjlighet att jämföra svaren och på så sätt kunna söka efter likheter och olikheter. Utifrån denna kategorisering gjorde jag även en jämförelse mellan svaren från försörjningsgruppen kontra Arbetsforum för att se om svaren från verksamheterna skilde sig åt.

För att försöka få en uppfattning om socialsekreterarna uppfattat någon form av förändring när det gäller arbetssätt och hur den i så fall gestaltat sig, genomförde jag uppföljande intervjuer med samma personer under maj och juni 2003. Dessa intervjuer var kortare, de tog cirka 20 minuter vardera och utgick från frågorna: Har du märkt någon förändring? Vad har förändringen bestått av?

En reflektion, när det gäller intervjuerna, som kan vara värd att nämna

är att jag var orolig för att det skulle vara svårt att få mina arbetskamrater att prata öppet inför en bandspelare, med vetskap om att allt som sades skulle kunna komma i tryck i denna rapport. Denna oro visade sig vara obefogad eftersom alla, utan undantag, pratade öppet och tiden som jag avsatt för intervjun sällan räckte till. Jag kan inte tolka det på annat sätt än att det fanns ett stort behov av att ge sin syn på verksamheten utifrån mina frågor.

För att även få en uppfattning om hur klienterna uppfattat vårt arbete var avsikten att intervjua tio klienter. Tyvärr visade det sig mycket svårt att få till stånd dessa intervjuer. Efter att ha fått klartecken från sammanlagt åtta klienter genomfördes i slutändan endast fyra intervjuer. Av dem som intervjuades kom två personer på första bokade besöket. En kom på det tredje och en på det sjätte bokade besöket. Alla fyra hade haft ekonomiskt bistånd i tio år eller längre. Urvalet till klientintervjuerna genomfördes av oss två som arbetade med projektet. Vi undantog de klienter som vi bedömde hade sådan psykisk problematik att en förfrågan om att delta i en intervju skulle kunna skapa en onödig oro, samt de klienter som var i början av sin förändringsprocess. Tillsammans med de klienter som av olika anledningar försvunnit och inte hörts av uppgick denna grupp till 46 personer. Till den återstående gruppen på 36 klienter skickades ett brev med en förfrågan om att delta. Klientintervjuerna ägde rum mellan juni och augusti 2003 och utfördes av Susanne Liljeholm Hansson, utredare i SDF Centrum. Intervjuerna spelades in på band, skrevs ut ordagrant och bearbetades därefter på liknande sätt som ovan.

Frågorna som ställdes till klienterna handlade om vad de fått hjälp med, deras beskrivning av vad som hände i kontakten med Rehab, om klienten upplevde någon skillnad mellan Rehab och tidigare kontakter med socialtjänsten samt om deras tillvaro förändrats och om andra i så fall hade märkt denna skillnad. Klienterna tillfrågades även om det fanns något som man tyckte var speciellt bra och om det fanns något som man tyckte var mindre bra.

3. Organisation och arbetsmetoder

Detta kapitel ägnas åt en beskrivning av hur vi genomförde vårt arbete och varför vi gjorde det på just detta sätt.

3.1 Metod och utförare

Under de år som jag har arbetat som socialsekreterare har jag sett metoderna komma och gå inom socialtjänstens olika verksamheter. När det gäller arbetet med försörjningsstöd verkar det som om metodutvecklingen inom detta specifika område är och har varit relativt begränsad. Hur såg då vår metod ut? Den frågan kan te sig som både enkel och svår på samma gång. Om man utgår från ett teoretiskt perspektiv kan frågan vara svår att besvara, men om man utgår från ett praktiskt socialarbetarperspektiv skulle man kunna säga att vi bedrev ett professionellt socialt arbete med fokus på försörjningsfrågan.

Vi som arbetade i projektet hade båda två en lång och bred erfarenhet av socialt arbete att luta oss mot, men det är ändå tveksamt om arbetet hade gått att genomföra om vi inte hade haft ett dagligt stöd av varandra, något som därmed även bör inbegripas i vår metod. Vårt arbete bedrevs utifrån två separata handläggningstjänster med egna klienter. Men vi var väl insatta i varandras ärenden. Förutom daglig kontakt gjorde vi även en gemensam genomgång av alla ärenden varannan månad för att på så sätt delge varandra kunskap och erfarenheter. Denna noggranna genomgång av varje enskilt ärende innebar att vi båda två blev väl medvetna om vad som blivit gjort och framförallt vad som inte blivit gjort.

Om man vill göra en kort och enkel sammanfattning av vårt arbete kan man säga att vi hade en tät och nära kontakt med klienten, att vi tillsam-

mans med klienten utredde och bedömde klientens behov, att vi ägnade mycket tid åt motivationsarbete, att vi agerade på ett sätt så att vi skapade möjligheter till förändring istället för att ensidigt vänta in en eventuell förändring. Vi var även väl medvetna om att förändring tar tid och vi använde oss av ett antal olika samverkanspartners för att kunna erbjuda klienten all nödvändig hjälp under den tid som arbetet pågick. Det finns alltså inget nytt eller revolutionerande i detta arbetssätt, som vi valt att benämna som ett professionellt socialt arbete. Snarare är det väl så att det i grund och botten handlar om självklarheter, eller om man så vill det mest grundläggande i socialt arbete. Men vi upptäckte också att dessa självklarheter bara existerade i teorin för många av våra kollegor, eftersom deras praktik gestaltade sig på ett helt annat sätt. Den kanske största och tydligaste skillnaden mellan Rehab och försörjningsgruppen var att vi fokuserade allt vårt arbete på försörjningsfrågan, medan försörjningsgruppen lade sitt fokus på det ekonomiska biståndet.

3.2 Hur vi har arbetat – en beskrivning

Remiss

I samband med att vårt arbete påbörjades i januari 2002 fick varje handläggare i försörjningsgruppen möjlighet att flytta över ett icke bestämt antal långvariga biståndsmottagare till Rehab. Handläggaren fick göra en kort sammanfattning om klienten, inte längre än en halv A4-sida och därefter flyttades ärendet över till oss.

Tyvärr visade det sig att socialsekreterarna inte hade tid att skriva en kortare sammanfattning och därmed avlasta sig själv i en pressad arbetssituation, eller som en socialsekreterare i försörjningsgruppen beskrev sin arbetsituation i en intervju: ”Jag är kidnappad av verkligheten”. Det var alltså inte längre handläggaren som styrde arbetet utan det var en okontrollerbar verklighet som styrde handläggaren. Med hänsyn till detta faktum valde vi att förenkla remissförfarandet till att bara gälla klientens namn och personnummer, samt viss muntlig information. Därefter skickade vi en kallelse till besök där vi även bifogade en broschyr som kortfattat beskrev vilka vi var och vad vi kunde hjälpa till med.

Det visade sig ganska snart att den information som vi fick från handläggarna ytterst sällan stämde överens med verkligheten. Oftast handlade det om att klienten varit aktuell under betydligt längre tid än vad handläggaren var medveten om, samt att handläggaren missbedömde klientens arbetsförmåga, på så sätt att man trodde att klientens arbetsförmåga var större än den egentligen var.

Besök

Det var ytterst sällan som någon klient kom när de kallades till det första besöket och redan samma dag gick det ut en ny kallelse till veckan därpå. I de flesta fall uteblev även klienten från detta besök. Oftast handlade det om tre kallelser innan klienten kom på det avtalade besöket. Att klienten kom efter den tredje kallelsen kan troligtvis förklaras med att i den stod det mycket tydligt att vi inte skulle kunna bedöma rätten till bistånd om vi inte fick en möjlighet att träffa honom eller henne.

Man måste givetvis ställa sig frågan varför inte klienterna kommer, eller hör av sig, när de blir kallade till besök. Orsakerna till detta torde skifta men många klienter gav uttryck för en övertygelse om att det inte var någon som brydde sig, att det inte spelade någon roll om man inte kom eller hörde av sig när man var kallad på besök. En möjlig förklaring till detta kan vara att socialsekreteraren i en pressad arbetssituation inte hinner reagera på det uteblivna besöket. I värsta fall är det så att ett inställt besök ger en stunds andrum och eventuellt en möjlighet att hinna med andra arbetsuppgifter som pockar på uppmärksamhet. Något som i sin tur signalerar till klienten att det inte spelar någon roll om man kommer på besöket eller inte.

Det visade sig även att de flesta klienter bar på en mer eller mindre uttalad rädsla för att mista det ekonomiska biståndet. Många gav även uttryck för en del ångestliknande känslor och en stark känsla av utanförskap och utsatthet som kunde kopplas till försörjningsstödet, känslor som förvärrades vid kontakten med socialtjänsten. Det är i sammanhanget viktigt att betona att alla klienter som blev kallade till oss hade varit aktuella på enheten i många år. De tycktes ha inrättat sin tillvaro därefter och varje tendens till förändring skapade oro. Det var som om vår kallelse väckte en obehaglig insikt till liv, en insikt som handlade om att klienten var beroende av oss och av vår bedömning för sin överlevnad.

Rent generellt kan man säga att alla klienter var väldigt avvaktande vid det första besöket och att övervägande delen var klart skeptiska. Ett mindre antal var mer eller mindre aggressiva och gav uttryck för denna aggressivitet direkt när de kom in genom dörren. Några gånger fick man en känsla av att ilskan utgick från tesen att anfall är bästa försvar, andra gånger handlade det om en ilska som riktades mot oss som representanter för socialtjänsten eftersom man ansåg att socialtjänsten inte hade gjort något annat än att bara betala ut pengar.

Vi inledde alltid det första besöket med att så noggrant som möjligt beskriva vårt uppdrag, det vill säga att vi bistod med hjälp att finna en annan försörjning och att detta kunde innebära arbete på den öppna eller skyddade

arbetsmarknaden, studier med studiemedel, utbildning med ersättning eller sjukersättning för dem som saknade arbetsförmåga. Vi tydliggjorde även vem som hade hand om försörjningsfrågan och vem som hade hand om det ekonomiska biståndet. Vi betonade att vi inte trodde att lösningen enbart låg i att gå till Arbetsförmedlingen och bli erbjuden ett jobb, utan att vägen tillbaka oftast är mycket längre än så. Många gånger gav det en direkt ingång till ett samtal om klientens livssituation.

Vi uttryckte även en förhoppning om att vi skulle vara de sista socialsekreterare som klienten skulle behöva möta. Faktum är att alla som under lång tid fått försörjningsstöd har träffat ett stort antal handläggare och mängden i sig kan skapa en känsla av uppgivenhet hos klienten. Detta var något vi ville ändra på och genom ett sådant uttalat åtagande skapades möjligheter för vidare samtal. Vilka hade de andra handläggarna varit? Hur många var det sammanlagt? Vad hade man gjort och inte gjort? Detta gav klienten en möjlighet att få uttrycka sin skepticism både mot oss och mot den organisation som vi representerade.

För oss professionella verkar det oftast självklart att skapa en organisation med olika enheter för olika problem, men för klienten kan denna uppdelning ofta te sig oförklarlig och det är troligtvis en orsak till att många klienter försvinner när de blivit remitterade vidare inom organisationen. Det kan också innebära att klienten väljer att inte ta upp vissa delar av sitt liv av rädsla för att bli överflyttad till en annan enhet. Ett sätt att undvika detta är att se till att den handläggare som etablerat den första kontakten också är den som fortsättningsvis håller i ärendet, oavsett vilka andra insatser som behövs. Socialsekreteraren blir då den som samordnar de olika resurser som klienten har behov av och som följer klienten under hela tidsaxeln, från början till slut. Det innebär att insatserna kan skifta vartefter behoven visar sig och att insatserna även kan genomföras av andra aktörer, men som en sammanhållande faktor finns kontakten med socialsekreteraren.

Tät kontakt

För att inte tappa tråden och rörelsen i processen valde vi att träffa klienterna minst en gång i veckan i början, tiden ägnades framförallt åt utrednings- och motivationsarbete. Om man ska arbeta med förändringar och skapa relationer måste det finnas en viss täthet i kontakten så att det ger klienten en känsla av att vara sedd. Alltför lång tid mellan besöken missgynnar processen. En annan fördel med att lägga besöken tätt är att det ger klienten en känsla av att vara sedd. De flesta av våra klienter hade tidigare besökt sin handläggare någon eller några gånger per år, vilket gjorde att vi med vår

täta besöksfrekvens lyckades bryta ett tidigare mönster och därigenom visa på en reell förändring redan från start.

Utrednings- och motivationsarbete

Efter klientens första besök hämtade vi dennes akt från arkivet och tog oss tid att läsa igenom den. Vi koncentrerade oss i första hand på var att ta reda på var hur länge klienten varit aktuell, vilka insatser som gjorts och utfallet av dessa. Många gånger visade det sig att det funnits en planering, exempelvis för att söka sjukbidrag, men av någon anledning hade den inte blivit genomförd. Med tiden föll de gamla anteckningarna i glömska och klienten återgick till att bli ”aktivt” arbetssökande igen. Vid en tillbakablick kunde man även se hur informationen från den första grundläggande utredningen återanvänts gång på gång och vid varje nytt tillfälle tycktes information falla bort eller väljas bort. I praktiken innebar det att kunskapen om klientens historia och behov blev mindre och mindre ju längre tid klienten var aktuell.

En inte alltför ovanlig förklaring till den bristfälliga dokumentationen var tidsbrist, men det hade genomförts många insatser som man inte hunnit med att dokumentera. Vad som i viss mån kan motsäga denna förklaring är att ingen av de klienter som vi mötte kunde erinra sig några andra insatser än de som fanns dokumenterade. När det gäller tidsbristen hänvisade personal och arbetsledning ofta till 90-talets krisår. Denna specifika kris användes ofta som förklaringsmodell till det mesta som hände eller hade hänt försörjningsstödet. Frågan är om man verkligen arbetade på ett annat sätt innan krisen?

I och med att vi besatt en viss kunskap om klientens bakgrund blev det lättare att bistå klienten med att rekapitulera sin historia, det är svårt att minnas årtal och utan bakgrundsmaterial är det lätt att uppgifterna blir felaktiga. Samtidigt upptäckte vi att de faktiska tidsuppgifterna hjälpte klienten att få en ökad förståelse för sin situation. Utredandet blev på så sätt till ett gemensamt projekt där klienten fick en möjlighet att sammanfatta sin historia. Vi fick en möjlighet att ta del av denna historia och utifrån denna kunskap kunde vi sedan bistå med anpassade insatser.

Motivationsarbete upptog en stor del av vår tid och utfördes kontinuerligt under hela tiden som vi hade kontakt med klienten. Det kunde vara samtal om varför man ska arbeta och försörja sig själv, det kunde också vara samtal om moral och etik med utgångspunkt från försörjningsfrågan. Syftet med motivationsarbetet var att försöka hjälpa klienten att finna en vilja till förändring och att våga röra sig från en position till en annan. Det handlade alltså inte bara om att erbjuda ett arbete, arbete kunde möjligtvis vara en del

av förändringen men det var inte själva lösningen.

Under arbetets gång uppmärksammade vi några grundläggande frågeställningar som blev till en naturlig del av klientarbetet och som hjälpte till att föra förändringsprocessen framåt:

- Hur ser jag på mig själv? Hur tror jag att omgivningen uppfattar mig?
- Är jag fri när jag inte behöver arbeta?
- Vad innebär det att ha försörjningsstöd? Känner jag skam? Berättar jag det för omgivningen? Är jag en fullvärdig samhällsmedborgare när det gäller socialförsäkringssystem, skatt, pensionsgrundande inkomst?
- Hur har jag det ekonomiskt? Materiellt? Socialt?
- Hur är min fysiska och psykiska hälsa?
- Varför ska man arbeta? Vad finns det för fördelar och nackdelar med att arbeta? Vad gör man om man inte kan arbeta?

Som behandlare är det en absolut nödvändighet att inse att motivations- och förändringsarbete är en lång och tålmodig process och att en förändring som en människa genomgår sker gradvis, oavsett vilka livsområden det gäller. Om en person överhuvudtaget ska vara motiverad till förändring måste hon först och främst vara övertygad om att det existerar ett problem. Det var där vi fick lägga den största kraften och det var också i detta sammanhang som vi blev smärtsamt medvetna om det motstånd som tycks finnas inbyggt i allt förändringsarbete.

Motkraften mot en förändring bestod i mångt och mycket av den trygghet som klienten upplevde hos enheten för ekonomiskt bistånd, det var där man kände sig hemma och det var dit man hade återvänt många gånger under årens lopp. Vi kunde alltså både se och känna klientens rädsla för att lämna detta sammanhang som innebar trygghet. Som socialarbetare var vi vana vid att vara omhändertagande samt att i första hand identifiera problem. Nu bestod vårt uppdrag av att bistå klienten med hjälp att lämna denna trygghet och istället försöka se möjligheter i en förändring.

Klienten i centrum – klientens aktiva medverkan

När vars och ens livshistoria började klarna blev det bland annat dags att åter ta upp frågan som klienten fick redan vid det första besöket: ”Vad vill du?” Det handlade om att lyssna till klientens berättelse och utgå från den och de önskemål som klienten hade, istället för att så snabbt som möjligt identifiera klientens problem och agera utifrån dessa.

När vi hade genomfört den första utredande fasen försökte vi, tillsam-

mans med klienten, att enas om en position som vi båda kunde vara överens om. Förändringsarbetet måste ta sin början i klientens egen bild av sig själv och sin situation. Som behandlare är det lätt att försöka tvinga på klienten en annan bild, något som oftast brukar resultera i att klienten går i försvar och därefter blir det lätt någon form av skyttegravsdiskussion om vilken sida som har rätt. Som exempel kan nämnas att under det första besöket betonade nästan alla klienter att de var redo att ta vilket jobb som helst på den öppna arbetsmarknaden, deras enda problem var arbetslöshet och det förelåg inte några hinder för att de skulle kunna börja arbeta samma dag. Detta var ett uttalande som blev motsägelsefullt då vi, i de flesta fall, kunde konstatera att det fanns en mängd hinder. Som handläggare måste man därför kunna hantera en verklighet som kan te sig motsägelsefull och inte bara ta fasta på klientens kommentar om att man vill ha ett arbete.

Tid

Att gå från en position som innebär flera års försörjningsstöd till att få en annan försörjning är, tidsmässigt, en lång process som måste ske i olika steg. Erfarenheterna från Slussen samt Rehab pekar på att ett lyckat förändringsarbete när det gäller långvarigt biståndsmottagande oftast handlar om ett till två års målmedvetet arbete. I vissa fall kan det till och med handla om ännu längre tid. Tidsaspekten är viktig att betona eftersom det tycks finnas ett allmänmänskligt drag som går ut på en önskan om att förändringar ska ske snabbt, ingen vill behöva vänta på resultatet av sina ansträngningar. Den som arbetar professionellt med förändringsprocesser måste vara medveten om att det faktiskt kan vara nödvändigt att arbeta långsiktigt. Detta kan uppenbarligen vara en svårighet för socialtjänstens personal, eftersom man alltför ofta tycks sakna både möjlighet och vana vid att arbeta med långsiktiga förändringsprocesser.

Rörelse

Relativt snart visade det sig att vi inte behövde mer än tre till fem samtal för att genomföra den grundläggande utredningsfasen. Vi hade i samband med de utredande samtalen även påbörjat motivationsarbetet och därmed var det dags att det hände något konkret. Detta innebar att vi så snart som möjligt försökte skapa en påtaglig känsla av att det verkligen hände något, en rörelse. Det gällde att skapa sådana situationer istället för att passivt vänta på tillfällen då klienten var motiverad till förändring.

Hade det inte hänt något under många år var rörelsen ett påtagligt bevis på att en förändring är möjlig, men rörelsen utmanade också och ställde

krav både på klienten och på oss själva. För klienten var det positivt att det hände något, medan utmaningen låg i att det krävdes aktiva handlingar och uthållighet från klientens sida. Kravet på oss var att kunna skapa en rörelse, några av alternativen var: arbetsträning, möjlighet till praktikplatser, viss utbildning eller kursverksamhet och skyddade anställningar. Vissa verksamheter upphandlade vi och andra förmedlades till våra klienter genom en väl fungerande samverkan med arbetsförmedlingen.

