



LUND UNIVERSITY

Projekttillvaro

en processanalys av ett socialbyråprojekt

Meeuwisse, Anna

1991

Document Version:

Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Meeuwisse, A. (1991). *Projekttillvaro: en processanalys av ett socialbyråprojekt*. (Meddelanden från Socialhögskolan; Vol. 1991, Nr. 1), (Research Reports in Social Work; Vol. 1991, Nr. 1). Socialhögskolan, Lunds universitet.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



**MEDDELANDEN
FRÅN
SOCIALHÖG-
SKOLAN**

PROJEKTTILLVARO

***- en processanalys av
ett socialbyråprojekt***

Anna Meeuwisse

1991:1

Projekttilvaro

- en processanalys av ett socialbyråprojekt

**Anna Meeuwisse
Socialhögskolan
Lunds Universitet
1991**

Innehåll

1. Projekt Södra socialbyrån	1
Inledning	1
Socialbyråprojekten i Malmö	1
Vad är ett projekt?	3
Organisationens nya utseende	4
Arbetsgruppernas uppgifter	7
Utvärderingen	12
Metod, material och rapportens upplägning	14
2. En organisationsteoretisk referensram	18
Olika perspektiv på hur organisationer fungerar	18
Människobehandlande organisationer	22
Vad utmärker socialbyråorganisationer?	24
Vad är en organisationsförändring?	26
Projekt - är det lösningen på socialbyråns problem?	28
Organisationsutveckling och "human relations"	31
Att studera sociala förändringsprocesser	33
En kommentar	37
3. Projektets kontext: kris, politik och ideal	38
Socialbidragsutvecklingen och socialsekreterarnas arbetsvillkor	38
Politiskt maktskifte	40
Uppbrottstider: socialtjänstens decentralisering	40
Tidsschema över projektprocessen på Södra socialbyrån	45
4. Projektets igångsättningsfas, osäkerhetsfas och integrationsfas	46
Samspel mellan olika typer av förändringsprocesser	46
Projektarbetsgruppens förberedelser på Södra socialbyrån	46
Utgångspunkter mot bakgrund av tidigare erfarenheter	48
Personalens förväntningar på projektet	55
En jämförelse mellan socialbyråprojekten i Malmö	58

5. Projektets prövningsfas	61
Sammanfattning	61
Ekonomigruppernas problemfyllda rationaliseringar	62
IoR och Fältgruppen söker former för sin verksamhet	73
De sociala grupperna och basenheterna	79
Oxiegruppen	91
6. Preliminära slutsatser och några centrala teman	
i det sociala arbetet	95
Citat ur lägesrapporten	95
Kommentar	98
Socialbidragsutvecklingen i Malmö	99
Socialbidragets funktion - en värderingsfråga	101
Yrkesrollen: en fråga om motstridiga intressen, konkurrens, status och kunskap	105
Försvarsstrategier	110
7. Omprövningstider	114
Hur går vi vidare?	114
Samarbete och projektansvar	114
Arbetsledarna tar över rodret	117
Projektgranskning och anställningsstopp	120
Omorganisation?	123
Policyfrågor dryftas	127
Verksamhetsplanen för 1988	128
Arbetslöshetsprojektet	130
Besparande omsorg	132
Områdesarbete i praktiken	137
Sammanfattning	139
8. Rädda vad som räddas kan	141
Förändrade arbetsvillkor	141
Projektet i skymundan - protester mot arbetsledningen?	143
Personalsituationen	146
Sparbeting och betingade reaktioner	151
IoR driver på och väcker debatt	156
Hushållsekonomisk rådgivning	160
Fortsättning följer....	164
Sammanfattning	168

9. Personalens utvärdering av projektet	170
En ny enkätundersökning	170
10. Sammanfattning och diskussion	175
Socialbyråprojektens allmänna bakgrund och skilda förutsättningar	175
En jämförelse av projektens utveckling	181
"Process Södra socialbyrån"	183
Några reflektioner	188
Slutord	194
Referenser	197

1. Projekt Södra socialbyrån

Inledning

Denna rapport handlar om ett försök att genomföra verksamhetsförändringar på en socialbyrå. Den beskriver och försöker analysera ett flerårigt projektförlopp: alltifrån personalens första förberedelser till deras bedömning av projektets utfall. Processbeskrivningen är gjord inom ramen för ett utvärderingsuppdrag men kan också betraktas som en fallstudie av försöksverksamhet inom socialtjänsten. Det är en berättelse om hopp, ambitioner och vissa framgångar men handlar också om misslyckanden, uppgivenhet och grusade förväntningar. Ordet "projekttillvaro" i rapportens titel har en dubbel betydelse; dels handlar rapporten just om tillvaron i ett projekt men ordet äger också en avsiktlig motsägelsefullhet mellan något som är stätt i utveckling och något som strävar efter beständighet. I Projekt Södra socialbyrån var spänningen mellan dessa två krafter ofta påtaglig. Det reser i sin tur frågor om socialvårdens förändringsbetingelser och vilka olika funktioner ett projekt kan fylla.

I detta kapitel ges en allmän presentation av Projekt Södra socialbyrån, utvärderingsuppdraget, vilka typer av data och teorier som använts för uppföljningen och analysen av förändringsarbetet samt några ord om rapportens uppläggnig.

Socialbyråprojekten i Malmö

I februari 1986 beslutade socialnämnden i Malmö att ge Södra socialbyrån resurser för att förbättra och effektivisera organisationen och för att utveckla metoder för förebyggande socialt arbete. Året dessförinnan hade samma nämnd tillstyrkt en projektansökan från ett

annat socialdistrikt i Malmö (Östra socialbyrån); ett av skälen till att satsa ytterligare medel på försöksverksamhet var att bedöma utfallet genom jämförelser mellan två försöksdistrikt. Södra socialdistriktet ansågs lämpligt bl a för att det uppvisade likheter, vad gäller t ex befolkningsstruktur och socialbidragsberoende, med Östra distriktet där personalen just hade påbörjat sitt projektarbete. Rosengård i Östra distriktet och Fosie stadsområde i Södra var båda typiska förortsområden från 60- och 70-talen som dominerades av höghusbebyggelse och präglades av "tung social problematik". Det fanns vidare ett uttalat intresse för förändringsarbete bland personalen på Södra socialbyrån; eftersom de något år tidigare fått avslag på en projektansökan talade också rättviseskäl för att erbjuda detta distrikt möjlighet att förverkliga sina idéer.

På Södra socialbyrån tillsattes en projektarbetsgrupp som i april 1986 presenterade ett femsidigt projektförslag, vilket godkändes av socialnämnden och kom att utgöra ramen för det förändringsarbete som påbörjades i oktober samma år. I enlighet med projektförslaget fick Södra socialdistriktet 16 projektjänster: två kretsöverordnade, sju socialsekreterare och sju skogt-assistenter (dvs kanslisterna speciellt utbildade för handläggning av socialbidragsärenden enligt den skogt-principen; skogt var en förkortning för ekonomisk grundtrygghet). Sex av projektjänsterna var Södra socialdistriktets del av en resursförstärkning som under våren 1986 tilldelades alla socialdistrikt i Malmö, utom Östra distriktet, för försöksverksamhet med rationaliserad socialbidragshandläggning. Förutom de nya tjänsterna avsattes medel för hyra och inredning av två lokaler, för handlednings- och utbildningskostnader samt för utvärdering av projektet.

I jämförelse med grann-distriktets projekt-tillskott på nio tjänster samt kostnader för en utvärdering, utgjorde Projekt Södra socialbyrån en större personalsatsning. Projekt Östra socialbyrån var å andra sidan huvudsakligen inriktat på att effektivisera och utveckla socialbidragsarbetet medan avsikten bakom projektet på Södra socialbyrån var att genomföra förändringar inom socialbyråverksamhetens alla delar. (För närmare beskrivning av Projekt Östra socialbyrån, se Meeuwisse, 1988; i denna rapport kommer jag att göra jämförelser med detta projekt endast om det ökar förståelsen för projektprocessen på Södra socialbyrån).