Eftersom i princip alla klienter sa att de ville arbeta och att de ville ha ett arbete på den öppna arbetsmarknaden blev det upp till oss att motivera klienten till att pröva något av de alternativ som vi hade tillgång till. En fungerande arbetsträning kan vara ett mycket bra alternativ om man har varit borta från arbetsmarknaden under en längre tid. Men det var inget lätt arbete att motivera klienterna till detta eftersom alla var övertygade om att de, trots den långa frånvaron från arbetsmarknaden, kunde börja jobba heltid på den öppna arbetsmarknaden.

Rörelsen var viktig så till vida att så länge den pågick skapades en känsla av förändring och det var upp till oss att hålla rörelsen igång. Om vi riktade vår uppmärksamhet åt något annat håll stannade rörelsen upp. När klienten var på arbetsträning eller började arbeta i en skyddad verksamhet, var vi på regelbundna besök för att hålla oss à jour med händelseutvecklingen. Vi höll en tät och nära telefonkontakt med arbetsledaren för att få en uppfattning om närvaron, något som i sin tur gjorde att vi snabbt kunde ta kontakt om klienten uteblev från arbetsplatsen utan giltig orsak.

Den praktiska verklighet som klienten befann sig i gjorde att det gick relativt snabbt att få en uppfattning om klientens arbetsförmåga och utifrån denna kunskap kunde vi sedan anpassa det fortsatta arbetet. Om det visade sig att arbetsträningen var på en för låg nivå gick vi direkt vidare till praktikplatser, utbildningar eller liknande. Var arbetsträningen på en för hög nivå upphandlade vi en arbetsförmågeutredning för att få veta om det fanns några arbetshinder. Dessa utredningar utfördes av läkare som besatt nödvändig medicinsk kompetens, vilket var nödvändigt om vi i ett senare skede skulle kunna använda arbetsförmågeutredningen som underlag till en ansökan om sjukersättning.

En frågeställning som ofta kom upp var om det lönade sig att arbeta eller inte. Många av de anställningar som kom ifråga för våra klienter hade en så pass låg lön så att det i slutändan inte gav nämnvärt större inkomst än socialbidrag. Vi stod då inför utmaningen att motivera en person att arbeta 40 timmar i veckan trots att personen ifråga inte skulle få någon större förändring av sin ekonomi. Visst finns det många värden med arbete, men för den

som befunnit sig utanför arbetsmarknaden under lång tid behövs det troligtvis andra argument än arbetets värde för att kompensera vetskapen om att man inte tjänar mer pengar. Detta var bland annat ett problem när det gällde skyddade anställningar, men allra främst gällde det ensamstående lågutbildade mammor som exempelvis kunde erbjudas en anställning inom äldreomsorgen.

En annan grupp som utkristalliserades under samma tema var de klienter som hade stora skulder hos kronofogden. Enligt dem själva var det inte lönt att börja arbeta. Just skuldproblematiken var relativt vanlig och lösningen på detta problem var först och främst att slussa dem vidare till vår budgetrådgivare för att bland annat undersöka möjligheterna till skuldsanering. För många räckte det med att de fick hjälp att se hela sin skuldbild eftersom det ofta visade sig att den totala skulden var mindre än vad man trott och att det skulle vara fullt möjligt att betala av den. I varje enskilt fall hjälpte vi också till med att räkna ut vad man skulle få kvar av sin eventuella lön, efter kronofogdens införsel.

Ytterligare en erfarenhet som vi blev uppmärksammade på var den låga närvaro som de flesta klienterna hade på den nya arbetsplatsen eller utbildningen. Det verkade som om den långa passiviseringen inneburit att man inte riktigt hade den ork som behövdes för att arbeta eller studera fem dagar i veckan. Det var inte heller ovanligt att man uteblev utan att meddela sig till arbetsplatsen eller utbildningen, trots att både vi och arbetsledningen gång på gång betonat vikten av att höra av sig om man blev sjuk. Många av våra klienter hade svårt att anpassa sig till de normer och informella regelsystem som finns i arbetslivet.

Konflikter med arbetsledning var en relativt vanlig orsak till att man uteblev från arbetsplatsen. I de fall som detta gick att följa upp visade det sig att arbetsledaren inte såg det inträffade som en konflikt, utan mer som en tillsägelse eller tillrättavisning. Det fanns alltså en stor skillnad mellan klientens och arbetsledarens uppfattning om vad som skett. Hos många av klienterna kunde vi även spåra en historia av konflikter på tidigare arbetsplatser som resulterat i att klienten slutat sin anställning. Det visade sig också att de flesta av våra klienter hade ytterst liten erfarenhet av att själv betala sin hyra och sina räkningar, det var något som socialtjänsten hade tagit hand om i alla år vilket skapade vissa problem när man skulle sköta det själv.

Många av klienterna som vi mötte visade sig helt sakna arbetsförmåga och ansökte därför om sjukersättning, medan andra klienter visade sig vara i behov av en skyddad anställning för att kunna utföra ett arbete. Utveckling-

en när det gäller offentligt skyddade anställningar (OSA) i Göteborg, har gått från att nästan enbart handla om anställning i ett arbetslag som röjer i skogen, till att allt mer handla om enskilda platser (benämnt E-OSA). Detta har inneburit att en större grupp individer fått tillgång till denna utmärkta anställningsform. En skyddad anställning medför inte bara att man kommer med i socialförsäkringssystemen, där finns även en betydelsefull normalitetsfaktor eftersom man får möjlighet att ingå i ett sammanhang. För vissa kan det även ge en möjlighet att utvecklas i en tillåtande miljö för att, i förlängningen, förhoppningsvis kunna gå vidare till den ordinarie arbetsmarknaden. Det är också viktigt att betona att kommunen har ett stort ansvar när det gäller att ta emot människor med olika former av arbetshandikapp.

I samband med att vårt projektarbete avslutades stod det klart att de flesta som gått ut i studier eller i arbete på den öppna arbetsmarknaden var på väg att åter aktualiseras för ekonomiskt bistånd. Detta sätter fokus på den viktiga frågan om hur vi kan utveckla stödet till klienter som gått ut i arbete eller studier. I nuläget avslutas oftast kontakten mellan socialtjänsten och dessa klienter i samband med att de får sin första lön eller utbetalning av studiemedel. Våra erfarenheter visar på att stödet till dessa personer bör fortsätta under en tid efter det att de blivit självförsörjande.

Samverkan

Redan från start tog vi kontakt med sjukvården, arbetsförmedlingen samt försäkringskassan för att etablera en samverkan. Sjukvården är i detta fall liktydigt med de vårdcentraler som finns i distrikt Centrum inklusive den öppenspsykiatriska mottagningen Vi etablerade en kontakt med kuratorerna på de olika arbetsplatserna för att vi vid behov skulle kunna vända oss till varandra och därmed underlätta för de klienter/patienter som vi mötte.

Eftersom Arbetsforum hade sin verksamhet förlagd till arbetsförmedlingens lokaler en dag i veckan fanns det redan en fungerande samverkan som vi kunde vi dra nytta av. Genom detta fick vi unik tillgång till arbetsförmedlingens organisation, något som är svårt att uppskatta det fulla värdet på. Men det bör även betonas att det hos arbetsförmedlingen fanns en uttalad vilja och förmåga att samverka, både när det gäller ledning och anställda.

Övervägande delen av befolkningen i SDF Centrum tillhör försäkringskassa A och en mindre del tillhör försäkringskassa B. I slutet av 2002 blev vi uppmärksammade på att försäkringskassan A avslag flertalet av de ansökningar om sjukersättning som våra klienter lämnat in. Alla dessa klienter hade genomgått en grundläggande, och i vissa fall även en fördjupad, arbetsförmågeutredning på en oberoende enhet, specialiserad på arbetsförmåge-

utredningar och rehabilitering. För att försöka finna en väg ut ur situationen började vi träffa utredarna från kontoret varje månad för att gå igenom ärenden, ta upp oklarheter och förhoppningsvis lära oss av varandra. Men eftersom det visade sig att utredarna endast förberedde ärendet och sedan överlät det slutgiltiga beslutet till förtroendeläkaren nådde vi aldrig fram till någon reell förändring.

Kontor B fick likadana utredningar, men hos detta kontor ansåg man att utredningarna var väl utförda och avtog inte någon ansökan. Till skillnad mot kontor A träffade även handläggarna klienterna, samt den av oss som handlagt ärendet för att i lugn och ro gå igenom materialet och ställa kompletterande frågor. Detta förfaringssätt var mycket uppskattat av våra klienter, som därigenom fick svar på alla sina frågor och funderingar. Det fanns alltså en tydlig skillnad mellan dessa två kontor, vilket givetvis är mycket olyckligt. Även om det är svårt att finna en total likhet vad det gäller handläggning och bedömning, var skillnaden mellan kontoren alldeles för stor och i slutändan innebar det att bostadsadressen blev avgörande för det bemötande och den bedömning som medborgarna fick.

Om försäkringskassan avslår klientens ansökan när det finns ett medicinskt underlag som säger att personen ifråga saknar arbetsförmåga och att en rehabilitering inte går att genomföra, blir klienten kvar hos socialtjänsten. I praktiken innebär det att socialtjänsten inte kan kräva att klienten ska vara aktivt arbetsökande och vad som då återstår är att pensionera klienten på socialbidrag. Om så blir fallet får man se det som ett stort misslyckande för de olika försäkringssystemen och för välfärdsstaten i sig. Därför är det viktigt att så många klienter som möjligt får en rättvis bedömning och möjlighet att tillhöra rätt socialförsäkringssystem.

Mot bakgrund av den bristande kunskap angående klienternas arbetsförmåga som kunde konstateras hos försörjningsgruppen, frågade vi överläkaren på enheten där vi köpte övervägande delen av våra arbetsförmågeutredningar om han skulle kunna tänka sig att ta på sig ett uppdrag som konsultläkare åt enheten. Han visade sig vara intresserad och menade att han genom ett sådant uppdrag skulle kunna öka socialtjänstens beställarkompetens, det vill säga att socialtjänsten måste bli bättre på att göra en första bedömning av klientens arbetsförmåga och möjligheter till arbete. Han inledde sitt uppdrag i slutet av april 2003 och besökte därefter enheten två timmar var fjortonde dag.

Slussen och Rehab – likheter och olikheter

Det är uppenbart att det finns många likheter både i arbetssätt men framförallt i erfarenheter mellan Slussen och Rehab, men det fanns även skillnader. En skillnad var att arbetet i Rehab utfördes i samma lokaler som den övriga enheten befann sig i och därmed fanns där en tydligare tillhörighet och likhet med enheten än vad som var fallet med Slussen.

En annan skillnad var att Rehabs arbete utfördes av handläggande socialsekreterare. Klienten var alltså aktuell hos den handläggare som genomförde förändringsarbetet. En tredje skillnad var den att Rehab inte ägnade så mycket tid åt varje enskild klient, vi valde istället att vara avsevärt mer flexibla när det gällde kontaktfrekvensen samt att i större utsträckning använda oss av arbetsförmedlingen och upphandla olika tjänster som arbetsträning och arbetsförmågeutredningar. Detta innebar i förlängningen att vi kunde ta oss an ett större antal klienter.

4. Utfall och resultat

Hur har vårt arbete fallit ut, vad har vi lyckats med och vad har vi inte lyckats med? Hur såg klientgruppen ut, hur länge hade klienterna haft ekonomiskt bistånd? Innan jag redovisar detta skulle jag, via tre olika fallbeskrivningar, vilja ge en vidgad beskrivning av hur det praktiska arbetet kunde gestalta sig och samtidigt visa på en del av den problematik som vi mött. I samtliga fallbeskrivningar ges först en beskrivning av den tidigare kontakten med socialtjänsten, därefter ges en kortfattad beskrivning av vårt arbete samt en kommentar. Slutligen kommenteras i avsnitt 4.2 de tre fallbeskrivningarna utifrån likheter och olikheter, bland annat vad det gäller skillnader i arbets sätt mellan försörjningsgruppen och Rehab. De namn som används är pseudonymer.

4.1 Fallbeskrivningar

4.1.1 Jan

Bakgrund

Jan är en ensamstående trettioårig man som har haft socialbidrag sedan 1991, undantaget ett fåtal perioder då han fått någon form av arbetsmarknadspolitisk insats. Eftersom Jan inte fick något arbete när han var klar med sina gymnasiestudier ansökte han om och beviljades socialbidrag när skolan slutade. Våren 1992 fick han via arbetsförmedlingen ett lagerarbete, men slutade efter tio månader på grund av en konflikt med sin arbetsledare. Därefter följde flera år av arbetslöshet och socialbidragstagande.

Via ett åtgärdsprogram fick Jan 1997 en sexmånaders anställning inom kommunen. Året därpå hade han två tillfälliga arbeten på sammanlagt sex

månader. Vårterminen 1999 började Jan studera men avbröt studierna efter två månader. I slutet av 1999 genomfördes en trepartsträff med arbetsförmedlingen, socialsekreteraren samt Jan, där Jan säger att han inte vet vad han vill arbeta med.

Hösten 2000 genomförs en ny trepartsträff på arbetsförmedlingen, där man bestämmer sig för att undersöka olika utbildningsalternativ för Jan. Vid ett uppföljande möte i februari 2001 framkommer att planeringen inte är genomförbar på grund av att Jan inte klarat sina tidigare studier. Några ytterligare insatser eller möten med Jan efter februari 2001 finns inte noterade.

Rehab

Hösten 2002 kommer Jan på sitt första besök hos handläggande socialsekreterare på Rehab. Socialsekreteraren konstaterar att Jan är lätt att få kontakt med, han har ett öppet sätt och berättar obehindrat om sin bakgrund. Rätt snart träder det fram en bild av en ung man som hade koncentrationsproblem i skolan som gjorde att han periodvis upplevde studierna som svåra. Han gick ut med dåliga betyg och alla försök till ytterligare studier hade misslyckats.

När det gäller arbetslivserfarenhet visade det sig att de kortvariga anställningar som Jan hade haft var enklare lagerjobb och serviceyrken. På några arbetsplatser hade han hamnat i konflikt med arbetsledaren samt även, i ett fall, med övrig personal. Konflikterna tycktes handla om att Jan på olika sätt ville effektivisera arbetet och därigenom hamnade han i konflikt med arbetsledningens syn på hur arbetet skulle bedrivas. I Jans beskrivning framkom det tydligt att han önskade att han haft en utbildning och att avsaknaden av en sådan, bland annat, innebar att han försökte genomföra arbetet på ett bättre och annorlunda sätt än vad som var brukligt på arbetsplatsen. Han sade sig också vara väl medveten om att han inte klarade av teoretiska studier.

Under utredningstiden blev det tydligt hur Jan gått direkt från gymnasiet till socialtjänsten. Han avslutade sina gymnasiestudier när landet upplevde en djup ekonomisk kris med hög arbetslöshet och ytterst få arbetstillfällen, speciellt för de som kom direkt från gymnasiet. Jan hade på så sätt mycket mer erfarenhet av socialtjänsten än av arbetslivet, vilket givetvis präglade honom på många sätt. Han hade mycket svårt att komma upp på morgonen, han sov oftast till mitt på dagen och tittade på TV till långt in på nätterna. Jan försökte hela tiden skämta om sin situation, men det var tydligt att han inte var nöjd och det var med en viss bitterhet som han redogjorde för det liv han levde.

Socialsekreteraren hade efter de tre första besöken vissa svårigheter att

bedöma Jans arbetsförmåga. På ett synbart plan var det uppenbart att Jan var fullt frisk och arbetsför. Men samtidigt uppvisade han tecken på vad som skulle kunna benämnas som depression eller apati. Socialsekreteraren erbjöd Jan att få träffa en läkare för samtal och bedömning, vilket Jan avböjde efter några dagars betänketid. Arbetet inriktades på att motivera Jan och därigenom hjälpa honom att finna en kraft för att bryta sig loss från sin situation. En del av arbetet ägnades åt att visa Jan på olika vägar och alternativ som stod till buds, i första hand arbetsträning eller arbetspraktik.

Efter ytterligare två besök under loppet av en vecka enades socialsekreteraren och Jan om att han skulle börja med en praktikplats som fastighets-skötare. Syftet med praktikplatsen var att Jan i lugn och ro skulle få en möjlighet att komma in i arbetsrutinerna, det vill säga att kliva upp på morgonen, komma i tid och så vidare. Tillsammans besökte de arbetsplatsen där de träffade arbetsledaren och det bestämdes att Jan skulle börja två veckor senare. Dagen efter besöket ringde Jan och sa att han istället funderade på att börja arbeta hos en bekant till en av sina kamrater, som bedrev en egen mindre verksamhet inom servicesektorn. Socialsekreteraren vidhöll dock planeringen med praktikplatsen, men betonade att om Jan verkligen fick ett arbete så skulle han ta det. Senare samma dag ringde Jan igen och uppgav att han troligtvis skulle kunna få en lönebidragsanställning på det tilltänkta serviceföretaget och han önskade därför avboka sin praktikplats.

Socialsekreteraren vidhöll fortfarande den uppgjorda planeringen och framförde en önskan att den skulle bestå fram tills en eventuell lönebidragsanställning var ett faktum, samt initierade därefter en kontakt med Jans arbetsförmedlare så att Jan skulle få nödvändiga besked angående förfarandet för lönebidrag. Arbetsförmedlaren gav Jan i uppdrag att få till stånd ett möte mellan den tilltänkta arbetsgivaren. Något möte kom dock aldrig till stånd eftersom Jan ville vänta då han ansåg att det inte var rätt läge eftersom arbetsgivaren var alltför stressad vid det tillfället. Det skulle enligt Jan troligtvis dröja några månader innan han kunde fråga arbetsgivaren och under tiden planerade Jan att arbeta deltid utan lön för att därigenom hamna i ett bättre förhandlingsläge.

Istället för att gå med på Jans förslag höll socialsekreteraren fast vid den uppgjorda planeringen med praktikplatsen och förklarade att en av fördelarna med en praktikplats var att Jan då skulle ha möjlighet att besöka tilltänkta arbetsgivare och även förhandla om en eventuell lönebidragsanställning. Några dagar innan han skulle börja sin praktik ringer Jan och meddelar att han via sin arbetsförmedlare blivit erbjuden en betald yrkesutbildning. Det var en yrkesutbildning som Jan efterfrågat ett flertal gånger under åren och utbildningen skulle ge honom all nödvändig kompetens inom yrket samtidigt

som behovet av arbetskraft var stort.

Socialsekreteraren behöll kontakt med Jan under hela utbildningen och kunde därmed konstatera att Jan hade en hundraprocentig närvaro och trivdes mycket bra. Utbildningen var praktiskt inriktad och hade mycket lite teori vilket tilltalade Jan. När Rehabs arbete avslutades befann sig Jan, via sin utbildning, på en arbetsplatspraktik där han trivdes mycket bra.

Kommentar

Jan tillhör en vanlig grupp på de flesta socialkontor. Vad som är kännetecknande för just denna grupp är att de är mer hemmastadda hos socialtjänsten än ute på arbetsmarknaden. De har vanligtvis bara haft ett fåtal kortvariga anställningar, oftast i form av enstaka arbetsmarknadsinsatser. Jan har därmed ingen historia när det gäller arbete, utbildning och egenförsörjning som man kan använda sig av i motivationsarbetet. Vid trettiofem års ålder står han på alla sätt mycket långt ifrån målet att bli självförsörjande och förändringsarbetet blir därmed tålamodskrävande för båda parter.

Trots att han hela tiden visar på motsatsen är Jan oerhört rädd för att komma ut i någon form av sysselsättning. Det är inte bara en rädsla för att misslyckas utan även för att inte riktigt veta hur man ska bete sig, vad som förväntas av honom, hur man umgås på arbetsplatsen, vad man pratar om och så vidare. Vad som var viktigt i det här fallet var att socialsekreteraren undvek att gå med Jan i hans rädsla, utan istället höll fast vid den uppgjorda planen. Det är även viktigt att Jan får ett fortsatt stöd när han väl kommer ut i arbete, för att i möjligaste mån undvika att han ger upp och återvänder till socialtjänsten.

4.1.2 Fredrik

Bakgrund

Fredrik är en femtioårig ensamstående man som efter avslutade gymnasiestudier läste olika universitetsämnen under några terminer. Därefter genomförde han en flerårig högskoleutbildning och var klar 1984. Under hela studietiden arbetade Fredrik inom servicenäringen men istället för att genomföra den nödvändiga praktiska delen av sin utbildning valde han att arbeta kvar inom serviceyrket fram till 1988 då han blev arbetslös. Med undantag av en arbetsmarknadspolitisk insats i sex månader 1995 samt en likadan insats två år senare, var Fredrik arbetslös fram till 2002. Det betyder cirka fjorton år av arbetslöshet och under hela denna tid uppbar han ekonomiskt bistånd till sin försörjning. Några andra insatser förekom inte enligt journalanteckningarna.

Rehab

I början av 2002 upptäckte dåvarande socialsekreterare att Fredrik inte längre var aktuell hos Arbetsförmedlingen sedan sommaren 2000, vilket resulterade i att Fredrik remitterades till Rehab. I april 2002 kommer han på sitt första besök och det visar sig att Fredrik lever helt isolerad i sin lägenhet utan någon som helst kontakt med yttvärlden. Han saknar ID-handlingar vilket gör att han inte har möjlighet att hämta ut sitt ekonomiska bistånd, som han får via utbetalningsavi. Efter avslutat besök följer socialsekreteraren med honom till posten för att hämta ut pengarna samt för att hämta en ansökan för ID-kort.

Efter samråd med Fredrik ringer socialsekreteraren till arbetsförmedlingen och beställer tid för en yrkesvalskurs innehållande både test och vägledning med kursstart två veckor senare. Därefter skriver Fredrik och socialsekreteraren en arbetsplan där det långsiktiga målet är att Fredrik ska bli självförsörjande och det kortsiktiga målet är att Fredrik ska genomföra yrkesvalskursen.

I arbetsplanen specificerar man även ett antal punkter som Fredrik ska genomföra: Ansöka om ID-kort. Kontakta ett försäkringsbolag angående hemförsäkring. Undersöka kostnaden för en TV. När ID-kortet är klart ska Fredrik kontakta en bank för att öppna ett bankkonto, samt ansöka om autogiro och betalorder. Därefter ska Fredrik själv betala in sin hyra och sina räkningar.

Fredrik genomför yrkesvalskursen som planerat, vilket resulterar i att han remitteras vidare till en arbetspsykologisk bedömning i augusti samma år. I väntan på denna bedömning arbetar socialsekreteraren och Fredrik vidare med de punkter som man specificerat i arbetsplanen och i början på sommaren är de genomförda.

Den arbetspsykologiska utredningen konstaterar att Fredrik har svårt att ta egna initiativ, att han är uppgiven och apatisk, samt att han är mycket självkritisk. Det framgår även att Fredrik är i stort behov av stöd för att kunna nå fram till ett arbete. Socialsekreteraren har en regelbunden kontakt med Fredrik under augusti, september och oktober och efter den arbetspsykologiska bedömningen lyckas socialsekreteraren, tillsammans med arbetsförmedlaren, att motivera Fredrik till att handikappkodas hos arbetsförmedlingen och han får därigenom tillgång till ett vidgat utbud av tjänster från arbetsförmedlingen.

I oktober berättar Fredrik för socialsekreteraren att han har en bekant som äger en livsmedelsbutik, där Fredrik eventuellt skulle kunna få arbeta. Genom en lönebidragsanställning får han, i början av november, en halvtidsanställning i butiken. Han framförallt ska sköta allt lagerarbete. Både ar-

betsförmedlaren och socialsekreteraren besöker Fredrik regelbundet på arbetsplatsen. Fredrik trivs mycket bra och allt fungerar utan problem, men i februari meddelar arbetsgivaren att butiken kommer att säljas omedelbart på grund av sjukdom och att Fredrik därför kommer att bli arbetslös.

Arbetsförmedlaren och socialsekreteraren undersöker omedelbart andra alternativ och två veckor senare får Fredrik en sexmånaders introduktionsanställning på ett snickeri som drivs av kommunen i skyddad form. Socialsekreteraren har en regelbunden kontakt med Fredrik under denna tid och är ett stort stöd för Fredrik under de perioder när han tenderar att bli alltför uppgiven och därmed stanna hemma från jobbet. När introduktionsanställningen närmar sig sitt slut berättar Fredrik att han gärna skulle vilja stanna kvar på snickeriet där han trivs mycket bra. Via arbetsförmedlingen får då Fredrik möjlighet till en enskild offentlig skyddad anställning (E-OSA) på snickeriet, varmed ärendet avslutas.

Kommentar

Fredrik är en ensamstående man över femtio år som inte har någon yrkesutbildning och som varit borta från arbetslivet i många år. Han lever ensam och isolerad, utan något umgänge. Även Fredrik tillhör en vanlig grupp av långvariga biståndsmottagare. Det är oftast ensamstående män som varit borta från arbetsmarknaden under lång tid, inte alltför ovanligt sedan början på 90-talet, och som saknar eller har en bristfällig yrkesutbildning.

Till skillnad från Jan, som vi mötte i den första fallbeskrivningen, har Fredrik en arbetshistoria, men han har levt ensam och isolerad under många år vilket försvårar återgången till arbete. Fredriks kontakt med socialtjänsten har bland annat präglats av den högskoleutbildning han bedrev för cirka tjugo år sedan, vilket gjort att både Fredrik och de olika handläggare som han haft under årens lopp har låtit utbildningen ligga till grund när man gjort en bedömning av Fredriks behov.

Rehabs socialsekreterare gör däremot en bedömning utifrån den situation som Fredrik befinner sig i och som han uppenbarligen befunnit sig i under relativt lång tid. En bedömning som bland annat visar på ett behov av en sysselsättning för att få en möjlighet att bryta sin isolering. En skyddad sysselsättning är mycket långt ifrån vad man tidigare haft på förslag vad det gäller Fredrik, men det visar sig vara helt rätt bedömning i detta fall.

4.1.3 Sven

Bakgrund

Sven är en femtioårig man som har haft en egen firma där han mestadels köpt och sålt bohag, böcker och liknande från dödsbon. Inkomsterna har dock minskat och när Sven ansöker om ekonomiskt bistånd i juni 1994 har han inte haft någon inkomst under flera månader. På uppmaning av socialtjänsten avregistrerar Sven sin firma och bedöms därefter vara berättigad till ekonomiskt bistånd.

I september samma år kommer Sven på återbesök. Han uppger att han är osäker på om eller hur han ska kunna finna något arbete eftersom han inte mår bra och att han därför måste arbeta ensam utan inblandning av någon annan. Under 1995 besöker Sven socialkontoret vid tre tillfällen och uppger samma sak.

I början av 1996 slutar handläggaren och en ny börjar samma dag. I oktober samma år tar den nya handläggaren, via telefon, kontakt med Sven för första gången. Sven uppger att han tror det blir svårt för honom att finna ett arbete på den öppna arbetsmarknaden, vilket handläggaren noterar. Nästa månad kallar handläggaren Sven på besök. Sven kommer inte men skickar ett brev där han uppger att han mår psykiskt dåligt och att han därför inte klarar av att besöka socialkontoret.

I början av 1997 flyttas Sven över till Arbetsforum där han direkt kallas på besök. Sven kommer inte på besöket men skickar ett brev där han än en gång redogör för att han mår psykiskt dåligt och därför inte kan besöka socialkontoret. Efter sommaren samma år kallas Sven ännu en gång till Arbetsforum. Han kommer inte, men skickar nytt brev med liknande innehåll som tidigare.

Därefter dröjer det ett år innan Sven återigen kallas på besök till Arbetsforum. Han kommer inte, men skickar brev där han skriver att han fortsättningsvis avböjer ytterligare kontakt med Arbetsforum. Sven återremitteras då till en ny socialsekreterare i försörjningsgruppen för fortsatt handläggning och kartläggning av andra åtgärder.

Tre månader senare, i december 1998, kallas Sven till besök hos sin nya handläggare, men besöket avbokas på grund av att handläggaren blir sjuk. En ny kallelse till besök skickas i januari 1999. Sven kommer inte men: ”skickar ett brev där han försöker förklara sin situation”, enligt anteckningarna i akten.

Lite mer än ett år senare ringer handläggaren upp Sven som förklarar att han har panikångest och därför inte kan komma på besök. ”Vi avvaktar tills

dess han accepterar att komma hit, eventuellt gör vi hembesök om det går” skriver handläggaren. Efter detta har handläggaren ingen ytterligare kontakt med Sven, som därefter skickar sin ansökan via post varje månad var- efter biståndet betalas ut.

Rehab

I februari 2002 flyttas Sven över till Rehab och kallas till besök en vecka senare. Sven skriver ett brev och meddelar att han inte kommer på det avta- lade besöket, samt att han endast önskar brevkontakt med socialsekreteraren. Sven ger även i brevet en kortfattad beskrivning av sin livssituation samt hur han har upplevt kontakten med socialtjänsten under årens lopp.

Socialsekreteraren skickar samma dag ett brev till Sven om att man tän- ker göra ett hembesök hos Sven en vecka senare.

Socialsekreteraren samt en kollega gör hembesök. Sven meddelar via lapp på dörren att han inte klarar av att ta emot besöket och att socialsekre- teraren kommer att få ett brev angående detta. Några dagar senare kommer ett brev från Sven där han återigen förklarar att han inte klarar av att ha någon kontakt med socialtjänsten. Socialsekreteraren svarar per brev att ef- tersom Sven uppger sig inte kunna hantera sin oro och ångest, kan social- sekreteraren remittera honom till en oberoende enhet för att genomgå en arbetsförmågutredning, för att utröna om Sven är i behov av ett sjukbidrag.

Sven svarar några dagar senare och frågar vad sjukbidrag är för något. Socialsekreteraren beskriver detta i ett brev och bifogar en broschyr från försäkringskassan samt betonar att det måste finnas en läkarbedömning för att kunna göra en ansökan.

Sven svarar inte på detta brev och socialsekreteraren skickar därför ett nytt brev där Sven uppmanas att höra av sig. Två dagar senare skriver Sven att han tänker ansöka om sjukbidrag och frågar även om ersättningen samt bostadstillägg.

Socialsekreteraren skriver ett brev och förklarar att Sven inte kan ansöka om sjukbidrag utan en läkarbedömning och att han därför behöver remitte- ras till en sådan utredning, samt bifogar broschyr angående bostadstillägg. Socialsekreteraren skriver remiss för arbetsförmågutredning och skickar en kopia på remissen till Sven.

I april kommer en kopia på en kallelse till arbetsförmågutredning. Soci- alsekreteraren skriver ett förslag på arbetsplan som skickas till Sven. Lång- siktigt mål är att bli självförsörjande. Kortsiktigt mål är att genomgå arbets- förmågutredning. Arbetsplanen innebär att Sven skall träffa arbetspsykolog och läkare på angivna datum. I avvaktan på att arbetsförmågutredning blir klar ska Sven ansöka om försörjningsstöd.

I början av maj 2002 skriver socialsekreteraren brev till Sven angående att han inte svarat på förslag till arbetsplan. Sven svarar några dagar senare att han inte vet i vilket syfte arbetsplanen ska användas. Socialsekreteraren svarar per brev att alla som ansöker om försörjningsstöd ska upprätta en arbetsplan tillsammans med handläggaren och att syftet med planen är att båda parter ska vara överens om målet och veta om vilken väg man ska gå för att nå dit, samt att arbetsplanen ska vara som en hjälp och ingenting annat. Sven svarar inte på detta brev och skriver inte på arbetsplanen. Däremot genomför Sven de planerade mötena med arbetspsykolog samt läkare.

I juni 2002 kommer remissvaret angående arbetsförmågeutredning, en kopia av utredningen har skickats till Sven. Enligt läkarbedömningen har det "...framkommit medicinskt grund om hel arbetsförmåga, patienten anses inte kunna stå till arbetsmarknadens förfogande och funktionsnedsättningen utgör även hinder för rehabilitering mot yrkesliv. Rekommenderas hel långsiktig ersättning från socialförsäkringen." Socialsekreteraren skriver en social utredning, bifogar arbetsförmågeutredning i original och skickar det tillsammans med blanketter för ansökan om sjukersättning samt erbjuder Sven hjälp med att fylla i blanketterna.

En månad senare skickar socialsekreteraren ett brev till Sven och frågar om han ansökt om sjukersättning hos försäkringskassan. Sven svarar att han gjort denna ansökan samt att han har avyttrat en skivsamling som gjort att han kommer att klara sig ekonomiskt fram tills ärendet är avgjort hos försäkringskassan. Sven tackar för hjälpen med arbetsförmågeutredningen och skriver att han har kvar kontakten med läkaren. Han önskar inte någon ytterligare kontakt med socialtjänsten och skriver att han kommer att ta kontakt med socialsekreteraren om försäkringskassan skulle avslå ansökan.

Ärendet avslutas i augusti 2002.

Kommentar

Även Sven tillhör en relativt vanlig grupp inom socialtjänsten och det är människor som lider av psykisk ohälsa. Kontakten med socialtjänsten för denna grupp brukar oftast inskränka sig till en ansökan om ekonomiskt bistånd och det brukar vara mycket svårt att få till stånd en samarbetsrelation och/eller att genomföra arbetsförmågeutredningar. Något som får ses som unikt i detta fall är att socialsekreteraren lyckas följa Sven genom hela förändringsprocessen utan att någonsin träffa honom.

Man måste givetvis vara mycket försiktig och inkännande när det gäller kontakten med och behandlingen av människor med en psykisk problematik, men detta exempel visar på att förändringsarbete kan ske på många olika sätt. Förhoppningsvis blir Svens liv lugnare när han nu tillhör rätt försäk-

ringssystem och inte längre behöver oroa sig för kontakten med socialtjänsten, samtidigt som en nödvändig läkarkontakt etablerats.

4.2 Slutkommentar

Fallbeskrivningarna utgår från tre skilda individer med individuella olikheter, men olikheterna till trots så finner man vissa likheter som var gemensamma för flertalet av de klienter som vi mötte under vårt arbete.

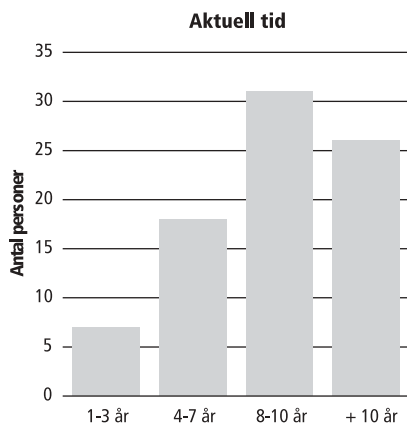
Alla tre hade under lång tid varit beroende av ekonomiskt bistånd för sin försörjning. När det gäller genomförda insatser i syfte att bryta den långvariga passiviseringen, ser vi i två av fallen att det mestadels handlar om tidsbegränsade arbetsmarknadsinsatser som därefter följts av en ny period av arbetslöshet. I det tredje fallet har det överhuvudtaget inte genomförts en enda dokumenterad insats sedan klienten blev aktualiserad 1994.

Som även tidigare nämnts, kan vi i samtliga tre fall se exempel på en uppenbar okunskap om klientens behov och möjligheter, en okunskap som grundar sig i att socialtjänsten aldrig genomfört en ordentlig utredning. Oavsett detta förvånas man över att ingen har reagerat på att det i samtliga fall fanns en annan problematik än enbart arbetslöshet. Det mest slående exemplet är givetvis Sven, där det aldrig kan ha funnits någon tvekan om att han lider av en psykisk ohälsa, vilket han även själv betonar vid ett flertal tillfällen. Så även om det inte finns någon kunskap som härstammar från en grundläggande utredning, finns ändå den information som klienten lämnat. Trots detta agerar inte handläggaren utifrån denna kunskap utan Sven remitteras till Arbetsforum. Sven får alltså det enda bistånd som finns till hands för tillfället. Detta skulle kunna jämföras med de tidigare nämnda arbetsmarknadsinsatserna, som också står till buds och som erbjuds klienten oberoende av vilka andra behov som personen ifråga har. Däremellan händer det ingenting.

Vad gjorde då Rehab som skiljde sig från tidigare handläggning? Egentligen inte så mycket är det omedelbara svaret eftersom tidigare handläggare enbart tycks ha agerat slentrianmässigt utifrån vilka insatser som fanns till hands. Den stora skillnaden bestod av att vi tog till vara den kunskap som fanns till hands och gjorde en individuell bedömning utifrån denna kunskap. Därefter agerade vi utifrån klientens önskemål och behov.

4.3 Resultat

Under januari 2002 till och med juni 2003 hade vi på en och en halv socialsekreterartjänst kontakt med 82 klienter. Medelåldern hos klienterna var 47 år och den genomsnittliga tiden för hur länge man erhållit ekonomiskt bistånd var 9,2 år. Uppdelat på olika intervall såg fördelningen ut enligt nedan. Observera att alla tidsangivelser avser den sammanlagda tid som klienten fått ekonomiskt bistånd.



Figur nr 2. Sammanlagd tid som klienten fått ekonomiskt bistånd.

Majoriteten hade alltså haft ekonomiskt bistånd i mer än åtta år, vilket givetvis är en mycket hög siffra. Har man haft ekonomiskt bistånd så länge är det oftast mycket svårt att komma tillbaka till arbetsmarknaden. När vi summerade vårt arbete den sista veckan i juni 2003 var resultatet enligt nedan.

AVSLUTADE: FÅTT ANNAN FÖRSÖRJNING/ ANNAN ANLEDNING

ANLEDNING AVSLUTAD	ANTAL PERS.
Socialförsäkringsförmån:	
Beviljats sjukersättning	20
Ansökt sjukersättning, väntar besked	6
Överklagat beslut om sjukersättning	4
Avslag, väntar på ny utredning	3
Summa grupp:	33
Arbete skyddad arbetsmarknad:	
Lönebidrag	4
E-OSA	4
OSA	3
Summa grupp:	11
Annan orsak:	
Ej hörts av	3
Överflyttade annat SDF	2
Bor i annan kommun	2
Självförsörjande gm makes inkomst	1
Summa grupp:	8
SUMMA TOTALT:	52

Rubriken *Avslutade* är något missvisande eftersom det i denna grupp även ingår tretton klienter som av läkare bedömts sakna arbetsförmåga och som väntar på besked om sjukersättning eller på en ytterligare utredning. Dessa klienter är alltså utredda och har en diagnos samt en bedömning att de inte kan rehabiliteras; även om målet att finna en annan försörjning inte är uppnått så kan inte socialtjänsten bistå med ytterligare insatser.

När det gäller arbete så handlar det enbart om anställningar på den skyddade arbetsmarknaden. Det är också värt att notera att sammanlagt sju långvariga biståndsmottagare avslutats på grund av att de inte hörts av i samband med att vi började utreda deras arbetsförmåga, eller på grund av att det visade sig att de bodde i ett annat distrikt eller annan kommun.

PÅGÅENDE INSATS

TYP AV INSATS:	ANTAL PERS.
Studier med ngn form av finansiering	7
Arbetsförmågutredning	6
Sjukskrivning utan sjukpenning	4
Väntan på arbetsträning	2
Arbetsökande efter genomförd yrkesutbildning	1
Avslutat introduktionsanställning åter aktuell ek bist.	1
SUMMA:	21

Till gruppen *Pågående insats* räknas de klienter som studerade eller genomgick en yrkesutbildning, någon av dessa klienter skulle kunna bli aktuella för ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Här finns även de klienter som genomgick en arbetsförmågutredning vid den tidpunkt då projektet avslutades. Det kan vara värt att notera att vi efter förhandsbesked kunde konstatera att övervägande delen av dessa arbetsförmågutredningar troligtvis skulle resultera i en ansökan om sjukersättning.