Målsättningen med Projekt Södra socialbyrån sades i projektförslaget

vara:

dels att ge ökad service till de boende i distriktet i form av information, rådgivning och förebyggande insatser, dels att genom ett målinriktat arbete med olika klientgrupper försöka nedbringa hjälpperiodens längd. Syftet är också att utveckla samarbetet mellan socialbyrå och basenheter (Projektansökan, sid 5).

Vad är ett projekt?

Det har blivit allt vanligare att bedriva delar av det sociala arbetet som "projekt". Någon formulerar ett förslag om hur verksamheten skall kunna förbättras och tilldelas särskilda medel för att kunna pröva idéerna i en försöksverksamhet. Idealföreställningen är att framgångar som kan bevisas skall kunna utnyttjas inom det vanliga arbetet, medan eventuella misslyckanden inte behöver "störa" verksamheten i stort. I det senare fallet avslutas helt enkelt projektverksamheten. Förutom att projekt bedrivs lite vid sidan av de ordinarie rutinerna brukar denna arbetsform förknippas med idérikedom och kreativitet.

I ett försök att precisera begreppet gör Håkan Jenner (1990) dels åtskillnad mellan olika typer av projekt och nämner dels vissa "minimikrav" som kan ställas på projekt. Exempel på olika projektyper är forskningsprojekt (som är kunskapsorienterade snarare än åtgärdsinriktade), utredningsprojekt (som inriktas på att föreslå eller utreda förutsättningar för förändringar), utvärderingsprojekt och utvecklingsprojekt. Utvecklingsprojektens målsättning är att utveckla en ny verksamhet eller nya arbetsmetoder och bedrivs ofta i form av en försöksverksamhet. Den beskrivningen överensstämmer också väl med de uttalade ambitionerna i projekten på Södra och Östra socialbyråerna i Malmö.

Minimikraven som kan ställas på projekt sägs vara att verksamheten har ett bestämt avgränsat *slutmål*, vilket även skall innehålla avgränsningar gentemot annan verksamhet och andra projekt, att verksamheten bedrivs under en bestämd *tidsrymd*, d v s med en bestämd start- och slutpunkt, att det finns en förutbestämd *resursinsats*, d v s projekt har fastställda ekonomiska och personella ramar samt

kännetecknas dessutom av särskilda *arbetsformer*, vilket innebär att det skall finnas en projektplan och en särskild organisation för projektet.

Godtas denna definition bör verksamheter som inte uppfyller samtliga krav överhuvud taget inte kallas för projekt utan för något annat, t ex "projektorienterad verksamhet". Varken Projekt Södra socialbyrån eller Projekt Östra socialbyrån (i likhet med många andra verksamheter som kallas för projekt) var renodlade "projekt" i denna mening. Visserligen innehöll de såväl målsättningar, tidsplaner, en förutbestämd resursinsats, projektorganisation och projektplan, men med tiden visade det sig att det i själva verket rådde oklarheter på samtliga dessa punkter.

Jag kan redan här nämna att Södra socialbyråns projektförslag, förutom den tidigare nämnda allmänna målsättningen och en uppskattning av resursbehovet, endast innehöll en skiss över den nya projektorganisationen samt tämligen oprecisa uppräknningar av vad arbetsgrupperna och befattningshavarna skulle ägna sig åt. Både arbetsuppgifter av traditionell karaktär och nyintroducerade arbetsområden nämndes i projektansökan. Själva idéerna bakom organisationsförändringen klargjordes knappast och inte heller vad som styrte resursfördelningen mellan de olika arbetsgrupperna (sådana överväganden hade naturligtvis gjorts men aldrig dokumenterats). Projektets syften kunde därför tolkas på olika sätt, vilket bl a märktes när målsättningarna skulle översättas till praktiskt arbete och när tjänstemannaledningen och politiskt ansvariga i kommunen skulle bedöma försöksverksamheten.

Frågan är emellertid om man kan förvänta sig precision och tydlighet av projekt inom organisationer som socialbyråer. Den frågeställningen återkommer jag till i nästa kapitel.

Organisationens nya utseende

Vid tiden för Södra socialbyråns projektförberedelser styrdes socialtjänsten i Malmö av en socialdirektör och tre avdelningschefer för programområdena barnomsorg, äldre- och handikappomsorg samt individ- och familjeomsorg (därutöver fanns chefer för de

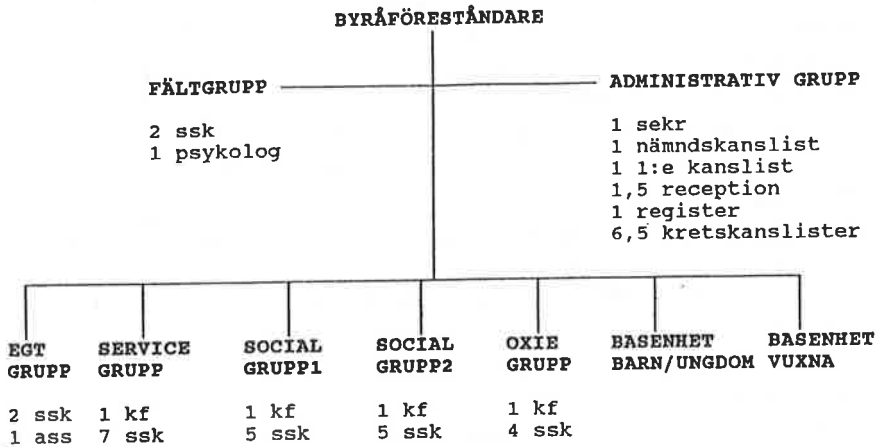
administrativa funktionerna). Staden var indelad i fem socialdistrikt, några av dem lika stora som landets större kommuner. I varje socialdistrikt fanns en byråföreståndare som ansvarade för individ- och familjeomsorgen. En decentralisering och samordning av socialtjänstens olika verksamhetsområden höll på att ta form, men det var ännu ovisst när den nya organisationen skulle tas i bruk.

Södra socialbyrådistriktet omfattade stadsområdena Fosie och Oxie med totalt 47 000 invånare. Fosieområdet bestod till stor del av flerfamiljsbostäder och höghusbebyggelse medan Oxie några km utanför stadskärnan dominerades av villaområden. De ca 11 000 Oxieborna betjänades sedan 1984 av en utlokaliserad arbetsgrupp på fem tjänster som fungerade som en socialbyrå i miniatyr.

Stora delar av socialtjänstens förebyggande arbete bedrevs i Malmö sedan slutet av 70-talet inom ramen för distriktsförlagda s k basenheter, vilka även i viss mån erbjöd institutionsvård (en beskrivning av basenhetsmodellen återfinns i Hagelin & Levin, 1987). I Södra distriktet fanns en basenhet för barn och ungdom i bostadsområdet Lindängen och en för vuxna missbrukare i Gullviksborg. Ungefär en tredjedel av de närmare 80 anställda inom distriktets individ- och familjeomsorg arbetade på basenheterna. På varje basenhet fanns en föreståndare och en biträdande föreståndare samt ett antal behandlingsassistenter eller vårdare.

Tre fältsekreterare hade p g a utrymmesbrist fått lägga sitt kontor i en separat lägenhet. Resten av utrednings- och behandlingsarbetet var lokalmässigt förlagt till socialbyrån i Lindängen. Sedan 1984 bedrevs arbetet med ekonomiskt bistånd och övriga biståndsformer på Södra socialbyrån i olika arbetsgrupper. (Kort därefter omorganiserades samtliga socialbyråer i Malmö enligt denna princip om skilda funktioner.) Hälften av socialsekreterarna tillhörde de två "sociala grupperna", som ägnade sig åt behandlings- och utredningsarbete, och hälften ansvarade för socialbidragsarbetet i "servicegruppen". På Södra socialbyrån hade man också sedan 1982 prövat olika former av rationaliserad socialbidragshandläggning, men endast i begränsad omfattning. Varje arbetsgrupp leddes av en krets-föreståndare, utom Fältgruppen och den administrativa gruppen (bestående av kansli- och receptionspersonal) vilka löd direkt under byråföreståndaren.

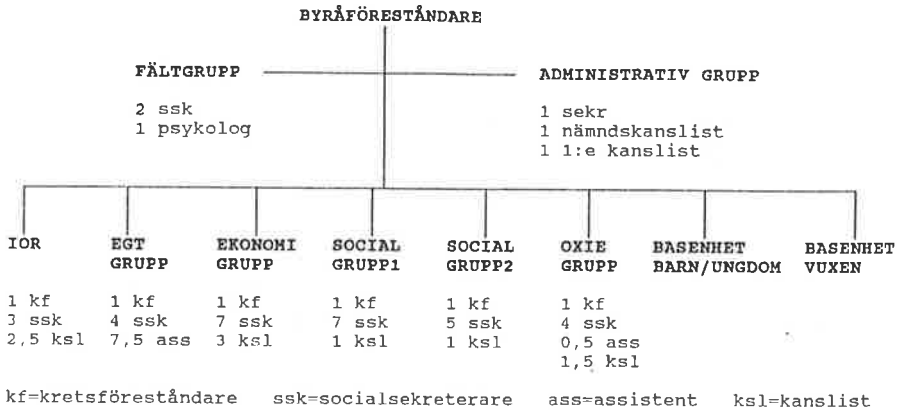
Följande skiss ger en bild av Södra socialdistriktet före omorganisationen:



kf=kretsföreståndare ssk=socialsekreterare ass=assistent

Det nya i projektorganisationen var dels att införa en "informations- och rådgivningsgrupp" (i fortsättningen förkortad till IoR) och en särskild egt-handläggningsgrupp, dels att utlokalisera de sociala grupperna till lägenheter i distriktets bostadsområden. För att praktiskt kunna genomföra detta nyanställdes ett antal socialsekreterare och kanslister samtidigt som flera av socialbyråns egna kanslister fick möjlighet att utbilda sig till egt-assistent. Personalen i receptionen kom att tillhöra den nya informationsgruppen och den administrativa gruppen släppte ifrån sig sina kretskanslister i syfte att organisatoriskt knyta dem till de olika arbetsgrupperna. Servicegruppen bytte namn till Ekonomigruppen och överlät några av sina socialsekreterare till den nybildade Egt-gruppen. Slutligen förstärktes de båda sociala grupperna med vardera en tjänst.

Byråföreståndaren gavs det formella ansvaret för projektet. Försökstiden planerades till två år och projektet sades vara ett led i ett lokalt utvecklingsarbete inom individ- och familjeomsorgen som kallades "Färdriktningen" (mer om detta utvecklingsarbete står i kapitel 3). Förändringen gav organisationen följande utseende:



Arbetsgruppernas uppgifter

Informations- och rådgivningsgruppen

En av grundstenarna i Projekt Södra socialbyrån var idén att skapa en särskild informations- och rådgivningsgrupp. Denna skulle bemannas med en kretsföreståndare, tre socialsekreterare och 2,5 kanslister från receptionen och registret. I projektansökan beskrevs IoR som "distriktets övergripande informationsorgan". En av socialsekreterarna i gruppen skulle ständigt finnas tillgänglig på socialbyrån för att kunna hjälpa receptionspersonalen att ge "adekvat" information. Socialsekreterarnas arbetsuppgifter skulle därutöver vara att:

- utveckla metoder för s k korta insatser, d v s kunskap om resurser och metoder inom och utom distriktet
- ge utåtriktad information
- kartlägga och fastställa distriktets behov av hjälpinsatser

- ge rådgivning utan att detta registreras
- ta emot alla nya klienter (per telefon eller vid besök) och göra en grundlig bedömning. Klienten skall erbjudas den hjälp, rådgivning eller service som han/hon behöver och således remitteras till rätt arbetsgrupp för handläggning (Projektansökan, sid 2-3).

På kretsföreståndaren ankom dessutom att ta emot, dokumentera och fördela alla anmälningar som inkom till socialbyrån. Mer stod det inte om IoR i projektbeskrivningen.

Egt-gruppen

På Södra socialbyrån brukade antalet socialbidragsärenden per månad variera mellan 1300 och 1600. Projektmålsättningen var att Egt-gruppen, bestående av en kretsföreståndare, fyra socialsekreterare och 7,5 egt-assistenterna, skulle handlägga 1100 av dessa samt "enklare klientmedel". (Med klientmedel åsyftas pengar som klienter givit socialbyrån i uppdrag att förvalta. Vad "enklare" betyder i detta sammanhang är dock oklart.) Kretsföreståndaren och socialsekreterarna skulle ta emot besök och vara formellt ansvariga för de beslut som fattades i gruppen, medan egt-assistenterna skulle ha huvudansvar för det administrativa arbetet. Enligt projektbeskrivningen var det socialsekreterarnas arbetsuppgifter att:

- ta emot nybesök, återbesök och akutesök och fatta beslut efter fastställd delegationsordning
- handleda assistenterna
- samarbeta med övriga arbetsgrupper om andra insatser utöver ekonomiska krävs i ärendet
- fortlöpande följa upp klientunderlaget för utvecklande av problemdefinitioner (Projektansökan, sid 3).

Assistenterna i sin tur skulle:

- handlägga socialbidragsärenden enligt vedertagna kriterier för Egt och efter beslut av socialsekreterare
- handlägga enklare klientmedel (Projektansökan, sid 3).

Utvidgningen och renodlingen av den rationaliserade

handläggningsprincipen förväntades frigöra resurser för ett "mer kvalitativt socialt arbete på individuell, generell och strukturell nivå" - insatser som emellertid Ekonomigruppen och andra arbetsgrupper skulle svara för. Egt-gruppen skulle dock bidra indirekt genom att uppmärksamma behov av insatser, göra kartläggningar och initiera kontakt med andra arbetsgrupper.

Ekonomigruppen

Ekonomigruppen skulle bestå av en kretsöverordnad, sju socialsekreterare och tre kanslisterna och ansvara för ca 400 socialbidragsärenden samt de klientmedel som inte ombesörjdes av Egt-gruppen. Det framgick inte av projektansökan vad som skulle styra valet av handläggningsform i det enskilda fallet. Det stod bara att *merparten* av distriktets "socialbidragsärenden" skulle prövas och handläggas enligt principen om ekonomisk grundtrygghet och att alla "ärenden" som inte uppfyllde de egt-kriterier som man kommit överens om skulle handläggas i Ekonomigruppen. De omnämnda kriterierna preciserades alltså inte i projektansökan.

Projekttillskottet och Egt-rutinen förväntades ge socialsekreterarna helt nya möjligheter att inrikta arbetet på de problem som orsakar socialbidragsbehov, istället för att enbart ägna sig åt kortsiktig penningutdelning. Arbetsinsatserna skulle göras på flera olika nivåer. Dels skulle socialsekreterarna "fortlöpande följa upp klientunderlaget" och viktiga problemområden på så sätt identifieras, dels skulle de genom individ- och gruppinriktade insatser stärka människors resurser att själva klara sin livsföring.

I projektbeskrivningen nämndes följande arbetsuppgifter:

- ta emot nybesök, återbesök och akutbesök
- arbeta med speciella behovsgrupper som finns aktuella inom den egna och övriga arbetsgrupper, framförallt inom Egt-gruppen
- motivera klienter till annan typ av bistånd
- fortlöpande följa upp klientunderlaget för utvecklande av problemdefinitioner (Projektansökan, sid 3-4).

Med "behovsgrupper" avses i detta sammanhang grupper av klienter med likartade problem. Målgrupper för den gruppinriktade verksamheten var

t ex arbetslösa ungdomar i åldern 20-24 år och människor som för sitt inträde på arbetsmarknaden ansågs behöva rehabilitering och psykologiskt stöd. Åtgärderna skulle utformas i samråd med instanser som distriktets basenheter, arbetsförmedling och försäkringskassa. Hushållsekonomisk rådgivning, riktad till enskilda individer eller sammanhållna grupper, nämndes som en annan viktig arbetsuppgift för Ekonomigruppen. Att "motivera klienter till annan typ av bistånd" brukar på en socialbyrå handla om att försöka förmå t ex missbrukare eller psykiskt instabila människor att söka någon form av vård.