INGEN FÖRÄNDRING, BEHOV AV ANDRA ÅTGÄRDER

ANLEDNING INGEN ÅTGÄRD:	ANTAL PERS.
Psykisk ohälsa, ej gmfdörd arb.förmåg.bedömn.	7
Spelberoende, remiss vuxengrupp	1
Väntar operation som förväntas återge arbetsförmågan ..	1
SUMMA:	9

Hos en grupp klienter har vi av olika anledningar inte lyckats uppnå någon förändring. Av personer med psykisk ohälsa har flertalet haft ett antal besökstider för att genomgå en arbetsförmågutredning, men inte kommit på dessa tider. Dessa personer var i behov av kontakt med psykiatrin, men eftersom de alla saknade sjukdomsinsikt och kategoriskt drog sig undan alla erbjudanden om hjälp var det ett svårt uppdrag. För att kunna bistå dessa människor skulle vi behöva utveckla ett samarbete med den psykiatriska sjukvården.

Kommentar

Av ovanstående framgår att totalt 33 klienter, av läkare, bedömts sakna arbetsförmåga. En relativt hög siffra som troligtvis kan förklaras med att försörjningsgruppen i första hand remitterade klienter med svår problematik och störst behov av hjälp. Vad som däremot kan tyckas anmärkningsvärt är att dessa klienter har haft löpande ekonomiskt bistånd i så många år utan att någon har reagerat. Till denna siffra kan även läggas de sex klienter som genomgick en arbetsförmågeutredning samt de sju klienter som på grund av uppenbar psykisk ohälsa inte hade lyckats fullfölja en arbetsförmågeutredning. Något som i så fall skulle innebära att mer än hälften av klienterna saknade arbetsförmåga.

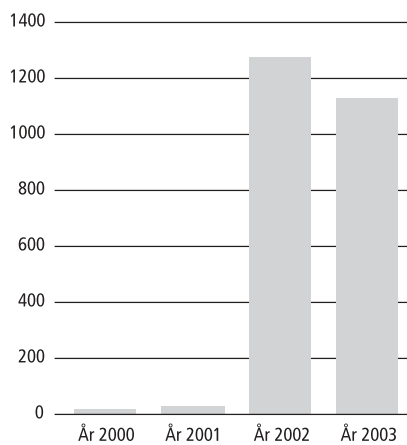
Ovanstående redovisning visar att det tar tid att genomföra ett förändringsarbete. När vi avslutade vårt arbete var nästan hälften av klienterna i behov av ytterligare bistånd från socialtjänsten. Dessa klienter återfinns i den andra samt den tredje gruppen. De klienter som genomgick någon form av utbildning eller som studerade hade någon form av ersättning under denna tid, för vissa innebar det att de var självförsörjande medan det för andra innebar att de var i behov av kompletterande socialbidrag. Men samtliga var i behov av stöd och motivationsinsatser för att eventuellt kunna etablera sig på arbetsmarknaden när de var klara. Utbildning eller studier var bara ett första steg på vägen tillbaka till arbetslivet och utan ett nödvändigt stöd från socialtjänsten skulle de troligtvis återgå till ett långvarigt biståndsmotagande.

Sjukersättning

Som framgått ovan beviljades alltså ett stort antal klienter sjukersättning under projekttiden och ett flertal väntade på besked eller höll på att utredas angående sin arbetsförmåga. Handlägningsförfarandet angående sjukersättning går till på så sätt att när allt underlag finns tillgängligt gör klienten en ansökan hos försäkringskassan, som därefter utreder och beslutar. Utredningstiden varierar, men på grund av försäkringskassans höga arbetsbelastning tar det oftast lång tid innan ett beslut är fattat och under denna tid beviljas klienten löpande socialbidrag. Om försäkringskassan beviljar sjukersättning utbetalas pengarna retroaktivt från den dag då ansökan lämnades in, vilket i praktiken innebär att socialtjänsten får tillbaka den summa man betalat ut till klienten under denna tidsperiod.

För SDF Centrum har summan avseende återbetalningar befunnit sig på ungefär samma låga nivå under tidigare år. Men detta förändrades i och med att vi påbörjade vårt arbete år 2002. I siffror ser det ut på följande sätt:

Återbetalningar retroaktiv sjukersättning



Figur nr 3. Observera att summan för år 2003 endast avser tiden fram till och med augusti månad.

5. Försörjningsstödsarbetets förutsättningar, hinder och möjligheter

Hur kan förutsättningarna, möjligheterna och eventuella hinder för att bedriva ett förändringsarbete på enheten för försörjningsstöd se ut? När vi genomförde vårt arbete var det några faktorer som framstod som speciellt betydelsefulla: uppdraget, utredning och bedömning, motivations och förändringsarbete, rörelse, uppmärksamhet och tid, arbetsledning och organisation samt samverkan. Faktorerna gav oss möjlighet och förutsättningar för att kunna genomföra vårt uppdrag, men det blev också uppenbart att dessa faktorer hos försörjningsgruppen framstod som ett hinder för att kunna genomföra ett framgångsrikt förändringsarbete.

För att belysa dessa faktorer ytterligare kommer jag här att jämföra dem med ett arbetslöshetsprojekt samt med en rapport som beskriver erfarenheter från ett socialbidragsnätverk. Ingrid Jonasson och Vivi Libietis beskriver i *"...bara jag får ett jobb så...."* - *Socialt arbete med långtidsarbetslösa* (1987), *skapandet av ett arbetslöshetsprojekt i Stockholm/Bromma* ett projekt som i arbetssätt och erfarenheter uppvisar påfallande många likheter med det arbete som bedrevs hos Slussen och Rehab. Förutom ovanstående rapport gjorde Jonasson två år senare även en uppföljande rapport, *"När man lyckas... – men ändå misslyckas"* (Jonasson 1989).

Arbetet med ekonomiskt bistånd belyses på ett annat sätt i Leila Billquist rapport *Kvalitetsutveckling genom erfarenhetsutbyte* (FoU i Väst 2:2001) där hon beskriver erfarenheter från ett socialbidragsnätverk mellan socialtjänsten i Ale, Härryda och Partille. Nätverket omfattade två grupper med totalt elva socialsekreterare där samtliga deltagare var socionomer och de flesta hade lång erfarenhet från yrket. De teman som diskuterades i nätverket var hur klienterna kommer till socialbyrån, dvs. ingången, bemötandet, uppdraget och hur man arbetar med långtidsarbetslösa som är beroende av socialbidrag (Billquist 2001).

I texten förekommer även intervjusvar från den första intervjuomgången som gjordes med socialsekreterarna samt citat från klientintervjuerna.

5.1 Uppdraget

Rehabs uppdrag var att bistå våra klienter att finna en annan försörjning. Det var ett tydligt uppdrag som inte kunde tolkas på något annat sätt än att uppdraget var genomfört när klienten fått en anställning på den öppna eller skyddade arbetsmarknaden, utbildade sig med någon form av ersättning eller var beviljad sjukersättning. Det tydliga uppdraget innebar också att vi i varje stund enkelt kunde mäta resultatet av vårt arbete, det vill säga: Har klienten fått en annan försörjning?

Att vi skiljde på det ekonomiska biståndet och arbetet med klienternas självförsörjning verkade underlätta för klienterna att genomföra förändringsarbetet. Klienterna tycktes mer se biståndet till egen försörjning som en möjlighet när det inte begränsades av det ekonomiska biståndet. Något som de även gav uttryck för ett flertal gånger. ”Det var väldigt skönt att slippa prata om den ekonomiska biten, då kunde jag koncentrera mig på andra saker än pengar.” (klient)

Både för oss i Rehab och för ekonomihandläggarna innebar uppdelningen att det blev tydligare vad var och en skulle göra. På så vis blev det även lättare att förklara uppdraget för klienten. Det kan vara svårt att hinna med båda uppdragen på ett bra sätt, vilket även våra klienter tycks ha uppmärksammat. ”Den person som har den ekonomiska biten ska inte behöva ta den andra smällen, det blir för mycket för dom, utan dom ska bara behöva ha den ekonomiska delen.” (klient)

Men det är nog inte uppdelningen i sig som är nyckeln till framgång, utan den egentliga framgångsfaktorn handlar förmodligen om fokus, det vill säga att fokusera på försörjningsfrågan istället för att fokusera på det ekonomiska biståndet. ”Att kunna prioritera det som man egentligen ska jobba med, det är nog det svåraste. Att fokusera på att folk ska bli självförsörjande istället för att fokusera på att försörja dom.” (socialsekreterare, försörjningsgruppen). Försörjningsgruppens arbetssituation skulle nog bäst kunna beskrivas som någon form av organiserat kaos med flera olika uppdrag där det mest akuta, det vill säga pengarna, hela tiden prioriterade sig självt. ”Det är ju att skicka pengar som prioriterar sig själv, man sitter med så många ärenden att den möjligheten man har är ju att lämna vidare till Arbetsforum och Rehab.” (socialsekreterare, försörjningsgruppen)

Utifrån intervjuerna med handläggare och arbetsledning kan man urskilja två olika uppdrag hos försörjningsgruppen. Det ena uppdraget är att utre-

da och besluta om personers rätt till ekonomiskt bistånd, det andra är att arbeta för att personen ifråga får en annan försörjning än socialbidrag. I det första uppdraget ingår, enligt intervjuvaren från handläggarna, flera olika delar: Jour, Tidsbokning, Nybesök, Utredning/Bedömning, Skicka pengar, Dokumentation, Remittera vidare och Samverkan. Det handlar alltså om en mängd olika arbetsuppgifter där det inte bara kan bli svårt att hinna med dem alla, utan det kan även vara svårt att prioritera vad man ska göra. Något som ständigt bekräftades av handläggarna:

Det är för mycket olika arbetsuppgifter. Jag tycker inte jag har för mycket att göra eller för många ärenden, däremot är det splittringen i arbetet som är frustrerande. Vad är det jag ska lägga ner energi på? Jag vet inte vad jag ska fokusera på. (socialsekreterare, försörjningsgruppen).

Uppdraget när det gäller det ekonomiska biståndet är noga reglerat och verksamheten på enheten tycks vara anpassad för att genomföra just detta uppdrag. Däremot är det svårare att finna mål eller metod när det gäller att ge bistånd till egen försörjning. Av intervjuvaren framgår att alla socialsekreterare i försörjningsgruppen är medvetna om att man ska minska antalet långvariga biståndsmottagare, övervägande delen nämner det till och med som sitt främsta uppdrag, trots det faktum att man inte har tid att ägna sig åt det. ”Det huvudsakliga målet som vi har, hinner man inte jobba med. För man får jobba med dom här rättsäkerhetsgrejerna först, att få mat för dagen, att ha tak över huvudet.” (socialsekreterare, försörjningsgruppen).

Istället för att arbeta på att frigöra klientens egna resurser för att kunna ta ansvar för sitt liv, hävdar man alltså att lagstiftningen kräver något helt annat. Detta är en uppenbar feltolkning av lagen. Det är arbetsledningens sak att förtydliga uppdragets art och utförande för att på så sätt undvika att den enskilde handläggaren och/eller arbetsgruppen gör egna tolkningar. I socialstyrelsens handbok om ekonomiskt bistånd framgår att lagstiftaren har gett socialtjänsten två uppdrag.

Huvuduppgiften eller målet är att hjälpa den enskilde så att han eller hon kan klara sig utan ekonomiskt bistånd – hjälp till *självförsörjning*. I väntan på att detta blir möjligt har den enskilde under vissa förutsättningar och efter en individuell behovsprövning rätt till ekonomiskt bistånd – hjälp med *försörjningen*. (Socialstyrelsen 2003, s. 15).

Socialtjänstlagen förutsätter att det görs en individuell bedömning som ska präglas av ett helhetsperspektiv. ”Detta hindrar dock inte att socialtjänsten arbetar med schabloniserade ersättningar för olika hushållskostnader. I förarbetena till socialtjänstlagen påpekar regeringen att det ekonomiska stödet bör utformas så att det gynnar rationell metodutveckling och att administra-

tivt överarbete motverkas.” (Socialstyrelsen 2003? s. 17). Lagstiftaren är alltså tydlig med att tonvikten bör ligga på huvudmålet – hjälp med försörjning och att det ekonomiska stödet utformas så att det motverkar administrativt överarbete. Men detta tycks inte förändra det praktiska arbetet hos försörjningsgruppen.

Politikerna säger ju att målet ska vara att folk ska bli självförsörjande och det tycker säkert Länsstyrelsen också. Men det som kontrolleras det är rättsäkerheten, att folk får rätt beslut och då handlar det inte om beslut som har att göra med att de ska bli självförsörjande utan då handlar det om att de fått rätt pengar, att dom har fått sitt beslut i rätt tid och att dom fått pengar till det och det. Att vi hanterar pengarna på rätt sätt det är vad som fokuseras på och då är det inte så himla lätt att prioritera bort det, man måste följa lagen. Visst låter det jättebra att man ska ha individuella bedömningar vad det gäller bistånd till självförsörjning och generella bedömningar vad det gäller det ekonomiska biståndet, för att på så sätt fokusera mer på självförsörjningsuppdraget och rehabiliteringsåtgärder. Men jag vet inte om det skulle funka ur rättsäkerhetssynpunkt, om folk skulle börja överklaga, då skulle det inte hålla att säga att vi gör bara generella bedömningar när det gäller pengar och vi satsar på rehabilitering istället. Vad skulle Länsrätten tycka om det? (socialsekreterare, försörjningsgruppen).

Just kontrollfunktionen verkar vara det som står i fokus när det gäller uppdragets genomförande, en socialsekreterare från försörjningsgruppen uttryckte det så här:

Skulle man veta att politikerna kom och granskade och veta att man kan få kritik för att man har gjort fel för att man inte har gjort någonting för att dom ska bli självförsörjande, då skulle man ju börja fokusera mer på det helt säkert. Eller åtminstone skriva ner vad man gör och inte bara ha det i huvudet.

Kan det vara så enkelt att en ökad kontroll av hur man utför arbetet skulle kunna få socialsekreterarna att ändra fokus? Troligtvis är det bara en del av förklaringen, men uttalandet pekar onekligen på behovet av en närvarande arbetsledning.

Vem är det då som har formulerat försörjningsgruppens uppdrag och varför är det formulerat på ett sådant sätt? Detta är en fråga som personalen har mycket svårt att svara på. ”Det är väl politikerna, men det är mina egna ord. Ingen har formulerat det eller sagt hur jag ska jobba.”, svarade en socialsekreterare i försörjningsgruppen. Visst kan det tyckas anmärkningsvärt att en kommunal verksamhet kan bedrivas utan att man från arbetsledarhåll för en ständig diskussion om uppdraget. Att det skulle vara önskvärt med en större tydlighet angående vad man ska fokusera på framstår som relativt klart. ”Man bara jobbar, liksom – det finns ingen befattningsbeskrivning, att det här ska man göra. Man bara sveps in i jobbet och så jobbar man och så vet man inte vad det är det jag ska syssla mest med.” (socialsekreterare, försörjningsgruppen).

Till skillnad mot försörjningsgruppen kan man hos Arbetsforum finna ett tydligt uppdrag. Båda handläggarna uppger att deras uppdrag är att klienterna ska bli självförsörjande genom arbete eller studier och att målgruppen består av människor som står nära arbetsmarknaden. Verksamheten vid Arbetsforum har dock förändrats de senaste åren.

Vi har mindre ärenden nu än när jag började, men dom ligger ju kvar längre nu, mycket längre. En del hann man träffa en gång förut och sedan var de borta. Nu ligger dom kvar. Vi har gjort vad vi kunnat och det har inte genererat någon lösning och då står vi handfallna. (socialsekreterare, Arbetsforum).

Utvecklingen hos Arbetsforum påminner alltså om utvecklingen i stort på socialkontoret, antalet klienter har minskat, men de som är kvar tenderar att bli kvar allt längre. Arbetsforums verksamhet och målgrupp låg troligtvis mer rätt i tiden när konjunkturen vände och när de klienter som befann sig på enheten på grund av arbetsbrist kunde hjälpas ut på arbetsmarknaden. Nyrekryteringen till försörjningsstödet när det gäller klienter som står nära arbetsmarknaden tycks för tillfället vara låg, vilket väcker en tanke om att många av dagens nybesök är i behov av olika insatser innan de kan stå till arbetsmarknadens förfogande.

Olikheterna, framförallt när det gällde uppdragets fokus, skapade vissa spänningar mellan försörjningsgruppen å ena sidan och Arbetsforum samt Rehab å andra sidan. Från Rehab:s sida uppfattade vi det som om försörjningsgruppens arbetsätt skapade långvariga biståndsmottagare som vi där efter skulle rehabilitera, en uppfattning som vi tycktes dela med Arbetsforum:

Vi har ibland oerhört olika uppfattningar, jag kan se på vissa gamla ärenden som vi skickat tillbaka, de blir kvar där och drar igång ekonomiska bekymmer som de lägger i knäet på handläggaren gång på gång – vilket gör att det blir ett omöjligt uppdrag för handläggaren att arbeta med klienten. (socialsekreterare, Arbetsforum).

Men det var inte bara olikheter i uppdragets utformning som skapade spänningar, det handlade även om förutsättningarna att utföra det uppdrag man hade.

Vi som jobbade i försörjningsgruppen tyckte det blev lite väl skevt med resursfördelningen, att vi jobbade ihjäl oss och hade hur stressigt som helst och Arbetsforum verkade inte alls ha lika stressigt och jag kan tycka det är en lite konstig arbetsfördelning när vi som jobbar i försörjningsgruppen ska jobba med dels att personen har sin försörjning tillgodosedd under tiden som dom har socialbidrag, se till att dom får pengar, rätt pengar och så där, att dom har bostad, att dom inte blir vräkta och så. Plus då det här största målet som är att se till att de blir självförsörjande. Vi sitter med typ 70-80 ärenden per handläggare och ska ha alla dom här bitarna och ha som mål att dom ska bli självförsörjande och dom som jobbar bara med det här att bli självförsörjande och inte har dom andra bitarna dom har kanske 30 ärenden. Det är en liten

konstig fördelning tycker jag. Då borde det vara mer logiskt om det var tvärtom. (socialsekreterare, försörjningsgruppen).

Visst känns detta ifrågasättande berättigat, men vad är det som gör att inte frågan kommer upp på dagordningen? Vad är det som gör att vissa verksamheter, vilket i det här fallet även inkluderar Rehabs verksamhet, kan ha specifika förutsättningar för sin verksamhet medan den övriga verksamheten fortsätter som förut?

Det är lite sjukt men det blir alltid lite mer bekymmersamt när man hittar en ny form, som man har gjort här, då hamnar allt ljus på det nya. Det var likadant på min förra arbetsplats, det var en jättebra idé för dom som var arbetslösa men det satsades allt, alla resurser och all tid från alla chefer och så glömmen man bort den övriga verksamheten. Man blir inte sedd – men det är ju alltid så att basverksamheten som blir lidande och det är ju det som man måste undvika. För basverksamheten kommer ju alltid att finnas kvar, vad man än gör, man kan inte utplåna underlaget för basverksamheten. (socialsekreterare, försörjningsgruppen).

Olika projekt kommer och går men basverksamheten den består, skulle man kunna sammanfatta ovanstående uttalande med. Något som delvis kanske kan förklara svårigheterna att genomföra en förändring av organisationen. Ett tydligt uppdrag med fokus på hjälp till självförsörjning samt förutsättningar för att kunna genomföra uppdraget var den stora skillnaden mellan Rehab och försörjningsgruppen. Men det handlade inte om någon ny eller särskilt revolutionerande metod utan snarare om ett kvalificerat socialt arbete.

På ett liknande sätt beskriver Jonasson det arbete man utförde i Bromma/ Stockholm? ”Sammanfattningsvis kan det arbete vi bedrev beskrivas som ett traditionellt men systematiskt socialbyråarbete, i kombination med vissa arbetsuppgifter som vanligen åvilar arbetsförmedlingen och beredskapsarbetsbyrån i Stockholm.” (1989 s.12).

I Billquist socialbidragsnätverk var arbetssituationen och uppdraget ett vanligt ämne.

Arbetssituationen har varit föremål för många diskussioner: att det inte finns tid för egen reflektion, att man snabbt kan bli utbränd och ”vad skaffar man för utrymme för dialog på arbetsplatsen?” (Billquist 2001, s. 26). Arbetssituationen är alltså i fokus, vilket inte på något vis ter sig förvånande. Hur ser det ut på arbetsplatserna och vad kan göras? ” I ekonomigrupperna finns många ”tunga” ärenden och vem skall egentligen ha ansvar för de ”tunga” ärendena? Vilka arbetsgrupper tar vad? Ekonomigrupperna kan inte säga nej till att ta emot människor i samma utsträckning som andra kan.” (Billquist, 2001 s. 22).