De sociala grupperna

De sociala grupperna dimensionerades i projektansökan till två kretsforestandartjänster, tolv socialsekreterare och två kanslister. Med hänsyn till upptagningsområdets storlek (Fosie stadsområde i Södra distriktet bestod av 17 delområden med ca 36000 invånare) och för att möjliggöra en "naturlig" kontakt med bostadsinvånarna, föreslogs en uppdelning på tre sociala grupper med ansvar för varsitt av de s k huvudområdena Lindängen, Gullviksborg och Augustenborg.

Syttet med fältförlagda arbetslokaler (förslaget var tre fyra- eller femrumslägenheter) sades vara att skapa nya kontaktytor och att försöka bryta dominansen av administrativt och individuellt inriktat utredningsarbete. Socialsekreterarna skulle bort från skrivborden och istället möta människor i deras naturliga omgivning. Arbetet skulle bedrivas på såväl "individuellt, förebyggande och generellt plan" men det gavs inga exempel på den praktiska innebörden av dessa termer. Ett intimt samarbete med fältsekreterarna och basenheterna (vilka enligt projektbeskrivningen också borde områdesindelade) samt skolorna, fritidsförvaltningen, kvarterspolisen, barnpsyk, olika föreningar och organisationer ansågs emellertid krävas för att ge arbetet den önskade inriktningen.

Även om målsättningen sades vara att arbeta "områdesbaserat", gav vissa formuleringar intryck av att detta inte fick ske på bekostnad av det traditionella arbetet. De sociala grupperna skulle t ex även framöver behöva några rum på socialbyrån för att kunna sköta det administrativa arbetet och följande begreppsapparat användes för att beskriva vilket arbete som skulle utföras:

- handlägga individärenden enligt SOL, LVU och LVM (Socialtjänstlagen, Lagen om vård av unga och Lagen om vård av missbrukare, mitt förtydligande)
- avge yttranden till andra myndigheter
- arbeta på ett individuellt, förebyggande och generellt plan
- fortlöpande följa upp klientunderlaget för utvecklande av problemdefinitioner (Projektansökan, sid 4-5).

Tidvis fördes heta diskussioner om idén att överföra myndighetsutövning i enlighet med LVU-lagen till en eller flera särskilda s k rättsenheter. (Länsstyrelsen hade redan övertagit utredningsansvaret för tvångsomhändertaganden enligt LVM-lagen.) Förespråkarna menade att klienternas rättssäkerhet och allmänhetens förtroende för socialtjänsten skulle öka med tydligare åtskillnad mellan tvingande och frivilliga åtgärder, samt att det skulle gynna det förebyggande arbetet. Kritikerna betraktade myndighetsutövning som en integrerad del av socialtjänstens verksamhetsområde och betonade fördelarna med ett samlat vårdansvar och socialsekreterare med bred snarare än specialiserad kompetens. Södra socialbyråns projektbeskrivning innehöll inget ställningstagande i denna fråga, men det konstaterades att det gick att inrätta en socialrättslig enhet inom ramen för den tilltänkta organisationen.

Oxiegruppen

På ett par rader sist i projektbeskrivningen behandlades den stadsområdesförlagda Oxiegruppen. Gruppen, som bestod av en kretsöverstämmande, fyra socialsekreterare och kanslist motvarande en och en halv tjänst, skulle förstärkas så att den fick en halv egt-assistenttjänst. Detta för att kunna rationalisera socialbidragshandläggningen - för övrigt ansågs gruppen redan vara på god väg att arbeta i enlighet med projektets målsättning.

Övriga arbetsgrupper

Basenheterna, fältsekreterargruppen och den administrativa gruppen omnämndes bara indirekt i projektbeskrivningen och då i samband med genomgången av de övriga arbetsgrupperna. Av dem förväntades samarbete men det framgick inte kring vad eller i vilka former detta

samarbete skulle ske.

Utvärderingen

I oktober 1986 presenterade professor Sune Sunesson vid forskningsavdelningen på Socialhögskolan i Lund en plan för utvärdering av Projekt Södra Socialbyrån, vilken godkändes av socialnämnden i Malmö kommun. Sunesson och hans medarbetare Gerry Nilsson bedrev då sedan ett par år tillbaka ett forskningsprojekt om s k klientiseringsprocesser och hämtade empirin från Södra Socialbyrån. (Projektets titel var *Socialbidraget, socialarbetaren och klienten - en studie av klientiseringsprocesser* och utmynnade bl a i rapporten *Fattigliv* (Nilsson,1989).) Genom sitt arbete hade de följt och i praktiken också dragits in i förberedelserna av Projekt Södra socialbyrån. Personalen hade bl a rådfrågat dem om hur man skulle gå tillväga för att förankra projektet på arbetsplatsen och hur man skulle utforma en välfungerande informations- och rådgivningsfunktion. Man ville på detta sätt ta tillvara Sunessons kunskap om och erfarenhet av organisationsförändringar inom den sociala sektorn och Nilssons förtrogenhet med förhållanden inom Malmö Socialförvaltning, där han under många år varit verksam som psykolog och handledare. När "konsulterna" nu åtog sig ett utvärderingsuppdrag skulle deras roller komma att bli delvis annorlunda. Enligt den överenskommelse som träffades var Sunesson ansvarig för utvärderingen, vilken skulle bekostas av Malmö kommun och fylla tre uppgifter:

1. Resultatet av utvärderingen skall kontinuerligt återföras till byråns personal och den för projektet ansvariga ledningsgruppen, för att kunna påverka projektets utveckling och ge byrån perspektiv på arbetsinriktningen.
2. Utvärderingen skall bidra till kunskapsutvecklingen om socialt arbete, och i efterhand ge en användbar bild av projektets avsikter, metoder och resultat.
3. Utvärderingen skall vara ett underlag för socialnämndens beslut om att fortsätta "projekt södra" i ytterligare en period efter 1987 och att permanenta verksamheten efter 1988 (citat ur Sunessons förslag från den 6/10 1986).

Genom utvärderingen skulle vidare information av följande slag

inhämtas:

- a) information om arbetet i själva projektet, uppföljningen av förändringsarbetet, personalens förhållningssätt, organisationens omvandling, etablerandet av nya arbetsgrupper och införandet av nya arbetsformer, som studeras genom deltagande observation och intervjuer i en processtudie.
- b) klienternas upplevelser undersöks med intervjuer och fallbeskrivningar.
- c) hårddata (bl a om socialbidragen /.../) och organisationsbeskrivningar (citat ur Sunessons förslag från den 6/10 1986).

Utvärderingsarbetet skulle löpa under hela projektiden och bortsett från Gerry Nilsson skulle några vid denna tid ännu ej utsedda personer anlitas för de olika uppgifterna.

Av olika skäl kom fler personer än beräknat att medverka i det praktiska utvärderingsarbetet. Endast Sunesson och undertecknad, som anställdes för att göra den s k processtudien, följde hela projektförloppet. Den person som ursprungligen anlidades för att analysera socialbidragsutvecklingen och klienternas försörjningsförhållanden samt Gerry Nilsson som bl a skulle bidra med sina erfarenheter av klientintervjuer, såg sig efter en tid tvingade att lämna utvärderingsuppdraget. Istället åtog sig Tapio Salonen socialbidrags- och försörjningsstudien och Karin Lenz anlidades för att följa upp några av de arbetsmetoder som introducerades genom projektet. Båda dessa, liksom Sunesson och jag själv, var samtidigt engagerade i utvärderingen av det projekt som bedrevs på Östra socialbyrån.

Under projektiden informerade Utvärderingsgruppen kontinuerligt olika parter om resultat av den pågående utvärderingen. Återföringen skedde dels muntligt på personalkonferenser och på speciella möten för arbetsledning och politiker, dels skriftligt i ett antal delrapporter. Redan före den officiella projektstarten genomfördes en enkätundersökning om personalens förväntningar på Projekt Södra socialbyrån (Se Nilsson, 1986). Sommaren 1987 kom nästa arbetsrapport som behandlar arbetsgruppernas utveckling under de första åtta projektmånaderna (Se Meeuwisse, Nilsson, Sunesson, 1987). Ungefär ett år senare publicerades Tapio Salonens undersökning *Malmö - i kulmen att fattigdomskurvan*, vilken särskilt fokuserar förhållanden i södra och östra socialdistrikten (Se Salonen, 1988). Hösten 1988

presenterades resultaten av ännu en enkätundersökning, denna gång om personalens erfarenheter av sitt projekt (Se Lenz, 1988), och en delrapport om försöken med hushållsekonomisk rådgivning (Se Meeuwisse, 1988). Erfarenheterna av arbetslöshetsprojekten på Östra och Södra socialbyråerna beskrivs och jämförs i en särskild rapport (Se Lenz, 1991).