Här finner vi alltså ”tunga ärenden” och en liknande frågeställning som i

SDF Centrum och hos Jonasson och Libietis projekt: Vem ska ta ansvar för dessa människor?

Billquist frågar sig även var det ”förändrande, stödjande och motiverande arbetet” finns, samt konstaterar att det är en ganska stor diskrepans mellan hur socialsekreteraren ser på sitt uppdrag och hur organisation och politiker ser på ekonomihandläggarens uppdrag. ”För en annan av deltagarna har diskussionerna kring uppdraget blivit en ytterligare förvissning om vikten av att uppdraget är tydligt för handläggaren, så att det blir möjligt att reflektera över hur det kan utföras i praktiken” (Billquist, 2001, s. 34). Är uppdraget otydligt eller kanske omöjligt att genomföra av olika anledningar söker man kanske efter någon form av struktur att förhålla sig till. ”Det blir den byråkratiska organisationen som tar över det professionella där arbetet styrs av lagar och administrativa regler.” (Billquist, 2001, s. 33).

En annan betydelsefull erfarenhet som Billquist väljer att lyfta fram är yrkets status och hur man ser på socialtjänstens olika enheter och det arbete som utförs där.

Yrkets status varierar starkt beroende på vilket område man arbetar med inom socialbyrån och också från socialbyrå till socialbyrå. Ingen samsyn tycks råda, varken vad gäller synsättet på klientarbetet eller vad de olika arbetsgrupperna inom individ- och familjeomsorgen gör i sitt dagliga arbete. (Billquist 2001, s. 37).

Detta är något ytterst påtagligt för dem som arbetar inom socialtjänstens olika enheter och tyvärr är det en verklighet som man ytterst sällan berör. Men som Billquist betonar: ”Arbetet i ekonomigrupperna innebär inte ”bara” att handlägga ekonomiskt bistånd, vilket det många gånger uppfattas som av andra. I deras arbete ingår, även om det inte alltid finns tidsutrymme för det, både motivationsarbete och stödsamtal.” (2001, s. 37).

5.2 Utredning och bedömning

En utredning av individens behov är en absolut nödvändighet för att kunna bedöma rätten till bistånd. Enligt Socialstyrelsens handbok (2003) om ekonomiskt bistånd är den allmänna definitionen av en utredning, all verksamhet och dokumentation som gör det möjligt att fatta beslut i ett ärende.

Här avses dock inte i första hand begreppets mer juridiska betydelse eller utredning i bemärkelsen dokumentation utan istället utredning i meningen att *reda ut*, kartlägga och klargöra. En utredning i denna mening handlar om att ställa frågor och skaffa sig en helhetsbild av såväl försörjningshinder som resurser och behov hos den enskilde. (Socialstyrelsen, 2003, s. 16).

En utredning så som den avses i detta fall handlar alltså om att skapa en samarbetsrelation med klienten för att långsiktigt stödja honom eller henne i förändringsarbetet.

Det är således inte fråga om ett administrativt rutinarbete utan om ett kvalificerat socialt arbete. En utredning i den bemärkelse som här beskrivs är *inte* en formell administrativ procedur som innebär att samtalet domineras av försörjningsaspekten, dvs. prövningen av om den enskilde är berättigad till ekonomiskt bistånd och i så fall hur mycket. Koncentrationen ligger istället vid hur den enskilde långsiktigt ska kunna försörja sig själv och leva ett självständigt liv. (Socialstyrelsen, 2003, s. 16).

Vi genomförde en kartläggning av klientens situation när det gäller arbetsförmåga, arbetshistoria, tidigare insatser, utbildning och önskemål. Utifrån denna kartläggning gjorde vi sedan, tillsammans med klienten, en bedömning som i sin tur ledde till val av insats. De erfarenheter som uppenbarade sig under denna utredningsfas blev till viktiga och väsentliga upptäckter både för oss och för våra klienter, eftersom det gav en möjlighet till överblick och sammanhang som i sin tur skapade en grund för det fortsatta arbetet. Detta är möjligtvis vad en klient avser när han på frågan om det fanns något specifikt i bemötandet från Rehab som varit betydelsefullt för honom svarar: ”Att man inte bara slussade folk vidare utan att höra vad dom själva vill och verkligen undersöka om den här människan passar. Lite sunt bondförnuft, det är ju självklara saker.” Det handlar om att verkligen ta sig tid att möta varje klient för sig, att sätta klienten i centrum och utgå från den enskilde individens behov och möjligheter, något som även betonas i Socialstyrelsens handbok för ekonomiskt bistånd.

Det är viktigt att betona att det inte är den enskildes problem som ska individualiseras utan det är bemötande, arbetssätt och insatser som ska vara individuellt utformade. Socialtjänstens uppgift är att ge den enskilde ett individuellt anpassat stöd, inte presentera kollektiva lösningar som antas passa alla. (Socialstyrelsen, 2003, s. 18).

Varför utreder vi då inte våra klienters möjligheter och behov när det gäller att kunna finna en egen försörjning? Det finns säkert många svar på den frågan, uppdrag, tid och möjlighet är troligtvis en del av svaret, men det verkar också som om det finns ett visst hinder hos oss själva. ”De (klienterna) säger att de själva tar hand om försörjningsfrågan, att vi inte behöver prata om det. Utan det enda de vill ha hjälp med är det ekonomiska biståndet.” svarar en socialsekreterare i försörjningsgruppen. Är detta är ett svar som underlättar för handläggaren eftersom man då inte behöver tänka på den delen av uppdraget? Det är lätt att inse sin begränsning när man möter en strid ström av klienter med en omfattande problematik. I en sådan situation kanske man undviker vissa frågor av den enkla anledningen att man

skulle ha svårt att hantera svaren. Eller som en av socialsekreterarna i försörjningsgruppen uttryckte sig: ”Det finns många frågor som vi inte ställer, för vi ska ju jobba med försörjningsstödet”.

Vad jag menar är att försörjningsgruppen först och främst skulle behöva bli bättre på är att bedöma klienternas arbetsförmåga. Det var alldeles för ofta som man gjorde felbedömningar när man uppgav att klienterna stod till arbetsmarknadens förfogande. Det var som om man inte kunde eller ville göra någon annan bedömning, fast verkligheten istället var sådan att det större flertalet av klienterna befann sig mer eller mindre långt från den öppna arbetsmarknaden.

Behovet av att kunna bedöma arbetsförmågan hos socialtjänstens klienter är något som även uppmärksammats på annat håll.

Isaksson, Stål och Svedberg (1993) utgår i sin forskning från att en betydande del av klienterna varken är förankrade i arbetslivet eller utslagna utan innehar en marginell ställning till arbete. De argumenterar för behovet av en aktiverande socialtjänst som utvecklar specifika arbetsmetoder i insatserna kring arbetslösa klienter. Enligt författarna gäller det att vara uppmärksam på att socialtjänsten kan fylla mycket olika funktioner när klienten innehar en marginell ställning på arbetsmarknaden. Ibland bidrar socialtjänsten till att medvetet skapa materiella och sociala förutsättningar för att någon skall kunna uppnå förankring och ibland fyller det sociala arbetet en kort-siktig funktion som räddningsplanka och upprätthållande av status quo. Men ibland kan socialtjänstens insatser bli ett led i en utslagningsprocess.

Följande förståelseram utifrån tre olika arbetsmarknadspositioner kan, enligt författarna utgöra en av hörnstenarna för en samlad bedömning när det gäller klientens situation.



Det kontinuum för dem som står utanför arbetsmarknaden återfinns inom högra delen av ovanstående skala. För att kunna förstärka en individs position visavi arbete måste man enligt författarna med någorlunda visshet ha ringat in hans/hennes faktiska ställning på arbetsmarknaden, inte bara vid en viss tidpunkt, utan också över ett längre skede. I mycket av socialtjänstens insatser menar de att en sådan samlad bedömning saknats (FoU Rapport 1999:8, Stockholms stad, s. 14).

Det finns mycket som pekar på att en betydande del av socialtjänstens klienter innehar en marginell ställning gentemot arbetsmarknaden. Om man använder ovanstående modell vad det gäller de klienter som var aktuella på Arbetsforum i december 2002 kan man se följande: Av det totala ärendetalet på 117 personer bedömdes cirka 30 procent vara förankrade i arbetslivet, det vill säga de tillhörde Arbetsforums målgrupp. Nästan lika stor, eller 26 pro-

cent, bedömdes gruppen utslagna från arbetsmarknaden vara. Däremot gjordes bedömningen att cirka 44 procent innehade en marginell ställning till arbetsmarknaden.

Enligt Arbetsforums bedömning har gruppen med marginell ställning ökat i takt med att gruppen förankrad minskat. Det rör sig om personer som behöver mer stöd i sitt arbetssökande. De har oftast gått arbetslösa en längre tid samt varit aktuella tidigare och då löst sin situation genom en utbildning eller genom ett tillfälligt arbete. Av olika anledningar har de inte fått fortsatt anställning eller tid börjat söka annat arbete. Till denna grupp hör även personer som i dagsläget inte anses vara attraktiva på arbetsmarknaden. De behöver ofta utbilda sig eftersom de saknar, eller har en för gammal, yrkesutbildning. Här finns också personer som länge har haft kontakt med arbetsförmedlingen och som varit föremål för olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Jonassons och Libietis projekt inleddes med en kartläggning av de arbetslösa klienter som var aktuella hos dåvarande socialvårdsbyrån. Resultatet stämmer väl överens med de kartläggningar som redovisats tidigare i denna rapport, det visade sig att hälften av klienterna hade varit utan arbete i mer än sex månader och knappt en tredjedel hade varit arbetslösa i tre år eller mer. Drygt en tredjedel av klienterna hade ingen kontakt med arbetsförmedlingen, trots att arbetslöshet bedömdes vara deras huvudproblem. ”Kartläggningen visade också att socialsekreterarnas kunskap om klienternas resurser, t ex utbildning och arbetslivserfarenhet, var mycket bristfällig” (Jonasson 1989, s. 7).

Klientarbetet inleddes med en utredande och klargörande fas där man träffade varje klient två gånger i veckan, ungefär två timmar varje gång. Förutom rena faktauppgifter, om bland annat klientens utbildning och arbetshistoria, inriktades den utredande fasen på att noggrant utreda klientens behov, resurser samt arbetsförmåga. ”Några reagerade med förvåning på den täta kontakten men ingen var uttalat negativ. Tvärtom tyckte flera av klienterna att det var skönt, att det äntligen ”hände något”. (Jonasson, 1989, s. 9).

Jonasson förvånas över svårigheten att få till stånd någon slags kunskapsinsamlande inom socialtjänsten. Hon betonar just bristen på kunskap om klienterna, samt att många handläggare inte ens brytt sig om att fråga vad klienten själv ville, tyckte eller tänkte.

Det märkliga är dock att även i de fall då kunskapen om klienten både finns och faktiskt är väl dokumenterad, känner sig tydligen många socialsekreterare manade att ändå börja om: de ställer samma frågor, föreslår samma insatser, begär samma misstag

och drar ibland också samma slutsatser som tidigare socialsekreterare dragit. (Jonasson, 1989, s. 53).

Den skriftliga dokumentationen hade mycket stora brister. ”Varje ny handläggare får börja om från början. Mycket tyder på att den bristande dokumentationen speglar bristen på kunskap.” (Jonasson, 1989, s. 18).

I den uppföljande rapporten konstaterar Jonasson att flertalet klienter hade en marginell koppling till arbetslivet och att de var i behov av skiftande former av stöd.

Resultaten av de båda kartläggningar som gjorts, pekade på att de arbetslösa klienterna vid socialvårdsbyrån hade en lös anknytning till arbetslivet och att stora grupper tycktes vara i behov av ganska omfattande stöd, för att kunna återgå till arbetslivet. Enbart hjälp i form av socialbidrag eller platsanvisning är ofta helt otillräckligt. (Jonasson, 1989, s. 17).

Om man ställer detta konstaterande gentemot socialtjänstens organisation av sitt arbete blir glappet uppenbart, menar Jonasson, eftersom de insatser som ges till största delen handlar just om socialbidrag eller platsanvisning. Klienterna är i behov av något annat än det rent ekonomiska biståndet, frågan är vem eller vilka som ska bistå med detta? ”Både inom socialtjänsten och bland andra berörda t ex arbetsförmedlingen, tycks man helst vilja arbeta med personer som har en sk god prognos och som redan från början är motiverade till en förändring.” konstaterar Jonasson. (1989, s. 16).

Billquist (2001) säger att ansökan om ekonomiskt bistånd oftast är ingången till socialkontoret. ”En av deltagarna tar upp frågan om hur det kan komma sig att en klient kan gå osedd genom byrån under flera års kontakt – ’Varför såg man inte?’” (s.17). En berättigad fråga som kanske visar på att när klienten väl kommit in, kan han eller hon lätt bli kvar där.

Liksom hos Jonasson upplever deltagarna i nätverket att arbetet med ekonomiskt bistånd blivit ”tyngre”, man har inte längre några ”lätta och roliga besök”. Vilka är då de lätta och roliga klienterna och vilka insatser är de i så fall i behov av? Rör det sig om just ”vanliga” arbetssökande klienter torde deras behov endast bestå av just ekonomiskt bistånd i avvaktan på att de ska få en egen försörjning. Troligtvis rör det sig om de klienter som under krisåren aktualiserades hos socialtjänsten just på grund av arbetslöshet och varav det stora flertalet gick ut i arbete när konjunkturen vände. Kvar är alltså, som vi tidigare konstaterat, klienter som är i behov av andra insatser än enbart ekonomiskt bistånd. Kan det vara så att detta skapar ett dilemma för socialtjänsten på så sätt att de klienter som idag är aktuella inte har den ”lätta” problematik som socialtjänsten efterfrågar?

”För båda parter blir också ’väntan’ ett problem – klienterna har väntat

på besked om jobb eller utbildningsplats – `de har blivit lovade och så blir det inget´”. (Billquist, 2001 s.36) Hur mycket orkar klienterna, frågar sig Billquist. En berättigad fråga eftersom effekten av denna väntan och misströstan torde innebära ytterligare passivisering.

5.3 Motivations- och förändringsarbete

Motivationsarbetet var den del av vårt arbete som krävde mest tid och kraft. Det pågick från den stund då klienten för första gången kom in genom dörren och fram till att vi avslutade vårt arbete. Men det var inte bara den tidsmässigt långa processen som tog kraft, det var även motståndet mot och rädslan för själva förändringen som vi hela tiden fick kämpa emot. Det stora flertalet av klienterna var passiviserade när de kom till oss – samtidigt som de bar på ett mer eller mindre uttalat motstånd mot allt som kunde innebära en förändring. Vilket innebar att vi fick jobba hårt för att skapa en motkraft. En av våra klienter uttryckte detta på följande sätt:

Han var väldigt offensiv, på gott och ont. Det goda är väl att det får igång en och det onda är att det inte är något roligt, han var ju inte elak eller något, men han är ju så jävla envis. Han är som en jävla iller. Jag kallar honom för illern istället för Lennart. Han använder exempelvis aldrig min vanliga telefon utan ringer alltid på mobilen så att han får tag på en på en gång och han ringer väldigt mycket. Och det är väl det som är positivt, och negativt – ur ett egotrippat perspektiv så är det ju otäckt, om man säger så. Men på lång sikt så är det ju bra naturligtvis.

Motkraften som vi skapade upplevdes alltså både som positiv och negativ. Även om resultatet blir positivt kan förändringen, speciellt i början, upplevas som negativ, vilket på ett bra sätt sammanfattar den känslomässiga delen av förändringsarbetet. Om man arbetar i en krävande verklighet, som mestadels består av punktvisa och akuta insatser som allt för sällan resulterar i en förändring, är det lätt att misströsta och ge upp alla försök att skapa en motkraft. Därför är det betydelsefullt att socialsekreteraren tror på att en förändring är möjlig och aktivt agerar utifrån denna övertygelse. Om man inte gör det är risken stor att man istället medverkar till att skapa långvariga biståndsmottagare. Ett tydligt exempel på detta är följande uttalande från en socialsekreterare:

Jag vet ärenden som blivit kvar i försörjningsgruppen och som jag har fått över efter ett år. Som inte sökt ett enda jobb på ett år och erkänt det att så är det, det är ju ingen som har frågat efter något. Så därför tror jag att om man bara låter dom gå där utan någonting och bara skicka in sin ansökan så fastnar dom.

En svårighet med förändringsarbetet är att klienten är beroende av det ekonomiska biståndet för sin överlevnad, något som kan motverka en öppenhet på så vis att klienten betonar vissa delar av sin livssituation och undanhåller andra av rädsla för att mista försörjningsstödet. Därför är det av största vikt att socialsekreteraren lyckas skapa en allians med klienten. Etablerandet av denna är själva grundförutsättningen för att man ska kunna uppnå det uppsatta målet, något som även bekräftas av den moderna behandlingsforskningen. ”Luborsky betonar att samarbetsrelationen mellan behandlare och klient har större betydelse än enskilda metoder för att uppnå goda behandlingsresultat.” (Melin & Näsholm, 1998, s. 149).

Uttrycket förändringsarbete kan te sig svårförklarad. För att skapa en vidgad bild av förändringsarbetet som vi utförde skulle jag vilja använda mig av den medicinske sociologen Aaron Antonovsky (1991). Antonovsky beskriver hur människor som upplever en känsla av sammanhang (KASAM) har en ökad möjlighet till tillfrisknande, eller rättare sagt en förmåga att klara av svåra påfrestningar, såväl kroppsliga, psykiska som sociala. Enligt Antonovsky är de tre centrala komponenterna i KASAM – begriplighet, hanterbarhet och meningsfullhet. För att aktivt kunna delta i ett förändringsarbete är det alltså en fördel om man upplever tillvaron som meningsfull, begriplig och hanterbar. Något som torde vara raka motsatsen till hur det stora flertalet av våra klienter upplevde sin tillvaro när de kom på sitt första besök. Vårt arbete bestod därför i mångt och mycket av att försöka skapa en hanterbar, begriplig och meningsfull tillvaro för våra klienter.

Men för att kunna bistå med detta måste även vi, som professionella, uppleva vår tillvaro på ett liknande sätt. Vad händer om inte socialsekreteraren upplever sin arbetstillvaro som meningsfull, begriplig och hanterbar? Kan det skapa en arbetssituation liknande den som en klient beskriver när han i en intervju ger sin syn på försörjningsgruppen:

Jag tror att personalen som jobbar på en sådan enhet blir väldigt utbrända snabbt, jag tror att det är väldig psykiskt dränerande att jobba och se så mycket elände. Det är ju svårt att bara lämna av här och gå hem sedan, det är ju ett väldigt psykiskt jobbigt arbete och det märks på väldigt många att dom klarar inte och då blir dom korta i sättet, oengagerade – och det är synd.

Efter man genomfört den utredande fasen gick Jonasson och Libietis vidare för att försöka hitta en lämplig arbetsplats, där varje deltagare behövde en individuell lösning.

Lite naivt hade vi förutsatt att de arbetslösa klienterna både klarade av och ville arbeta. Vi var varken förberedda på den ambivalens eller det motstånd mot förändring som fanns hos många. Inte heller hade vi räknat med att klienterna skulle vara så

passiviserade som de var. Något som ofta slog oss var hur anmärkningsvärt lite socialtjänsten gjort för att hjälpa dessa människor. (Jonasson, 1989, s. 18).

Jonasson och Libietis gör även en annan viktig reflektion när de summerar sina erfarenheter. ”I efterhand anser vi, att vi kanske i ännu större utsträckning, borde ha utvecklat stödet på arbetsplatsen.” (Jonasson & Libietis, 1987, s. 87).

När det gäller arbetet med långtidsarbetslösa konstaterar man hos socialbidragsnätverket att det krävs både tid och engagemang för att åstadkomma en förändring. ”Dessa personer känner också ofta en allmän hopplöshet och misstro inför framtiden. För socialsekreterarna blir det svårt att motivera dessa personer och att hitta en ’bra’ sysselsättning” (Billquist 2001, s 35). Billquist konstaterar även att en lång period av arbetslöshet leder till en passivering som blir svår att bryta. Billquist tar upp ett antal viktiga punkter, passiviseringen som drabbar klienterna, maktlösheten som klienterna delar med handläggarna samt att handläggarna inte har tid att remittera klienterna vidare.

5.4 Rörelse, uppmärksamhet och tid

Jag har i föregående kapitel beskrivit motståndet mot och rädslan för förändring som vi mötte hos våra klienter. Man skulle kunna tänka sig att den långa frånvaron från arbetsmarknaden i kombination med rädslan för förändring skulle innebära att klienterna önskade en långsam start vad det gällde den praktiska delen av förändringsprocessen. Men det var precis tvärtom, alla klienter uppvisade ett stort behov av att det hände något konkret. Denna rörelse måste komma till stånd mycket snabbt. Eftersom motivation är en färskvara gäller det att kunna ta till vara på den när den uppträder, vilket innebar att vi redan efter två till tre samtal provade någon form av insats utifrån den kunskap som vi hade vid tidpunkten.

Rörelsen blev på så sätt raka motsatsen till den passivering som våra klienter levte med under många år, vilket också blev till en utmaning när de helt plötsligt skulle ingå i ett sammanhang. Eller som en klient uttryckte det:

Det vet du väl själv hur det är när man är på eller när man inte är på. När man bara går runt och det inte händer så mycket. Däremot – pang – helt plötsligt måste du sätta på tvätten innan jobbet och ta ut den efter jobbet.

Även Jonasson och Libietis pekar i sin rapport på nödvändigheten av att något måste hända, att det måste finnas en rörelse, samt att det måste hända snabbt. ”Vår tidigare erfarenhet hade också visat, att många klienter har en

låg toleranströskel för utdragna procedurer. De vill att idéer omedelbart ska omsättas i praktisk handling och när så inte sker, tenderar de att tappa modet och ge upp.” (Jonasson & Libietis 1987, s. 69).

Man måste träffas för att kunna uppnå en förändring, uppmärksamhet innebär alltså i det här fallet en fysisk och psykisk närvaro. Vi hade tid och ett begränsat antal ärenden, vilket gav oss nödvändigt praktiskt utrymme. Vi hade även stort stöd i varandra samtidigt som vi arbetade i en verksamhet som var framgångsrik och som uppmärksammades av politiker, chefer samt av våra klienter. Men det är krävande att utgå från en fysisk och psykisk närvaro i klientarbetet.

Jag tänker ibland att man är glad att få folk vidare, det är arbetsamt att bygga relationer, att sitta och traggla och jag tror att när folk känner sig pressade är det bättre att bara bli av med det, att inte komma nära människor. För det ställer vissa krav på en själv också. (socialsekreterare, försörjningsgruppen).

På frågan om man märkt någon skillnad mellan bemötandet man fick från Rehab och tidigare kontakter med socialtjänsten, finner man två gemensamma nämnare hos de intervjuade klienterna. Den första handlar om kontinuitet i den mening att Rehab har varit med hela tiden, vilket värderades högt av klienterna: ”Ragnhild har alltid funnits i bakgrunden och har det varit något så har jag kunnat prata med henne, det har alltid känts som en trygghet att hon fanns där”.

Skillnaden mot klienternas beskrivning av försörjningsgruppen är uppenbar: ”Det byts ju i ett kör och man får aldrig träffa samma människa.”, säger en klient. Medan en annan uttrycker sig så här: ”På soc var det den ena efter den andra som avlöstes, man kunde ha dom några månader och så fick man besked om att det var en ny. Det hände liksom ingenting för man lärde aldrig känna varandra.” Detta är en viktig kommentar som socialtjänsten behöver ta till sig. Det är inte alltför ovanligt att omorganiseringar och ett ständigt byte av personal skapar situationer där man aldrig ”lär känna varandra”. Ibland kan man få en känsla av att i den byråkratiska organisationen ska alla vara utbytbara och att gemensamma bedömningar och ett professionellt förhållningssätt ska säkerställa att klienten får det bistånd som man är berättigad till. Men det får inte gå så långt att klienten och handläggaren inte hinner lära känna varandra, i så fall är det svårt att motivera att ansvaret för socialbidraget ska ligga hos socialtjänsten.

En annan gemensam nämnare hos de intervjuade klienterna är att de säger sig ha märkt en skillnad i engagemang från Rehab:s sida kontra tidigare kontakter med socialtjänsten. ”Man brydde sig här, engagerade sig och det var bra. Man försökte väl tidigare också, men då fick jag göra allting

själv. Jag fick stöd på ett annat sätt nu.”, säger en av klienterna. En annan klient beskriver den hjälp han tycker sig ha fått från Rehab som att ”Jag fick hjälp med att ta mig själv i kragen.” och säger att skillnaden gentemot försörjningsgruppen är den att: ”där går man ju hur länge som helst på det sättet, verkar det som”. Det tycks alltså vara så att de intervjuade klienterna anser det vara betydelsefullt att få stöd och inte bli lämnade ensamma att genomföra sin förändringsprocess. Det kan även vara värt att nämna att de intervjuade klienterna gjorde en klar åtskillnad mellan Rehab och försörjningsgruppen, på ett sätt som skulle kunna tolkas som om Rehab överhuvudtaget inte tillhörde socialtjänsten. Denna åtskillnad stämmer även överens med svaren från den utvärdering som gjordes av Slussens verksamhet samt med Jonassons och Libietis projekt.

Att jobba med försörjningsstöd tycks vara att leva med ett ständigt minuskonto vad det gäller tid. Man hinner inte ens med bråkdelen av vad man skulle göra och värst av allt är att man inte har tid att träffa sina klienter. ”Eftersom jag själv inte sitter med så mycket tid till mitt förfogande blir det lite snålt. Jag skulle behöva ge den här personen mer tid själv – men den möjligheten finns nästan inte.” (socialsekreterare, försörjningsgruppen). Verkligheten i försörjningsgruppen är alltså sådan att man säger sig inte ha tid att göra det som är själva förutsättningen för allt förändringsarbete, det vill säga att träffa sina klienter.

Frågan är om inte många av dagens socialsekreterare utvecklats till någon form av socialadministratörer, där kanske vissa väsentliga delar av det sociala arbetet har fått stryka på foten för andra mer administrativa arbetsuppgifter. Det skulle i och för sig inte skulle vara särskilt förvånande, eftersom vi lever i en postmodern tid med en svindlande teknologisk utvecklingstakt. Det kanske till och med är en naturlig utveckling, ett tecken i tiden. Men frågan är om det går att administrera fram en förändring.

Jag tror ju att människor behöver tid. Det finns klienter som vill träffa oss, som hör av sig och undrar om vi inte ska träffas snart och det är klart då får dom ju en tid. Men det är ju inte så ofta som jag själv talar om att jag måste träffa dig nu – eller säger att vi behöver träffas för att prata. (socialsekreterare, försörjningsgruppen).

Vad gör då, kan man fråga sig, handläggarna i försörjningsgruppen; det omedelbara svaret är att de arbetar oerhört mycket, inte alltför sällan arbetar de så mycket att de blir utbrända. Den stora mängden arbete tycks i mångt och mycket handla om att tillfredsställa omedelbara behov hos klienten, arbetet blir på så vis till största delen inriktat på att ta hand om och försöka lösa olika kaotiska situationer som klienterna levererar i en aldrig sinande ström.

Det är säkerligen så att det görs mycket som inte behöver göras, det tror jag också. Att vi dras med i de omedelbara behoven av folk som skriker, vi kan inte hålla ifrån oss och sortera vad ska vi gå in i. Jag tror att vi ibland kanske gör för mycket av fel sak, utan att riktigt förstå det. För att det är det enda vi kan komma på just då och vi har inte tid att reflektera över något annat heller eller att få in något annat. (socialsekreterare, försörjningsgruppen).

Vad är det då som hindrar försörjningsgruppen från att arbeta på ett liknande sätt som Rehab? Skulle mer tid, mer personal få försörjningsgruppen att arbeta på ett annat sätt? Självt ställer jag mig tveksam till detta, jag tror snarare att resultatet skulle bli att försörjningsgruppen använde de extra resurserna till att göra mer av det man redan gör. Den kanske viktigaste frågan i sammanhanget är hur vi använder den tid som vi har till vårt förfogande.

Hos Rehab var tiden en nödvändig faktor för att kunna genomföra arbetet och detsamma tycktes gälla för Arbetsforum:

Det är ju det att jag inte har jour och tidsbeställning och att jag inte har det här akuta på något sätt – för det är ju skillnad att jobba i ekonomigruppen. Jag har tid att jobba med mina klienter, det är ju så. Men det är nästan jobbigt också att ha det bra i sin arbetssituation, när andra har det så kaotiskt. För det lever man ju med här – att man hela tiden känner att jag har ju en bra arbetssituation jämfört med de andra – men så får man tänka så att: vad är då normalt egentligen? (socialsekreterare, Arbetsforum).

Vad är normalt frågar sig socialsekreteraren och jag ställer samma fråga: Är det normalt att ha tid att jobba med sina klienter eller är det normalt att leva i kaos?

Att förändringsarbete tar tid är Jonasson och Libietis medvetna om: ”Att som vi, försöka rehabilitera långvarigt socialbidragsberoende klienter med olika slags problem inom några månader, har ibland tett sig allt annat än realistiskt” (1987, s. 145). Men förändringsarbete tar inte bara tid, det är även svårt, två komponenter som i en pressad arbetssituation kan te sig övermäktiga. ”Att det är svårt får inte bli en anledning att inte försöka. Men så länge handlingsutrymmet är som det är och vi inte ser till att vidga det, är det kanske enklare att blunda och låta bli att fråga klienten om alltför mycket?” (Jonasson & Libietis 1987 s. 159).

Tiden har varit ett återkommande tema även hos socialbidragsnätverket. ”Vid ett flertal tillfällen har kommentarer som ”om jag bara hade mer tid” eller ”tiden räcker inte till” kommit upp då grupperna diskuterat vad de gör och hur de egentligen skulle vilja utföra sitt arbete. De har t.ex. inte tid att gå med sina klienter till arbetsförmedlingen då det skulle behövas eller att träffa klienten på andra ställen än på byrån.” Billquist ställer sig även frågan om mer tid skulle ge ett annat resultat? ”För några av socialsekreterarna är ambitionen att träffa sina klienter åtminstone en gång per månad, men man

hinner inte detta. ”Man räcker inte till, som en av socialsekreterarna uttrycker det.” (Billquist 2001, s. 32).

5.5 Arbetsledning och organisation

Rehabs arbete har bedrivits och utvecklats utan någon som helst inblandning från arbetsledningen. Samma självständighet avseende arbetets utförande beskriver Arbetsforum när de blir tillfrågade om hur arbetsledningen ser ut.

Han (bitr. enhetschefen) är inte närvarande, det känner man väldigt tydligt och det har varit så hela tiden, även med andra chefer. Det har alltid varit så och det har varit väldigt trevligt att jobba på det sättet, man har lärt att man har haft tillit. (socialsekreterare, Arbetsforum).

Till skillnad från Arbetsforum tycker inte socialsekreterarna i försörjningsgruppen att frånvaron av arbetsledning är något positivt. ”Jag saknar verkligen det på det här stället, att någon bryr sig om vad jag håller på med.”, svarade en socialsekreterare och visade därmed på den ensamhet och utsatt-het som alla intervjuade socialsekreterare i försörjningsgruppen gav uttryck för. Att arbeta med människor är ett krävande arbete. Ofta får man, som enskild socialarbetare, vara både struktur och energikälla till många av sina klienter, vilket i sin tur skapar ett behov hos socialsekreteraren att bli uppmärksammas av organisationen. Om inte arbetsledningen är närvarande kan det lätt utvecklas subkulturer inom enheten, där personalens behov hamnar framför klienternas och där gemensamma målsättningar blir svåra att uppnå. Det vill säga en arbetsplats där var och en bedriver en egen verksamhet utifrån sina egna tankar och behov.

För socialsekreterarna i försörjningsgruppen framstår den närmaste arbetsledaren, dvs. den biträdande enhetschefen, som den viktigaste personen. Enhetschefen tycks befinna sig alltför långt ifrån den dagliga verksamheten för att upplevas som betydelsefull och verksamhetschefen befinner sig på en nivå som skulle kunna beskrivas som abstrakt för dem som befinner sig i det direkta klientarbetet.

Vad är då den närmaste arbetsledarens uppdrag? Är det att vara den stödjande, ledande och kontrollerande person som försörjningsgruppen önskar?

Ledande... det är väl där som det inte kanske hinns med alla gånger, utan det är den löpande driften som tar den mesta kraften. Och när det är sådana här sekvenser med personalbyten och att det står tomt ibland på vissa tjänster, då äts ju så att säga min vardag upp åt att hålla driften igång på något sätt. (biträdande enhetschef).

Även arbetsledaren har alltså dåligt med tid, vilket tydliggör den parallella processen med handläggarna i försörjningsgruppen och att tiden som finns verkar gå åt till att hålla den dagliga driften igång, något som personalen verkar vara väl medvetna om:

Att bli chef är ju ett uppdrag som är näst intill omöjligt och det gör ju också att jag känner att jag brukar mig inte av honom överhuvudtaget, han gör ju så gott han kan ungefär – men det blir ju heller inte så bra, det blir ju samma fenomen som vi har med klienterna någonstans. (socialsekreterare).

Ingrid Byberg, som studerat organiseringens betydelse i socialbidragsarbetet, skriver att i lågkostnadskommunerna, det vill säga kommuner med låga socialbidragskostnader: ”används en större del av personalen till arbetsledande befattningar” (2002 s 160). Det innebär att handläggarna arbetar nära sin närmaste arbetsledare och personalen i dessa små grupper uppfattar arbetsledningen som stödjande. Däremot har högkostnadskommunerna relativt stora arbetsgrupper, skriver Byberg, ”vilket försvagar ledningsfunktionen” (a.a.). Detta stämmer väl överens med den situation som biträdande enhetschefen befinner sig i, där han ska handleda och arbetsleda en personalgrupp som är tre gånger så stor som grupperna i lågkostnadskommunerna.

Det tycks alltid finnas ett stort behov av mer personal inom socialtjänsten och SDF Centrum är inget undantag i det fallet. I intervjuerna svarade alla socialsekreterare *mer personal*, på frågan om vad som skulle krävas för att kunna åstadkomma ett förändrat arbetssätt. Men frågan är om inte man inte i första hand skulle lägga resurser på en utökad arbetsledning för att på så sätt kunna öka stödet till personalen.

Hur har då biträdande enhetschefen fått sitt uppdrag och framgår det tydligt vad han ska göra?

Det är väl ingen chef som uttryckligen har kommit mig till mötes och talat om att så här är ditt uppdrag. Lämnat över ett uppdrag i handen så att säga, klart och koncist formulerat. Utan det är väl rätt mycket så att man har plockat upp detta under resans gång. (biträdande enhetschef).

Det är ungefär samma svar som flera av handläggarna ger angående uppdraget. Ingen har berättat vad man ska göra utan, som i exemplet ovan, man ”plockar upp det under resans gång”. Vad är det då man plockar upp? Kan det vara olika saker som varje enskild tjänsteman anser vara viktiga utifrån sin egen bedömning, utifrån sin egen personlighet? Vem är det som tar ansvar för verksamheten och dess utveckling?

Ytterst få av de intervjuade verkar kunna se sig och sitt arbete som en del av organisationen. ”Organisationen här i huset har jag inte riktigt kläm på –

det kan bero på att de har hamnat i ett mellanläge, de vet inte riktigt själva.” (socialsekreterare, försörjningsgruppen). Att det finns en diskrepans mellan ledningen och försörjningsgruppens personal framgår av intervjuerna med socialsekreterarna, där de flesta ger uttryck för att vara ensamma i sin situation, alienerade från sin organisation samtidigt som de uttalar en skepticism inför ledningens önskemål om hur arbetet skall genomföras.

Samtidigt är verksamhetsledningens önskemål om hur man vill att arbetet ska bedrivas mycket tydliga. Vid ett personalmöte med enheten för försörjningsstöd, i november 2002, betonade verksamhetschefen vikten av att det görs en utredning av varje enskild klient; han betonade även vikten av att verkligen träffa klienterna och inte bara se till att det ekonomiska biståndet blev utbetalt på ett korrekt sätt.

Trycket på enheten har lättat och det känns som vi är på rätt väg, vilket innebär att vi kan få tid och möjlighet att arbeta som socialarbetare. Målsättningen med vårt arbete måste vara självförsörjning, att folk ska kunna klara sig själva, något som ska vara ett genomgående mål i allt socialt arbete som bedrivs i SDF Centrum. (verksamhetschef).

Målsättningen med verksamheten är alltså tydlig, problemet verkar bestå av svårigheten att föra denna målsättning nedåt i organisationen.

Jonasson är i sin uppföljande rapport kritisk mot socialtjänsten och menar i en beskrivning av en klient att han är en person som far illa, men att hans behov på något vis blir underordnade organisationens. ”Det är som om det i grund och botten fanns en önskan om att behålla Henrik som klient.” (1989, s. 49). Jonasson menar vidare att organisationens förvirring och brist på mål får sin motsvarighet i arbetet med klienterna: ”Resultatet blir att ‘den egna företagsamheten’, där varje socialsekreterare styr kontakten med klienten utifrån egna målsättningar och behov, grasserar fritt.” (a.a. s. 49).

När Jonasson och Libietis frågade sina kollegor om deras syn på projektet svarade nästan alla att de önskade hjälp med både bedömningar, utredningar och handledning. ”Vår åsikt är, att många av dessa behov borde kunna tillgodoses genom att arbetsledarna tog ett större ansvar när det gäller handledning och arbetsledning.” (Jonasson & Libietis 1987, s. 159).

Socialbidragsnätverket har också reflekterat kring organisation och gruppdeltagarna menar att både den informella och den formella organisationen måste uppmärksammas om man ska kunna förändra sitt arbete. Det måste också finnas en dialog med politikerna för att skapa en samsyn kring uppdraget. ”För socialsekreterarna är det viktigt att uppleva att de har stöd från såväl politiker som från organisationen och att deras professionella kunskap tas till vara i arbetet med ekonomiskt bistånd – att det inte bara blir ett arbete efter ”löpandebandetprincipen”. (Billquist 2001, s. 33).

5.6 Samverkan

För att hjälpa en människa genom en förändringsprocess för att få en annan försörjning krävs det en fungerande samverkan med ett flertal olika aktörer. Detta gäller speciellt när problemen hos människor vi möter tenderar att bli mer komplexa. Men en fungerande samverkan är något mer än ett uttalat uppdrag från arbetsledningen, den bygger på den enskilde tjänstemannens förmåga, övertygelse och drivkraft. Samverkan kan inte skapas av regler och förordningar, om inte viljan eller förmågan finns blir det ingen reell samverkan. Vi får inte blunda för att samverkan kan innebära ett merarbete, i en redan pressad tillvaro är det lätt att det inte blir av på grund av den enkla anledning att vi inte har tid. Samverkan innebär inte heller att man ska spela ett "Svarte Petter-spel" vad det gäller klienter som ingen vill känna vid.

I tider då socialtjänstens samverkanspartners lider under trycket av ökade kostnader och minskade resurser är det lätt att försöka åstadkomma resultat genom att stoppa inflödet. Som tidigare nämnts verkar det som om de senaste årens utveckling har lett till en situation för försäkringskassan som i mångt och mycket påminner om den som socialtjänsten befann sig i under mitten av 90-talet. Det vill säga en dramatisk ökning av inflödet, inga ytterligare resurser, samt ovanpå allt detta ett beslut om att sänka kostnaderna till hälften vilket ställer stora krav på en fungerande samverkan så att inte de svagaste grupperna i samhället kommer i kläm.

Behov av samverkan betonas också av Billquist:

I rollen som socialsekreterare ingår att samarbeta med andra yrkesföreträdare, t.ex. handläggare vid arbetsförmedling eller försäkringskassa. Socialsekreteraren blir ofta samordnaren av alla de olika insatser som olika aktörer riktar mot klienterna och som många gånger, liksom synsätten, inte "står i samklang med varandra" (Lindgren op. cit., s. 87). Den samordnande rollen kan ses som en specialistfunktion i sig. (Billquist 2001, s. 34).