Personalen på Södra socialbyrån gav tidvis uttryck för visst missnöje över utvärderingsarbetets uppläggning. De hade förväntat sig aktionsforskning och mer hjälp och stöd av utvärderarna i själva projektarbetet än de i praktiken fick, dessutom en närmare knytning till det pågående forskningsprojektet om klientiseringsprocesser. En riktigt så "aktiv" utvärderar/konsultroll hade Utvärderingsgruppen å sin sida aldrig avsett med sin överenskommelse. Möjligen hade besvikelsen kunnat undvikas genom större tydlighet från utvärderarnas sida.

Missförstånd och olika uppfattningar om vad som bör göras, hör emellertid snarare till regel än undantag i mötet mellan fält och forskning (Se t ex antologierna *Det ovissa mötet - om fält och forskning i socialt arbete*, red: Stål och Svedberg, 1987 och *Den värderande blicken - utvärdering i socialt arbete*, red: Eliasson m fl, 1990, där sådana problem diskuteras mot bakgrund av konkreta exempel). I själva verket var det i ljuset av andras erfarenheter nog ovanligt lite "bråk" kring utvärderingen av Projekt Södra socialbyrån, vilket i och för sig inte behöver tolkas positivt. Förmodligen hade utvärderingen ganska marginell betydelse för många av de inblandade och en del var kanske t o m ovetande om att den pågick, inte minst p g a den höga personalomsättningen. Å andra sidan fungerade samarbetet ofta bra, för utvärderarna var personalens tjänstvillighet och öppenhet en ovärderlig hjälp i arbetet.

Metod, material och rapportens uppläggning

I utvärderingsuppdrag av det här slaget är det ofta svårt att identifiera det egentliga syftet bakom projektet, men det kan vara lika svårt att fastställa vad som förväntas av utvärderingen. Ibland är dessa syften och förväntningar dessutom motstridiga (Se Meeuwisse, 1990). Är det politikernas behov av ekonomiskt grundade beslutsunderlag,

cheftjänstemännens intresse av kontroll och kritisk granskning, personalens fackliga behov eller klienternas förmodade behov av serviceförbättringar som skall styra utvärderingens uppläggning och återföringen av resultaten? Vid utvärderingen av försöksprojekten på Södra och Östra socialbyråerna i Malmö valde Utvärderingsgruppen att försöka täcka parternas olika kunskapsintressen genom att belysa projekten ur flera olika perspektiv och låta frågeställningarnas art avgöra vilka metoder som skulle användas.

Insamlat statistiskt material utgör t ex stommen i socialbidragsanalysen medan vi valde att använda halvstrukturerade intervjuer som arbetsmetod när det gällde att fånga "klientperspektivet". På Östra socialbyrån intervjuades 53 klienter (se Meeuwisse, 1987 och 1988), och på Södra socialbyrån ett 30-tal av vilka en del kommer till tals i delrapporterna om arbetslöshetsprojektet och den hushållsekonomiska rådgivningen. Jag kommer att göra en sammanfattning av vad som framkom i klientintervjuerna i en separat artikel. Allmänt kan sägas att socialbyråers omorganisationer inte uppmärksammas särskilt mycket av klienterna och de lär endast i undantagsfall förändra deras grundläggande inställning till socialvården. En sådan attitydförändring tar tid och kräver förmodligen mer genomgripande reformer och att de är delaktiga i förändringsarbetet.

Denna rapport är en "inifrånbeskrivning" av Projekt Södra socialbyrån och ett försök att analysera förändringsarbetet som en *process*. Jag har haft förmånen att följa nästan hela projektförloppet på nära håll och beskriver skeendet från de första trevande idéerna till det blev dags att summera erfarenheterna. Jag försöker skapa en bild av hur olika händelser och interaktioner hänger samman utifrån en bestämd synvinkel. Det är personalen jag har följt och i den mån andra parter (t ex politiker, chefer och klienter) uppmärksammas är det ofta utifrån personalens perspektiv. De processer som bl a uppmärksammas är huruvida projektet bidrog till förändringar av arbetets organisation och innehåll, den interna makt- och ansvarsfördelningen, samarbetsmönster och arbetstrivsel. Jag jämför också förändringsprocessen på Södra socialbyrån med projektet på Östra socialbyrån.

Jag har använt mig av en mängd olika informationskällor; personalintervjuer i grupp och enskilt, interna skrivelser och annat arbetsmaterial från socialtjänsten i Malmö, egna och andras

delrapporter och enkätundersökningar samt framförallt observationer och mina minnesanteckningar från formella konferenser och informella möten av olika slag. Jag har varit en distanserad men ganska ofta närvarande iakttagare. Någon gång har jag låtit mig dras in i aktuella diskussioner, men för det mesta försökt undvika det (motiven för detta och svårigheterna att klara av "balansgången" diskuteras i Meeuwisse, 1990).

Under projekttiden genomförde Utvärderingsgruppen ett femtiotal bandinspelade personalintervjuer på Södra socialbyrån, i regel 1-2 timmar långa. Dels intervjuades vissa nyckelpersoner, ibland vid flera tillfällen, dels var ambitionen att låta befattningshavare på olika nivåer och från olika arbetsgrupper komma till tals. Intervjuerna hade ibland karaktären av fria samtal och var ibland strukturerade efter en frågelista. I rapporten citerar jag då och då utdrag ur dessa intervjuer och har då avlägsnat alla personnamn.

En utgångspunkt har varit att det som skrivs, sägs och syns sällan är vad det vid en första anblick ser ut att vara, utan framträder först när man studerar hur människor *agerar* i olika situationer (Se Meeuwisse, 1990). För att kunna undersöka förhållandet mellan tal och praktisk handling är det nödvändigt att lära känna organisationens "samtals- och arbetsritualer" och ge sig tid att följa upp de överenskommelser som görs. Jag har beskrivit och analyserat förändringsprocessen med hjälp av några socialpsykologiska, organisationsteoretiska och kunskaps sociologiska infallsvinklar.

I kapitel 2 presenteras vissa organisationsteoretiska resonemang som jag har funnit relevanta och som har påverkat min syn på hur socialvården fungerar. Kapitel 3 belyser Projekt Södra socialbyråns allmänna kontext och förhistoria. Detta kapitel avslutas med ett tidsschema där jag försöker ge en bild av olika utvecklingskedan och nyckelhändelser i projektprocessen och följs av kapitel 4 som beskriver personalgruppens egna erfarenheter, överväganden och förväntningar. Kapitel 5 är en redogörelse för vad jag kallar projektets "prövningsfas" och en uppföljning av utvecklingstendenserna i de olika arbetsgrupperna. I kapitel 6 presenteras dels de slutsatser som Utvärderingsgruppen drog efter åtta månader, dels några övergripande teman i socialt arbete som kan öka förståelsen för projektprocessen. Kronologin fortsätter i kapitel 7, vilket till stor del handlar om de omprövningar av projektarbetets uppläggning som aktualiserades under

prövningsfasen och om några försök att introducera nya arbetssätt. I kapitel 8 beskrivs utvecklingen av förändringsarbetet under det andra projektåret och olika faktorer som bidrog till att det kom att få minskad betydelse. Personalens utvärdering av sitt projekt presenteras genom resultat av en enkätundersökning i kapitel 9. Kapitel 10 sammanfattar och jämför försöksprojekten på Södra och Östra socialbyråerna, och innehåller några organisationssociologiska reflektioner.

2. En organisationsteoretisk referensram

Olika perspektiv på hur organisationer fungerar

Utvärderingar av sociala program innehåller alltid uttalade eller underförstådda antaganden om hur organisationer fungerar. En organisation är inte något för alla gånger givet, utan kan förstås och analyseras utifrån olika infallsvinklar.

De första sociologiska organisationsundersökningarna behandlade förhållanden inom industrin och/eller militära organisationer men teorierna kom senare att tillämpas som giltiga för alla typer av organisationer. Vad som producerades, hur detta i praktiken gick till och produktionsvillkorens yttre betingelser problematiserades inte; varje organisation betraktades som ett slutet system och dess omgivning (i den mån den alls nämndes) som homogen och utan egentlig betydelse för organisationens sätt att fungera (Sunesson, 1985 B).

Självva utvärderingstänkandet bygger på idén om organisationers *rationella* sätt att fungera (Eliasson & Sunesson, 1990). Samhällsvetenskapen antas då ha förmåga att leverera underlag i den politisk-administrativa beslutsprocessen:

Den organisationsteori som egentligen hör samman med "program evaluation" bygger på grundantagandet att organisationer har ett viljande och vetande centrum, från vilket all planering av handling utgår. I en tydlig hierarkisk struktur fastställer och prioriterar ledningen de mål som utvärderingsforskaren ska förhålla sig till. I en rationell beslutsprocess, där forskaren levererar fakta om orsak-verkan-relationer väljer så ledningen de medel som säkrast till målet för. När beslut väl fattas i enlighet med denna mål-medel-modell antas också handlingar genomföras i enlighet med ledningens intentioner, och det återstår bara att ta reda på utfallet av effekterna av beslutade åtgärder (Eliasson & Sunesson, 1990:10).

Men när man tillämpar gängse rationalitets- och effektivitetskrav för att bedöma insatser inom t ex den sociala sektorn framstår hela denna

verksamhetsgren som obegripligt bristfylld. Istället för målmedvetenhet och effektivitet tycks organisationerna snarare kännetecknas av ett mer eller mindre fruktbart kaos.

Som utvärderare upptäcker man att det är svårt att få grepp om vilka målsättningar som finns och är av betydelse för verksamheten. Ska man utan vidare godta det utsagda, eller finns det anledning att misstänka dolda eller motstridiga intressen? Hur förhåller sig de officiella målsättningarna till de intentioner som förefaller styra det dagliga arbetet? Finns det i själva verket andra och starkare drivkrafter än de uttalade målen? För att kunna värdera olika förändringsinitiativ räcker det med andra ord inte med att jämföra "utfallet" (vilket i sig kan vara nog så komplicerat att fastställa) med de mål som organisationen officiellt har fastslagit (Se vidare Eliasson & Sunesson och Meeuwisse, 1990).

Resultat från empiriska undersökningar har emellertid med tiden allt tydligare påvisat behovet av att ompröva det rationella synsättet med dess positivistiska vetenskapsideal. I Sverige har t ex Sune Sunesson (1981, 1985 A) fört sådana resonemang mot bakgrund av sina egna undersökningar av förhållanden inom socialvården. Han har bl a påtalat begränsningarna med att låta bedömningar av sociala experiment utgå från den ursprungliga och officiella målsättningen. En sådan ansats låser tankarna och gör det omöjligt att analysera ett förändringsarbete som en *process*, där gamla mål och övertygelser ständigt ges nya innebörder.

Moderna organisationsforskare har också visat att det trots allt går att urskilja något slags ordning i "kaoset". Det som sker fyller vissa betydelsefulla funktioner, vilka dock inte alltid går att urskilja om man betraktar organisationerna som isolerade enheter.

Godtas det s k strukturfunktionalistiska perspektivet bör varje organisation betraktas som en organisk helhet, sammansatt av sinsemellan beroende delar som alla på sitt sätt bidrar till dess överlevnad i en ständigt föränderlig omgivning (Se Hasenfeld, 1983:35-39). Organisationsstrukturen och arbetsuppgifterna anpassas - i rent självförsvarys syfte - efter möjligheterna att erhålla resurser och prestige. Faktorer som lokala makt- och beroendeförhållanden samt rådande värderingar spelar härvidlag stor roll; samtidigt får varje organisation sin särskilda karaktär genom de relationer som råder mellan dess olika arbetsenheter.

Enligt ett betraktelsesätt överskuggar överlevnadsmålet alla andra mål som organisationen säger sig ha, de officiella målsättningarna har snarast

en legitimerande funktion och tjänar som en täckmantel. För organisationsforskaren gäller det då att inte låta sig förledas av de officiella målen utan istället försöka avslöja organisationens sanna natur och strävanden. Följande citat från Charles Perrow får exemplifiera denna tankegång:

But an alternative position is worth exploring: announced goals are one of the least important constraints on organizational behaviour; organizations can be rational instruments of announced goals to a very limited extent. They have more important things to do. Instead, organizations are resources for a variety of group interests within and without the organization; they are used by a multitude of interests, and the announced purposes, while they must be met to some limited degree in most cases, largely serve as legitimating device for these interests, or a mystification of reality (Perrow, 1978:106).

Företrädre för det s k politiskt-ekonomiska perspektivet (som t ex Zald och Benson, se Hasenfeld, 1983:43-49) betraktar organisationen som en arena. Här konkurrerar olika intressegrupper som förfogar över viktiga resurser för organisationen om att driva igenom sina intressen. Intressegrupperna kan vara av vitt skilda slag: kommunalpolitiker, klientgrupper, fackföreningar, representanter för rättsväsendet, andra organisationer etc. Möjligheterna till inflytande beror i första hand på hur betydelsefull resursen är för organisationen, men olika parter kan också gå samman för att med gemensamma resurser göra sig oumbärliga eller desarmera en konkurrent.

Enligt denna teoribildning är det alltså samspelet mellan de olika politiska och ekonomiska krafterna som formar organisationens grundläggande struktur och arbetsprocesser. Det är styrkeförhållandena och maktrelationernas karaktär vid ett givet tillfälle som avgör vilka normer som får bilda stommen i organisationens struktur. När denna struktur väl fått ett fäste i organisationen kommer dess företrädare att försöka skydda den från yttre påverkan, även om de politiska och ekonomiska betingelserna förändras. Den interna maktfördelningen styrs av liknande processer men också själva arbetsmetoderna, vilket inte minst är viktigt att tänka på om man studerar s k "människobehandlande organisationer" (definition, se nedan):

Recognizing that this selection (of the service technologies, min anmärkning) is linked to both

external and internal political and economic factors sheds new light on how the core activities in human service organisations are established. We are able to get beyond the ideologies that justify and rationalize their existence and begin to realize that these technologies actually reflect power relations among contending interest groups. In most human service organizations, the service technologies are not simply derived from a clear-cut definition of a desired product - as may be the case in industrial organizations. While there may be only one way to produce an automobile, there are infinite ways to educate a child, rehabilitate the mentally ill, or assist the poor. Here, the choice is political, reflecting competing values, and economic, reflecting fiscal constraints and opportunities (Hasenfeld, 1983:48).

Teorin ger också möjlighet att analysera klienternas roll i vård- och serviceorganisationer. Är de som "resurser" av vital betydelse för organisationen kan de sannolikt påverka serviceutbudet, annars måste de förlita sig på att mäktigare intressegrupper försvarar deras sak.

Organisationsanalyser kan också ta sin utgångspunkt i den samhällliga funktion organisationerna fyller. Det socialt och neomarxistiska perspektivet problematiserar bl a den samhällsroll som människobehandlande organisationer spelar. Utgångspunkten är att sådana organisationer vidmakthåller snarare än utjämnar ojämlikhet, genom att motverka missnöjesyttringar och på olika sätt legitimera klasssystemet. Den service som förmedlas betraktas huvudsakligen som symboliska åtbörder för att ge sken av ett humanitärt samhälle. Syftet är att anpassa medborgarna efter det kapitalistiska normsystemet och att via individuellt utformade hjälpformer motarbeta uppkomsten av ett kollektivt klassmedvetande. En av socialbidragssystemets viktigaste funktioner anses t ex av vissa (som Piven och Cloward, se Hasenfeld 1983:39-43) vara att kontrollera arbetskraftsflödet. När konjunkturerna är dåliga, och massarbetslöshet bryter ut, bidrar hjälpen till att stävja oron bland befolkningen, när å andra sidan behovet av arbetskraft är stort, styrs klienterna till arbetsmarknaden genom krav på arbetsplikt och/eller (alltför) lågt satta bidragsbelopp.