Avslutningsvis skulle jag vilja anknyta till Jonassons (1989) uppföljande rapport där hon summerar de viktigaste problemställningarna och slutsatserna från sitt och Libietis projekt:

- Att klienterna hade en mycket svag förankring på arbetsmarknaden och gick utan arbete i långa perioder
- Att endast hälften av de arbetslösa hade kontakt med arbetsförmedlingen
- Att den dominerande insatsen utgjordes av socialbidrag
- Att många var passiviserade av ett alltför långvarigt socialbidragsberoende

- Att det saknades kunskap om klienternas problem, behov och resurser
- Att behovet av en utredningsmetodik var stor
- Att en stor del av byråns klienter var i behov av mer stöd än enbart socialbidrag eller en platsanvisning från arbetsförmedlingen
- Att andelen långtidsarbetslösa inte hade minskat. Klienterna verkade fastna i ”socialapparaten”.

Slutsatser som till punkt och pricka överensstämmer med erfarenheterna från Slussen samt Rehab. Den enda skillnaden är av geografisk och tidsmässig art, där Jonasson grundar sina slutsatser från ett projekt som bedrevs i Stockholm för nästan tjugo år sedan.

6. Mot en förändring – om projektets implementering

Följande förändringsdiskussion utgår inte från organisationsteoretiska eller implementeringsteoretiska perspektiv, som därmed skulle kunna peka ut olika betydelsefulla faktorer. Istället har jag valt att inleda med en övergripande teoridel (6.1) när det gäller förändring, där jag utgår från valda delar ur Bernler och Johnsson (1988) samt Watzlawick, Weakland och Fisch (1978) och kopplar detta till förändringsarbetet med klienterna.

I nästa del (6.2) beskrivs implementeringen av nya arbetsätt, där jag använder mig av de uppföljande intervjuerna samt Watzlawick mfl. för att försöka beskriva förändring och förändringsarbete med avseende på implementering och förutsättningarna för att införa nya metoder och arbetsätt i en gammal organisation.

Kapitlet avslutas sedan med en beskrivning (6.3) av hur man kan förstå klientens förändringsprocess, samt hur man motiverar och bemöter klienter som uppvisar starka försvar.

6.1 Förändring och förändringsarbete

Bernler och Johnsson anger fem kriterier för professionellt förändringsarbete, varav teori för psykosocialt arbete är ett: ”Förklaringar och förståelse av sociala problem och processer liksom förståelse av själva förändringsprocessen (analysen) måste förenas med kunskap om vad förändring är och hur en sådan kommer till stånd (handlingen)” (1988, s. 19). För att kunna påstå att vi bedriver ett professionellt förändringsarbete bör vi alltså bedriva vår verksamhet utifrån teorier som kan ge en förståelse av förändringsprocessen, vad förändring är och hur man genomför en förändring.

Ett annat kriterium som Bernler och Johnsson anger är *handlingsmodell*, där förändringsarbetet bedrivs utifrån tre olika förhållningssätt. Det första är att behandlaren åstadkommer förändringar i klientens livssituation genom egen aktion. Det andra är att behandlaren åstadkommer förändringar genom direkt styrning och det tredje att behandlaren genom indirekt styrning åstadkommer förändringar.

De klienter vi möter i psykosocialt arbete har oftast en livssituation som är så besvärlig eller rymmer så många olika problem inom de flesta sektorer av livssituationen, att insatser av olika slag måste till för att en gynnsam förändring skall kunna komma till stånd. (Bernler och Johnsson 1988 s. 22).

Författarna betonar riskerna med att ensidigt använda endast något av förhållningssätten och hänvisar till att många behandlare, utan resultat, har lagt ner mycket tid på att försöka förändra svåra livssituationer enbart genom att använda sig av de två första nivåerna. ”Den behandlare som alltid agerar *i stället för* klienten eller alltid kommer med de goda intentionerna om vilket slags förändring som är lämplig riskerar att skapa kroniska hjälptagare.” (a.a.). En behandlare kan sällan arbeta genom indirekt styrning och överlåta alla yttre förändringar åt klienten själv, man måste agera på alla tre nivåerna för att en förändring ska komma till stånd. ”Vår tredelade handlingsmodell skall främst uppfattas så att vi betonar behandlaren *ansvar* för förändringsprocessen.Vi vill också med vår handlingsmodell visa på nödvändigheten av att behandlaren i det psykosociala arbetet intar en *aktiv* hållning.” (Bernler och Johnsson 1988 s. 23).

Om man utgår från den första nivån i Bernler och Johnssons handlingsmodell, dvs. att behandlaren åstadkommer förändringar i klientens livssituation genom egen aktion, så är utbetalningen av socialbidraget ett bra exempel. Utbetalningen är avsedd att underlätta anpassningen till den nya situationen, exempelvis i avvaktan på att personen ifråga ska få ett nytt jobb. ”Tyvärr vet vi att denna typ av åtgärder, i fall av långvarig hjälp, leder till en anpassning till själva hjälpsystemet. Inom psykosocialt arbete krävs därför oftast att man arbetar med systemets *förmåga* att förändras.” (Bernler och Johnsson 1988 s. 105).

Watslawick m.fl. (1996) menar att det finns en förändring av *första ordningen* samt förändring av *andra ordningen*. Enkelt uttryckt kan skillnaden mellan dessa två beskrivas som att en förändring av den första ordningen innebär en övergång från ett tillstånd till ett annat inom ett system som samtidigt förblir oförändrat. Däremot är en förändring av den andra ordningen, en metaförändring, det vill säga en förändring som påverkar hela systemet på så sätt att man går utanför systemets gränser. Författarna menar

att det teoretiskt sett kan vara enkelt att skilja dessa två förändringar åt, men att det utifrån praktiska situationer kan vara mycket svårt.

Att bortse från denna skillnad och den förväxling av de båda förändringsformerna som detta kan medföra, kan leda till lösningsförsök som inte bara misslyckas med att frambringa den önskade förändringen utan som också gör det problem som skulle lösas fullständigt olösbart. (Watzlawick m.fl. 1996 s. 28).

Författarna utvecklar en tanke som grundar sig i att själva lösningen utgör problemet och tar som exempel att när vintern kommer värmer man upp huset och tar på sig varmare kläder för att motverka temperaturfallet. Om denna åtgärd visar sig otillräcklig framkallar *mer av samma* åtgärd till slut den förändring som man önskade sig, dvs. tillräckligt med värme för att motverka kolden. Men *mer av detsamma* kan även bidra till att man blir så varm att man mår dåligt. Genom lösningen av det första problemet har man då skapat ett nytt, och kanske större, problem. Detta, hävdar författarna, är ett motsägelsefullt drag som kännetecknar förändringar i praktiska livssituationer.

Mänskliga problem däremot förblir inte under någon längre tid oförändrade. De har snarare en benägenhet att bli svårare eller att trappas upp då ingen eller en felaktig lösning prövas, och i synnerhet då ännu *mer* av en felaktig lösning prövas. När detta händer, kan problemsituationen förbli strukturellt likartad eller identisk, medan intensiteten i det lidande som den för med sig ökar. (Watzlawick m.fl. 1996).

Ett annat exempel som författarna ger är att det för närstående verkar mest förnuftigt att muntra upp en deprimerad person. Men, hävdar författarna, enligt all erfarenhet hjälper detta förhållningssätt inte den deprimerade, tvärtom kan det fördjupa hans depression. Då fördubblar de anhöriga sina ansträngningar att visa den deprimerade personen på alla goda och glada sidor av livet. Vad de anhöriga inte inser är att deras hjälp går ut på att den deprimerade bör uppleva känslor av glädje, som han inte har, och inte uppleva sorg och nedstämdhet, vilket han gör. Det som för den deprimerade kanske enbart varit en övergående, vardaglig nedstämdhet och sorgsenhet, kan nu förknippas med en känsla av att vara värdelös och otacksam för de ansträngningar de anhöriga gjort och nu blir de anhöriga dessutom så besvikna. Lösningen har då utvecklat en depression istället för den ursprungliga sorgsenheten. ”Vår kliniska erfarenhet har lärt oss att den som har utsatts för dessa fellösningar till sist använder dem på sig själv och därmed uppnår patientstatus.” (Watzlawick m.fl. 1996 s 48).

Kan då ett ensidigt utbetalande av socialbidrag, utan andra insatser, liknas med ”mer av samma åtgärd”? Mer av samma ska alltså bidra till lösningen, vilket i detta fall innebär att klienten ska finna en annan försörjning,

men det resulterar istället i att lösningen blir det största problemet av de två. När ännu mer av en felaktig lösning, det vill säga det ekonomiska biståndet, prövas förblir problemsituationen identisk medan intensiteten i det lidande det för med sig ökar, vilket innebär passivisering, ohälsa med mera.

Hur genomför man då en förändring i praktiken? Watzlawick m.fl. menar att det finns fyra steg:

1. Först gör man en klar definition av problemet i konkreta termer.
2. Därefter gör man en undersökning av de lösningar som hittills prövats.
3. Steg tre innebär att man definierar vad behandlingens mål är (lösningen).
4. Det sista steget innebär att man fastlägger och genomför en plan för att åstadkomma den lösning som man definierat i steg tre.

För att det överhuvudtaget ska kunna lösas måste både behandlare och klient vara överens om att det finns ett problem, något som det kan ta sin tid att komma fram till. Oftast måste man gå från en mycket diffus definition av vad problemet är, eller hur det kan gestalta sig, till en klar och tydlig definition. Därefter vidtar en undersökning av vilka lösningar som redan prövats, vilket ger kunskap om var de nya lösningsförsöket skall sättas in.

Det tredje steget innebär att man ställer upp ett konkret och praktiskt genomförbart mål, vilket skapar en tydlighet för klienten om vad det är som man vill uppnå. Samtidigt som det hjälper behandlaren att inte hamna på villovägar och därmed skärpa problemet, istället för att lösa det. Steg fyra innebär att man genomför förändringen, vilket kan te sig olika från fall till fall. Detta sista steg kan synas som det absolut viktigaste och kanske det enda väsentliga, men utan de tre första stegen finns det inte någon förutsättning för själva genomförandet.

Watzlawick m.fl. betonar vikten av att man som behandlare måste motivera klienten att genomföra förändringsarbetet och om detta inte lyckas kan detta bero på behandlaren. ”En möjlig källa till misslyckande är alltså vår oförmåga att presentera lösningsförsöket på ett ’språk’ som är meningsfullt för vår klient och som därför gör honom villig att acceptera och utföra instruktionen.” (a.a. s. 125). Man nämner även en annan erfarenhet som även blev tydlig för oss under vårt arbete. ”Över huvud taget blir vi under den fjärde fasen inte sällan tvungna att ändra det ursprungliga behandlingsmålet om ytterligare information kommer till eller om redan inträffade delframgångar förändrar situationen.” (a.a.).

6.2 Implementeringen av nya arbetssätt

Erfarenheterna från Slussen visade att den kunskap och erfarenhet som projektet genererade inte påverkade arbetet med försörjningsstöd i den befintliga organisationen. Slussen blev en isolerad företeelse som bedrev en verksamhet som på alla sätt skiljde sig från den ordinarie verksamheten. Detta var inte särskilt förvånande. Under mina yrkesverksamma år hade jag gång på gång konstaterat att inget projekt som jag kommit i kontakt med eller själv deltagit i, lyckats påverka eller förändra den ordinarie verksamheten. Detta är en i många stycken tragisk erfarenhet som även Jonasson beskriver: ”Det ordinarie arbetet har inte påverkats, varken under projekttiden eller efteråt. Ibland verkar det nästan omöjligt att till den ordinarie organisationen återföra kunskap och arbetssätt, som utvecklats i ett projekt.” (1989 s. 60).

Arbetet i Rehab samt Slussen och även Jonasson och Libietis projekt skulle kunna definieras som en förändring av andra ordningen på det sättet att man i utvecklingen av ett nytt arbetssätt går utanför systemets gränser. Även om det inte handlar om något nyskapande eller revolutionerande arbete, så skiljer sig arbetssättet ändå markant från den ordinarie verksamheten, som framförallt tycks ägna sig åt förändringar av den första ordningen, det vill säga att man genomför förändringar inom systemet.

Vad det gäller implementationen av de erfarenheter som Rehabs arbete skapat är resultatet nedslående. Arbetet på enheten bedrivs vid skrivande stund på liknande sätt som det gjordes när vårt uppdrag startade och att ingen förändring kommit till stånd framgår även tydligt i de uppföljande medarbetarintervjuerna. ”Jag vet inte om det beror på att jag har varit här längre tid nu, men jag tycker det blir värre och värre ju längre tiden går – med allting.” (socialsekreterare, försörjningsgruppen). Man upplever alltså en förändring mer till det sämre, något som även andra medarbetare bekräftar. ”Vissa små saker tycker jag mig ha sett förändras, som att min arbetsledare aldrig är på plats nu – jag tycker han var lite mer på plats tidigare. Jag tycker också att folk verkar bli mer och mer uppgivna.” (socialsekreterare, försörjningsgruppen). Temat förändring till det sämre finner man även hos Arbetsforums personal, vilket blev mycket tydligt när arbetsledningen under våren 2003 föreslog att socialsekreterarna från Arbetsforum skulle ingå i jour- och tidsbokningssystemet. ”Det är ju inte att erbjuda bättre möjligheter för klienterna i detta arbete, det är ju bara att avlasta den andra gruppen en kaotisk situation – att alla ska ha det lika jävligt på något sätt.” (socialsekreterare, arbetsforum).

Vad är det då som försvårade förändringen? ”Jag känner att många som

finns i den här organisationen har jobbat här för länge, dom vill inte ändra på något, dom trivs som det är och det tror jag är ett hinder.” svarade en socialsekreterare i försörjningsgruppen. Hinder mot förändring kan alltså finnas hos medarbetarna själva. Kan det vara så att man allt för länge har ägnat sig åt vad Watzlawick m.fl. skulle ha kallat *mer av samma åtgärd*? Andra medarbetare såg hinder på annat håll. ”Jag tror inte att arbetsledningen vill ha någon förändring, man är nöjd som det är och då finns det ingen som bär det vidare ner genom organisationen och så blir det inte av.” Som tidigare konstaterats fanns det en otydlighet hos arbetsledningen vad det gäller ansvarsfrågan, en otydlighet som framkom i de uppföljande intervjuerna. ”Man fattar inte uppdelningen här hos arbetsledningen, det är väldigt konstigt. Jag vet inte vem som har hand om budget eller personal eller utveckling av verksamheten.” (socialsekreterare, försörjningsgruppen).

En trolig orsak till att någon förändring av arbetet på enheten inte kommit till stånd var att den enhetschef som initierade Rehabs arbete slutade strax efter att vi påbörjat vårt arbete. Tillsättningen av en ny chef drog ut på tiden och när den väl var genomförd avslutade Rehab sitt arbete. Att det fanns ett behov av förändring bekräftade den nytillträdde enhetschefen vid en intervju i juni 2003:

Det finns ju ett enormt stort behov av förändring vad det gäller det arbete som görs idag, tror jag. Det handlar mycket om det jobb som Rehab har gjort, även om jag inte vet så mycket i detalj om det. Men jag ser ju många paralleller, det handlar ju om att jobba mycket mera tillsammans med klienterna, att hitta andra vägar, mer jobba med socialt arbete, att göra planeringar tillsammans, att hålla en tät kontakt. Jag tror ibland att man gör fel saker, man stängas mycket med fel saker.

Liksom sin företrädare, ansåg den nytillträdde enhetschefen att det fanns ett stort behov av förändring så det är möjligt att denna förändring kommer att komma till stånd längre fram. Som framgår av organisationsplanen har enhetschefen ett stort och vitt omfattande ansvarsområde, vilket rimligtvis innebär att det tar lång tid att sätta sig i de olika verksamheterna och dess skilda behov. Förändring tar tid, vilket vi kan se i det direkta klientarbetet. Förändring av arbetssätt torde inte vara något undantag. Den nytillträdde enhetschefen har lyft upp frågan på dagordningen. Samtidigt får man inte blunda för det faktum att alla som arbetar i försörjningsgruppen samt biträdande enhetschef har en lång yrkesmässig historia av att företrädesvis fokusera på det ekonomiska biståndet, vilket kan vara en förklaring till svårigheten att gå utanför systemets gränser. Hur ser viljan och förmågan till förändring ut? Frågan är också vad som skulle hända med personalgruppen om man verkligen genomförde en förändring av andra ordningen?

Det fanns således flera svar på frågan om vad som försvårade förändringen, men om vi återgår till Watzlawick m.fl. (1978) kan man konstatera att en förändring av andra ordningen inte var möjlig vad det gäller arbetets utförande vid försörjningsgruppen. Så som implementeringen på enheten utvecklade sig finner man stora likheter med en förändring av första ordningen, det vill säga att man övergår eller försöker övergå, från ett tillstånd till ett annat inom ett system som samtidigt förblir oförändrat. Det skulle uppenbarligen behövas mycket mer genomgripande förändringar för att uppnå det uppsatta målet, det vill säga en förändring av andra ordningen.

6.3 Professionellt socialt arbete på enheten för ekonomiskt bistånd

Det är ingen större hemlighet att det är behandlings- och förändringsarbetet med barn och familjer, samt i viss mån arbetet på vuxen- och missbruksenheter, som har högst status inom individ- och familjeomsorgen. Trots att den övervägande delen av personalen på enheten för försörjningsstöd är välutbildade socionomer tycks det finnas en grundläggande missuppfattning om att arbetet med ekonomiskt bistånd varken är eller ska vara ett kvalificerat socialt arbete, det vill säga ett arbete som har sin grund i relationen och mötet mellan socialsekreterare och klient. Arbetet som utförs på enheten består till största delen av att beräkna samt betala ut det ekonomiska biståndet och personalen tycks varken ha tid eller möjlighet att skapa en relation med sina klienter.

Beskrivningar av arbetet med ekonomiskt bistånd tycks mest handla om utredande och bedömning av det ekonomiska biståndet. Hur kan då ett professionellt arbete som gäller försörjningsfrågan se ut? Låt mig börja med att beskriva den problematik som man kan möta i arbetet med långvariga biståndsmottagare. Som tidigare nämnts tycks målgruppen uppvisa en stor fysisk och psykisk ohälsa. Ofta finns där även en mer eller mindre uttalad social problematik samt tydliga inslag av både förnekelse, skam och skuld. Om alla dessa faktorer är konsekvenser av ett långvarigt biståndsmottagande, eller inte, går det naturligtvis inte att uttala sig om. Men oavsett hur problematiken uppkommit är det uppenbart att behovet av bistånd sträcker sig långt bortom det ekonomiska behovet.

Eftersom problemen hos många klienter är så komplicerade försvinner de inte med automatik i och med en anställning. Den nya situationen kan istället inledningsvis innebära ännu en belastning. En förändring av position skapar ofta en känsla av otrygghet och därför söker man sig gärna tillbaka

till den invanda tryggheten när tillvaron upplevs som främmande. Att man plötsligt hamnat på en arbetsplats betyder inte att man verkligen bytt position, snarare befinner man sig i ett tomrum och efter en tid kanske man väljer att definiera sitt eget utanförskap då man känner sig missförstådd och utanför. Får man inte hjälp och stöd att bearbeta denna inre process är risken stor att utanförskapet ökar till den grad att man inte längre orkar stanna kvar, utan väljer att återvända till den position där man känner sig hemma, vilket i detta fall är det samma som socialtjänsten.

Utan att påstå att ett långvarigt biståndsmottagande är det samma som vilken annan beroendeproblematik som helst, kan man ändå konstatera att det tycks finnas vissa liknande erfarenheter vad det gäller förändringsarbete. Vad som i efterhand visat sig ha haft störst betydelse för vårt arbete är en förståelse av förändringsprocessen samt hur man motiverar och möter klienter som uppvisar starkt försvar. Melin och Näsholm (1998) visar på en modell som formulerats av psykologerna Procheska och Di Clemente, ”Stages of Change”, där de beskriver hur människor genomför förändringar i urskiljbara faser. Modellen har varit mycket användbar i vårt arbete, både för att förstå själva förändringsprocessen, men även för att kunna se var i förändringsprocessen som klienten befinner sig.