Borsett från eventuella politiskt färgade invändningar uppstår vissa svårigheter när man tillämpar marxistiska teorier på människobehandlande organisationer; teorina är ju egentligen inte avpassade för att analysera relationsarbete och förutsätter att själva produktionsprocessen på ett betydligt mer uppenbart sätt bygger på utsugning och exploatering (beträffande problemen att använda produktionsmetaforen i socialt arbete, se Sunesson, 1981 och Hasenfeld, 1983).

Människobehandlande organisationer

En gren inom organisationsteorin intresserar sig särskilt för de villkor som råder för s k *human service organizations*. Med "människovårdande" eller "människobehandlande" organisationer avses de organisationer inom huvudsakligen den offentliga sektorn som inte drivs i vinstsyfte och som faller under rubrikerna hälsovård, socialvård eller utbildning. Sådana organisationers främsta funktioner anses vara att skydda, underhålla eller höja enskilda individers välbefinnande genom att definiera, forma eller förändra deras leverne och personliga egenskaper (Hasenfeld, 1983:1).

Förekomsten av särskilda organisationer som på olika sätt hanterar den mänskliga välfärden är ett utmärkande drag för alla industrialiserade nationer. I vissa avseenden anses människobehandlande organisationer inte heller skilja sig från många andra organisationer; de förefaller vara målinriktade, får sina resurser från omgivningen och för att överleva måste de producera nyttigheter som andra resursgivande organ behöver. Liksom majoriteten av samtida organisationer har de vidare en mer eller mindre väl fungerande byråkratisk struktur.

Den mest slående skillnaden mellan människobehandlande organisationer och organisationer inom t ex varuproduktionen är emellertid att de förra arbetar med *människor* som "råmaterial" och har ett socialt mandat att göra detta. Forskaren Yeheskel Hasenfeld beskriver även andra typiska villkor för människobehandlande organisationer, vilka samtliga får effekter för verksamhetens organisering och utfall (Hasenfeld, 1983). Dessa villkor sammanfattar jag i följande punkter:

1. Eftersom verksamhetens "råmaterial" består av människor, krävs moraliska överväganden. Man kan t ex inte använda vilka metoder som helst för att bekämpa drogmissbruk.
2. De officiella målsättningarna är vaga, mångtydiga och ofta motstridiga - huvudsakligen därför att det är betydligt svårare att enas om hur man uppnår välfärd, än om hur man förändrar livlösa objekt. De måste tillfredsställa intressegrupper med olika värderingar och fyller framförallt en ideologisk funktion, deras praktiska betydelse för servicens utformning är begränsad.
3. Omgivningen är "turbulent", d v s den består av många olika och mer

eller mindre stabila intressegrupper, vilka var och en försöker uppnå sina mål genom organisationen. Eftersom människobehandlande organisationer dessutom vanligen är synnerligen beroende av utomstående finansiärer, hotar eventuella förändringar i omgivningen få dramatiska konsekvenser för verksamheten.

Då möjligheter saknas att förhandla sig fram till en gynnsam position genom utnyttjande av marknadskrafter, och då verksamheten inte heller kan underkastas enkla vinstkriterier, utvecklar dessa organisationer olika skyddstekniker för att överleva. De försöker på olika sätt (inte sällan skenbart) anpassa sig efter de ständigt föränderliga och motstridiga förväntningar som riktas från omgivningen. Tidvis kräver detta så mycket energi att det som för en utomstående kanske framstår som centrala arbetsuppgifter kommer i skymundan.

För att kunna tillgodose motstridiga intressen inom ramen för en och samma organisation används ofta ett slags frikopplingsstrategi. På så sätt kan olika verksamheter pågå och utvecklas utan att bromsa varandra; konflikterna reduceras och någon del kan t o m få misslyckas utan att detta skadar andra. Vissa delar underkastas dock sträng kontroll, nämligen verksamheter som har avgörande betydelse för möjligheterna att få stöd och resurser. Det gäller med andra ord sådana aktiviteter som beslutsfattare granskar när de ska avgöra organisationens effektivitet.

4. Arbetsmetoderna är osäkra och oförutsägbara när det gäller utfallet. Kunskapen om hur människor fungerar är (och kommer alltid att vara, det ligger i sakens natur) ofullständig och det är svårt att bedöma effekten av olika behandlingsinsatser.

5. Verksamheten är i hög grad uppbyggd kring "möten" mellan personal och brukare. Själva kvalitén i de relationer som uppstår låter sig knappast kontrolleras av organisationen, eftersom arbetet ofta utförs bakom "stängda dörrar" och delvis styrs av personliga egenskaper. Personalen får därigenom stora möjligheter att självständigt utforma klientarbetet - en handlingsfrihet som egentligen överskrider den formellt tillåtna.

6. Samtliga dessa faktorer bidrar till att människobehandlande organisationer saknar metoder att på ett tillförlitligt sätt mäta arbetets effektivitet. Enligt Hasenfelt är detta i sin tur en av de tyngst bidragande faktorerna till att många förändringssträvanden inom sektorn misslyckas.

Å andra sidan betraktar han paradoxalt nog just mångtydiga mål, en löst sammanfogad organisationsstruktur och osäkra arbetsmetoder som betydelsefulla förändringspotentialer (se nedan).

Ett problem med att använda begrepp som "människobehandlande organisationer" är enligt min uppfattning att de uppvisar så stora inbördes skillnader, att det ibland inte är meningsfullt att tala om dem som en grupp. En socialbyrå är i många avseenden något annorlunda än ett sjukhus eller en skola. Hasenfelds *allmänna* karaktäristik av människobehandlande organisationer överensstämmer emellertid väl med både forskningsresultat och andra dokumenterade erfarenheter om den svenska individ- och familjeomsorgen, det område som den här rapporten handlar om.

Vad utmärker socialbyråorganisationer?

Socialbyråarbetets komplexitet och inneboende motsägelsefullhet ger i sig upphov till vissa sociala problem. Arbetet beskrivs ofta som splittrat, byråkratiskt, oklart, ensamt, defensivt och identitetslöst (Se t ex Marklund m fl, 1984 och Lundgren 1984). Många socialarbetare upplever förvisso arbetsglädje, kamratskap och utvecklingsmöjligheter, men helhetsintrycket består. Arbetet innehåller konflikter mellan samhällsintressen, yrkesintressen och klientintressen, vilket återspeglas av motstridiga målsättningar och arbetsformer. Rollkonflikterna är påfrestande för de anställda och provocerande för många klienter.

Socialvården uppfyller många av kraven på en byråkrati - det är en offentlig förvaltningsorganisation som är politiskt kontrollerad, centraliserad, enhetlig och lagstyrd och där tjänstemännen inte är privatintressenter i verksamheten utan arbetar i utbyte mot fasta lönevillkor (Sunesson, 1985 A). Samtidigt finns det inre mekanismer som undergräver dess rena form. När det gäller socialt arbete har byråkratidiskussionen framförallt gällt två aspekter: konflikten mellan "det byråkratiska" och "det professionella" och den påverkan byråkrati har på de anställdas personlighet (Se Smith, 1970). De professionella rollförväntningarna anses ofta stå i motsättning till de byråkratiska krav som strukturerar arbetet på en socialbyrå. En del hävdar vidare att

byråkratisering och arbetsdelning kan fortgå, eftersom det är svårt för enskilda socialarbetare att bevisa och få gehör för sin yrkesskicklighet (Se t ex Howe, 1986). Vissa undersökningar (omnämnda i t ex Hasenfeld, 1983 och Smith, 1970, se också Pettersson, 1976 och 1981) tyder på att servicemålen under sådana förhållanden förskjuts till förmån för "regelverket".