I den första fasen – *före begrundan/före övervägandet* – är personen inte uppmärksam på att det finns ett problem överhuvudtaget. Hon reflekterar inte heller över förändring.

Utvecklingen går vidare genom *begrundande/övervägandefasen*, där personen efter hand får kunskap och insikt om sitt problem. Hon väger för- och nackdelar med att fortsätta sitt beteende och att genomföra förändringar. Ännu märks inte mycket av detta i aktiv handling. Fasen präglas av ambivalens och kan vara utsträckt över lång tid. Den osäkerhet och länge kvardröjande tvekan som präglar en person i denna fas feltolkas ofta som motstånd, menar författarna och betonar att det istället kan vara klientens svar på att hjälparen går fram i en annan hastighet, riktning eller med andra mål än vad klienten har beredskap inför.

I nästa fas, *förberedelse och beslutsfas*, koncentreras uppmärksamheten kring val och beslut. I beslutsprocessen ingår att personen provar och experimenterar med mindre beteendeförändringar och utvärderar effekten av dessa.

Först i *genomförandefasen* ser man tydliga tecken på förändring. Personen använder flera aktiva strategier i tanke och handling för att bemästra situationen och genomföra förändringen.

Slutligen följer *stabiliseringsfasen*, där den uppnådda förändringen ska befästas, återfall bemästras och det nya beteendet automatiseras, så att det kommer att ingå som en del i personens levnadssätt och livsstil.

De flesta av våra klienter befann sig i de två första faserna, *före begrundan* samt *begrundan*. Det vill säga i faser där personen ifråga är i behov av information, reflektion och möjlighet att begrunda sin situation. Samtidigt kan vi konstatera att det mesta av biståndet som erbjuds är anpassat till de klienter som befinner sig i genomförandefas. Här är det viktigt att betona att vi inte får placera klienten i genomförandefas bara därför det är där som resurserna eller lösningen finns, utan vår uppgift är att följa klienten genom varje fas fram till handlingsfas. Det fåtal klienter som redan befinner sig i handlingsfas kan tillgodogöra sig de resurser som tillhandahålls av Arbetsförmedlingen.

Modellen beskriver inte bara det komplicerade förändringsförloppet på ett enkelt och tydligt sätt, utan den kan också vara till hjälp för behandlaren att göra en uppskattning om var i förändringsprocessen som klienten befinner sig. Som behandlare är det lätt att förivra sig och agera utifrån en förhoppning om att klienten redan från början befinner sig i *genomförandefas*, speciellt om personen ifråga uppger att han eller hon kan ta ett heltidsarbete på den öppna arbetsmarknaden. Om klienten istället befinner sig i någon av de två första faserna kan den osäkerhet och tvekan som uppstår förväxlas med motstånd hos klienten, något som i sin tur kan leda till att behandlaren pressar på ännu mer – vilket kan få ödesdigra konsekvenser. Att människor genomför förändringar i urskiljbara faser innebär nödvändigtvis inte att man konstant rör sig linjärt från en nivå till nästa. Misslyckanden och återgång till tidigare stadier är vanligt förekommande när det gäller förändring.

Försvar beskrivs ofta i litteratur som rör behandling av olika former av beroende. Psykolog Sven-Eric Alborn betonar i boken *Alkohol* (1997), att försvar är nödvändigt för vårt psykiska välbefinnande. Om vi inte hade tillgång till psykiska försvar skulle intryck, upplevelser och känslor skölja över oss och vi skulle ha svårt att hantera vårt dagliga liv. ”En behandlingsprocess får därför inte leda till att man bryter ner människors försvar” (Alborn 1997 s. 205), skriver Alborn. Alborn tar även upp en annan aspekt av försvar: ”Att tillstå att man missbrukar och riskera att bli identifierad som missbrukare innebär en social kränkning och skam. På samma sätt kan människor göra allt för att förneka att de inte längre är attraktiva på arbetsmarknaden.” (a.a., egen kursivering).

Hur ska man då arbeta för att inte aktivera försvaren utan istället försöka skapa en insikt? Melin och Näsholm (1998) menar att försvaren *mobiliseras och förstärks* vid bl.a.:

- diskriminerande bemötande
- ökad påfrestning, kriser och hot utan samtidig möjlighet till konstruktiv hjälp

- attackerande konfrontationer
- bristande timing i behandlarens förhållningssätt, till exempel när behandlaren går fram med en annan hastighet, i en annan riktning och mot andra mål än klienten kan acceptera.

Samt att försvaren *försvagas och sänks* vid bl.a.:

- respektfullt bemötande
- en trygg och förtroendefull relation
- ökade påfrestningar, kriser och hot samtidigt som möjlighet till konstruktiv hjälp erbjuds.

7. Några slutsatser och avslutande kommentarer

Trots att kostnaden för socialbidraget har minskat under de senaste åren tenderar de klienter som finns kvar hos socialtjänsten att bli kvar allt längre. Risken för passivisering ökar med längden på bidragstiden, samtidigt som man kan anta att ett långvarigt passivt bidragsmottagande försvårar möjligheterna till en förändring. Socialtjänsten står därmed inför en stor utmaning och ju längre tid som går utan att man uppmärksammar detta faktum, desto svårare blir det att åstadkomma förändringar.

Den kanske mest betydelsefulla, och samtidigt den mest alarmerande, faktorn i sammanhanget, är det genomgående dåliga fysiska och psykiska hälsotillstånd som gruppen uppvisar, vilket även kan vara en bidragande orsak till att så många klienter tycks ha en marginell ställning på arbetsmarknaden. Behovet av andra insatser än rent ekonomiska är ett faktum som socialtjänsten måste möta genom ett socialt arbete och inte genom administrativa insatser. Förändringsarbete med långvariga biståndsmottagare kan på alla vis jämföras med ett kvalificerat socialt arbete. Vad som i efterhand visat sig ha haft störst betydelse, är en förståelse av förändringsprocessen samt hur man motiverar och bemöter klienter som uppvisar starkt försvar.

Liljeholm Hanssons samt Troedssons kartläggningar, som tidigare redovisats, visar på en samstämmighet när det gäller en bristande kunskap om den enskilde klientens förutsättningar och behov, vilket innebär att både handläggare och arbetsledare famlar i blindo. När det gäller tiden för hur länge klienten varit aktuell konstaterar Troedsson att siffrorna troligtvis var i underkant, bland annat beroende på tekniska avslut och förändringar i datasystemen. Båda kartläggningarna visade även på att målgruppen sällan fick

någon annan insats än ekonomiskt bistånd, trots att gruppen tycktes vara i ett stort behov av skiftande insatser.

Den dagliga verksamheten tenderar att sluka all kraft och all uppmärksamhet, vilket inte bara försvårar alla försök till förändring utan även tycks förhindra möjligheten att ta till sig nödvändig information. Det är uppenbart att det alltför ofta förekommer otydligheter, inte bara vad det gäller uppdrag, mål och metod, utan även vad det gäller beslutsordning, dvs. vem som har ansvar för vad. Att tänka sig att den enskilde handläggaren ska ha tid och ork att föreslå och genomföra nödvändiga förändringar är inte bara orealistiskt – utan det är även felaktigt. Det inte är arbetstagarnas uppgift att förändra den verksamhet som bedrivs utan det är en viktig och nödvändig uppgift som åligger arbetsledningen.

Det arbete som vi utförde inom ramen för det aktuella projektet baserade sig på några självklara grundstenar i socialt arbete, som ett gediget och väl utfört utrednings- och motivationsarbete, tät kontakt, klientens aktiva medverkan, en fungerande samverkan och ett tydligt uppdrag. Motsatsen till detta fann jag hos försörjningsgruppen där man arbetade utifrån ett otydligt uppdrag samt saknade kunskap om klientens behov och möjligheter. Det tycks som om både personal och arbetsledning befinner sig i en situation som man inte kan påverka, att man befinner sig i händerna på en händelseutveckling som lever ett eget liv. Trots att antalet ärenden minskat drastiskt sedan de värsta krisåren under 1990-talet lever enheten under stor press. Devisen ”rätt pengar till rätt person i rätt tid”, om myntades under krisåren, tycks fortfarande vara gångbar. Men den räcker inte för att ge klienterna stöd. När antalet ärenden nu har minskat borde det finnas möjlighet att stödja klienterna den omfattning som behövs.

Tid verkar vara en bristvara hos försörjningsgruppen. Varken handläggare eller arbetsledare hinner med att utföra sina arbetsuppgifter och den stora förloraren i detta är givetvis klienterna. Det ironiska i sammanhanget är att klienterna har hur mycket tid som helst till sitt förfogande, tid som de bland annat skulle kunna använda till sin egen förändringsprocess om socialtjänsten förmått att bistå dem med nödvändig hjälp. Att man inte har tid betyder inte på något vis att man inte arbetar tillräckligt hårt. Frågan är vad det är som man gör med den tid som man har till sitt förfogande? Min uppfattning är att både personal och arbetsledning tycks vara fångade i sin verklighet samtidigt som man verkar ha svårt att förstå hur man ska kunna förändra den. Frågan är om man verkligen vill göra det?

Ledningen för försörjningsgruppen i SDF Centrum skulle, tror jag, behöva ändra fokus från det ekonomiska biståndet till att fokusera på att ge bi-

stånd för att finna en annan försörjning. Det är en enkel formel som också kan uttryckas som att göra generella bedömningar vad det gäller det ekonomiska biståndet och individuella bedömningar när det gäller bistånd till egen försörjning. Detta betyder i praktiken att betala ut det ekonomiska biståndet utan allt för mycket utredande och funderande och lägga kraften på att ge individuellt anpassat bistånd till egen försörjning. För klienterna skulle detta innebära en förskjutning från ett passivt mottagande till ett aktivt deltagande. Det handlar i så fall om stora och omvälvande förändringar för båda parter, vilket också sätter fingret på svårigheterna och motståndet mot att genomföra förändringar.

I förändringsarbetet med våra klienter mötte vi mycket motstånd mot och rädsla för förändring, men det verkar som om socialtjänsten är lika rädd och ovillig till förändring som de klienter vi möter. Medan det är fullt möjligt att genomföra en förändring av en enskild klients liv, tycks det vara mycket svårare att förändra en organisation. Om vi skulle använda oss av Procheskas och Di Clementes modell av förändringsprocessens olika steg för att analysera oss själva skulle man kunna säga att vi befinner oss på det första steget, ”före begrundan”, det vill säga den plats där man inte ens är medveten om att det föreligger ett problem.

Mellanchefsnivån, som hos SDF Centrum representeras av biträdande enhetschef, framstår som mycket viktig, samtidigt som den tycks vara oerhört utsatt. Risken finns att arbetsledaren reduceras till en maskin som levererar beslut till en grupp omätliga arbetstagare samt en krävande organisation, istället för att vara den stödjande och ledande person som personalen efterfrågar. När det gäller förändringsarbetet är det uppenbart att det är enhetschefen samt biträdande enhetschefen som är nyckelpersonerna. Verksamhetschefen befinner sig för långt från verksamheten för att kunna påverka den. Detta visade sig bland annat när verksamhetschefens tydliga direktiv på hur verksamheten vid enheten skulle bedrivas inte fick något genomslag nedåt i organisationen. Det är också viktigt att betona risken för att det med en frånvarande arbetsledning kan utvecklas subkulturer med informella regelsystem och icke sanktionerade förändringar av arbetssätt och metod, det vill säga regler och förändringar som har sin utgångspunkt i medarbetarnas behov istället för klienternas.

Mycket av arbetet som bedrivs inom individ- och familjeomsorgen är specialiserat och det tycks vara svårt att se människan i ett sammanhang. Vuxengruppen arbetar företrädesvis med vuxna missbrukare, barn och familjegruppen arbetar med just barn och familjer och försörjningsgruppen arbetar med ekonomiskt bistånd. Varje del är nog så viktig, men frågan är

om inte försörjningsfrågan skulle kunna vara den gemensamma nämnaren när det gäller att skapa ett helhetsperspektiv oavsett om det gäller missbruk eller familjer. Detta skulle även kunna innebära en statushöjning av försörjningsgruppens arbete. Här kan det även vara av värde att nämna barnperspektivet, eftersom det är många barn som växer upp i hem med föräldrar som är långvariga biståndsmottagare. Vilken effekt får det på barnen?

Socialtjänstens uppdrag är att arbeta med helheten, men för att kunna göra det bör det finnas en möjlighet att utveckla teamarbetet i någon form. Det behöver nödvändigtvis inte innebära stora team, utan det kan lika gärna vara en kollega som man kan få stöd av och få dela med- och motgångar med. Förändringsarbete med människor är ett oerhört krävande arbete och det kanske är dags för socialtjänsten att avskaffa ensamarbetet.

En relativt vanlig form av organisering av arbetet med ekonomiskt bistånd är den som man kan finna hos enheten för försörjningsstöd, det vill säga en uppdelning mellan försörjningsgrupp samt en arbetsmarknadsenhet liknande Arbetsforum. Men glappet mellan försörjningsstödet traditionella verksamhet med fokus på det ekonomiska biståndet och arbetsmarknadsenheten tycks vara för stort för den övervägande delen av socialtjänstens klienter. Om det nu förhåller sig så att större delen av socialtjänstens klienter befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden bör större delen av enhetens resurser riktas mot denna grupp. Allt som oftast handlar det om ett flertal olika insatser innan klienterna kan föras över till arbetsmarknadsenheten, som först därefter kan bidra med sina specifika kunskaper och insatser. Denna del av arbetet är socialtjänstens ansvar och det är dessa steg som vi kan och ska hjälpa klienten med. Det är också socialtjänstens ansvar att driva frågan om allas rätt till arbete, en viktig fråga där kommun och landsting borde vara de första som öppnar upp och välkomnar medborgare som av olika anledningar inte klarar av att prestera maximalt. De samhällsekonomiska vinsterna av något sådant torde vara stora, för att inte nämna vinsten för den enskilde individen.

Så länge det finns klienter som är aktuella för ekonomiskt bistånd, är det vårt uppdrag att bistå dessa individer med hjälp att finna en annan försörjning. För att kunna genomföra detta uppdrag på bästa sätt bör vi först fundera över det arbete vi utträttar och inte lägga skulden för ett eventuellt misslyckande på våra klienter eller på den omkringliggande verkligheten. Om vi inte inser att vi är en del av problemet kommer vi aldrig att förstå att vi också är en del av lösningen.

Författarens tack

Denna rapport har möjliggjorts genom bistånd från Socialstyrelsen, FoU i Väst/GR och SDF Centrum i Göteborg, vilket jag är mycket tacksam för. Jag vill också passa på att tacka alla de människor som på olika sätt bidragit till den färdiga produkten. Tyvärr finns det inte utrymme att nämna alla vid namn och då tänker jag framförallt på medarbetare och arbetsledare vid enheten för ekonomiskt bistånd som öppenhjärtligt delat med sig av sina tankar och erfarenheter. En öppenhet som, enligt min erfarenhet, saknar motstycke inom socialt arbete och som därigenom skapar hopp inför framtiden. Ett speciellt tack går till följande personer som, utan inbördes ordning, varit till ovärderlig hjälp för mig:

Elisabeth Beijer på FoU i Väst, som med sitt vänliga sätt guidat och stöttat mig allt sedan projekt Slussen. Genom hennes försorg har jag fått möjlighet att förändra och utveckla mitt yrkesliv, något som jag aldrig kommer att kunna återgälda.

Min handledare Peter Dellgran som fått stå ut med att under lång tid handleda mig på distans, oftast på kvällstid, eftersom jag under större delen av skrivprocessen befunnit mig i USA. Det har varit ett privilegium att få respons från en person med lika stor kunskap som ödmjukhet och det är ingen tvekan om att det färdiga resultatet skulle vara avsevärt mycket bättre om jag följt alla hans råd.

Att både projekt Slussen samt Rehab blev så framgångsrika beror till största delen på de två fantastiska socialarbetare som jag hade förmånen att arbeta tillsammans med. I projekt Slussen var det Ted Bismark och i Rehab var det Ragnhild Wentzel.

Sist men inte minst ett stort tack till: Susanne Liljeholm Hansson som både gjorde klientintervjuerna och alla grafiska bilder i rapporten, Ingrid Jonasson som varit en stor inspirationskälla, Ingrid Lomfors och Karl Willborg som följt rapportarbetet från start och som lyssnat tålmodigt, läst och kommit med goda råd, dåvarande enhetschef Lena Säljö som jag under alldeles för kort tid hade förmånen att ha som arbetsledare och Torbjörn Johansson som visat att man som verksamhetschef kan engagera sig i och brinna för det sociala arbetet.

Lennart Forsberg

Referenser

- Alborn, S-E. (1997). "Behandling" i Leissner, T. (red.) *Alkohol. Ett psykosocialt, beteende- och samhällsvetenskapligt perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Antonovsky, A. (1991). *Hälsans mysterium*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Banisadr, P. (2001). *Klienters upplevelser och erfarenheter av långvarigt socialbidragsberoende*. Magisterutbildning i socialt arbete. Stockholms Universitet Institutionen för socialt arbete.
- Bernler, G. & Johnsson, L. (1988). *Teori för psykosocialt arbete*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Billquist, L. (2001). *Kvalitetsutveckling genom erfarenhetsutbyte*. Göteborg: FoU i Väst, Rapport 2:2001.
- Byberg, I. (2002). *Kontroll eller handlingsfrihet? – en studie av organiseringens betydelse i socialbidragsarbetet*. Rapport i socialt arbete nr 101 – 2002. Stockholms Universitet.
- Leissner, T. (red.) *Alkohol. Ett psykosocialt, beteende- och samhällsvetenskapligt perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Forsberg, L. (2001). *Slutrapport rörande projekt Slussen*. Göteborgs Stad Örgryte.
- Fred, G., & Olsson, K. (2002). *Socialbidrag i ett systemteoretiskt perspektiv*. Stockholm: Gothia.
- Jonasson, I. (2004). *Rehabilitering eller utanförskap? Om sjuka, nollplacerade med ekonomiskt bistånd*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Socialstyrelsen.
- Jonasson, I. (1989). *När man lyckas... – men ändå misslyckas*. Stockholm: Forsknings- och Utvecklingsbyrå/Socialdistrikt 14.
- Jonasson, I. & Libietis, V. (1987). *"...bara jag får ett jobb så...." Socialt arbete med långtidsarbetslösa*. Stockholm: Forsknings- och utvecklingsbyrån. Stockholms socialförvaltning.
- Liljeholm Hansson, S. (2001). *Kartläggning försörjningsstöd*. Göteborgs Stad Centrum.

- Melin, A-G. & Näsholm, C. (1998). *Behandlingsplanering vid missbruk*. Lund: Studentlitteratur.
- Petersson, K. (2002). *Kartläggning – Antal sjuka och sjukskrivna vuxna personer i åldern 16-64 år som uppbar socialbidrag i maj månad 2002 i Malmö stad*. Malmö Stad Stadskontoret, Enhet för arbete och kompetensutveckling.
- Puide, A. (red.) (2002). *Socialbidrag i forskning och praktik*. Stockholm: Gothia.
- Roander, S. (1999). *Socialtjänstens arbete med långtidsarbetslösa*. Stockholm Stad, FoU-rapport 1999:8.
- Socialstyrelsen 1999:5. *Långvarigt socialbidragstagande under 1900-talet*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2003). *Ekonomiskt bistånd. Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 2000:4. *Välfärd och försörjning*. Kommittén Välfärdsbokslut. Socialdepartementet.
- SOU 2001:54. *Ofärd i välfärden*. Kommittén Välfärdsbokslut. Socialdepartementet.
- Stranz, H. (2002). *Långvariga socialbidragstagare – en studie i två kommuner*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Troedsson, H. (2002). *Kartläggning försörjningsstöd*. Göteborgs Stad Linnéstaden.
- Watzlawick, P., Weakland, J. & Fisch, R. (1996) *Förändring. Att ställa och lösa problem*. Stockholm: Natur och Kultur.