Enligt Sunesson (1985 A) lyckas socialvårdsbyråkratin med att bygga upp administrativa system och handläggningsprinciper, men inte med att förverkliga sina mål och med att bedöma sina egna insatser. Sjäva lagligheten samt personalfrågor av olika slag prioriteras så ofta framför arbetets innehåll, att man kan fråga sig om socialvården i sjäva verket byggts upp kring andra arbetsuppgifter än den utger sig för att syssla med. Lika frågande ställer sig Lars-Christer Hydén (1988) inför det faktum att det "verkliga" sociala arbetet (vilket brukar definieras som samhällligt förändringsarbete och arbete med sociala problem) ständigt får ge vika för utredningsarbete och annat administrativt arbete. I denna situation ser han två möjligheter:

Antingen bedrivs det inte och har aldrig bedrivits något socialt arbete vid fattigvårds-, barnavårds-, nykterhetsvårds- och socialvårdsbyråerna. Eller använder vi begreppet "socialt arbete" på ett tvivelaktigt sätt och vägrar att inse att det inte finns något socialt arbete inom den kommunala socialvården bortom det som har utförts och utförs dagligen av socialsekreterare vid socialvårdsbyråerna (Hydén, 1988:9).

Sunesson (1981 och 1985 A) påpekar att socialarbetare på basnivån i *praktiken* har långt större kontroll och makt över det konkreta arbetet än man kan förvänta sig av en byråkratisk organisation. Ändå tränger den byråkratiska organisationsmodellen ofta in i själva arbetet och ackompanjeras av en ritualiserad handläggning av ärenden som blir självlegitimerande på bekostnad av alternativa arbetssätt.

Håkan Larsson och Stefan Morén (1988) beskriver i sin doktorsavhandling hur socialbyråverksamheten genomsyras av omedvetna ansträngningar att fjärma sig från klienterna. Genom att studera kommunikationen mellan arbetsledare och deras underställda i en medelstor socialförvaltning, identifierade de följande fyra arbetsledarbudskap, med inbyggda anvisningar om hur omvärlden skall uppfattas:

1. Gå inte in! Involvera dig inte i klienternas livssituation.

2. Omformulera problemen i administrativa- och åtgärdstermer.
3. Möjligheterna finns utanför socialtjänsten och utanför socialarbetarna
4. Vi måste avgränsa oss!

Deras slutsats blir att relationen mellan socialarbetare och deras arbetsledare är av sådan karaktär att handlingsutrymmet begränsas (jämför även Howe, 1986). I sin etnologiska betraktelse av socialarbetare urskiljer Karl-Olov Arnstberg (1989) en motsättning mellan olika slags "förnuft". Han talar om det "terapeutiska", det "sunda" och det "administrativa" förnuftet, där det senaste är en förutsättning för avancemang till högre tjänster, samtidigt som det närmast är tjänstefel för socialsekreterare att odla det i sina relationer till klienterna. Genom det centrala rutinförfarandet, uppbyggt kring särskilda bestämmelser, formulär och akter, omvandlas klienternas livsvillkor till ett hanterligt format - ett ärende, ett fall. Fallbeskrivningarna betraktar Arnstberg som "ordningsskapande" led i den administrativa maktutövningen, ett sätt för såväl politiker, cheftjänstemän och socialarbetare att hantera och försvara sig gentemot klienternas påträngande livsvillkor.

Vad är en organisationsförändring?

Eftersom den här rapporten undersöker ett försök att förändra vissa delar av en socialbyrås verksamhet och organisationsstruktur, är det viktigt att fråga sig vad man egentligen menar med *förändringar* inom människobehandlande organisationer och hur sådana uppstår. Det talas ofta om reformeringar, förändringar, innovationer, försöksprojekt etc inom den sociala sektorn men lika ofta om erfarenheter av att lite i grund och botten förändras. De teorier som jag har nämnt frammanar en bild av inneboende föränderlighet och på samma gång en obenägenhet att genomföra (genomgripande) förändringar. Det tycks röra sig om motstridiga krafter, men också om olika definitioner eller betoningar av vad som kännetecknar en organisationsförändring.

Eric Olsson (1988) intresserar sig t ex för det dynamiska *samspelet* mellan individer och grupper i *sociala system* och vill bara använda begreppet förändring när:

medarbetarna i hela eller delar av organisationen har internaliserat nya handlingspremisser (d v s har införlivat ett nytt synsätt på sin roll, arbetsuppgift, relation till brukarna eller någon annan aspekt på arbetet) och därmed har beredskap för ett nytt handlings-sätt. Denna definition innebär att det politiska eller administrativa beslutet om en viss åtgärd inte är ett tillräckligt villkor för att tala om förändring (Olsson, 1988:9-10).

Förändringsförloppet är enligt Olsson i princip oförutsägbart eftersom det styrs av hur de konflikter som uppstår hanteras (eller *inte* hanteras). Han utvecklar dock en generell modell för beskrivning och analys av sociala förändringsprocesser (se nedan).

Hasenfeld (1983) menar att man måste skilja mellan "innovation" och "förändring" och mellan "symbolisk" och "verklig" förändring. Det finns en rad s k förändringar inom socialvården som egentligen bara innebär nyordningar i den interna arbetsfördelningen och nya benämningar på gamla arbetssätt. En "innovation" är något som organisationen uppfattar som nytt utan att det sker förändringar i resurstilldelningen, maktfördelningen eller organisationsstrukturen. En "verklig" organisationsförändring kräver en förändring i alla dessa avseenden, medan en "symbolisk" förändring bara handlar om en inre omorganisation. Problemet är, menar Hasenfeld, att människobehandlande organisationer ofta blint strävar efter stabilitet. Organisationsförändringar inträffar sällan spontant, som ett resultat av äkta och följsam anpassning till förändrade samhällsförhållanden och servicebehov, utan vid en krissituation, vilket han betraktar som ett ganska dåligt utgångsläge för förändring. Ändå menar Hasenfeld att människobehandlande organisationer egentligen äger naturligt inbyggda förändringsmöjligheter eftersom de inte är låsta av orubbliga mål, ideologier eller organisationstrukturer. Men de utnyttjar möjligheterna dåligt: för att främja stabiliteten inför man t ex byråkratiska kontrollsystem och arbetsrutiner som undergräver förändringsförmågan.

Sunesson (1985 A:50) ger ytterligare en definition; han talar om organisationsförändringar endast om innehållet i det utförda *arbetet* och därmed *utfallet* för klienterna påverkas. Lars-Christer Hydén (1988) talar om vikten av att "förändra de institutionella ramarna" om man vill utveckla nya arbetssätt. De institutionella ramarna inom socialvården uttrycks och existerar genom t ex blanketter, organisationsprinciper, utformning av rum och lokaler samt beslutsordningen. Allt detta bär på vissa historiska föreställningar men har så småningom kommit att bilda själva ramen för det sociala arbetet, d v s dess villkor och begränsningar.

Lyckas vi identifiera och förändra dem, öppnas nya möjligheter. Hydén exemplifierar med nydaningar inom psykiatrin och uttrycker förhoppningar om en likartad utveckling inom socialvården.

Projekt - är det lösningen på socialbyråns problem?

I tidskriften *Nordiskt Socialt Arbete* blev projektformen som metod för att förändra och förbättra socialbyråarbetet föremål för debatt för några år sedan (Se Penton, Askerlund, 1987, Lindberg, 1987 samt Johansson och Westman, 1988, se även Jenner, 1990). Utgångspunkten i artiklarna är att projekt sällan påverkar den vanliga, "reguljära" verksamheten, men författarnas förklaringar och slutsatser är olika. Själva utgångspunkten är enligt Håkan Jenner egentligen tveksam, eftersom en rad undersökningar visar att projekterfarenheter faktiskt kommer till användning, även om de inte alltid leder till identiska permanenta verksamheter inom ramen för "den egna" socialbyråorganisationen. Artiklarna belyser inte desto mindre viktiga frågeställningar.

Ronald Penton och Yvonne Askerlund menar att försöksprojekt ofta ger unika möjligheter att lösa sociala problem. Med i mitt tycke väl idealiserade uppfattningar av vad som kännetecknar försöksprojekt beskriver de hur projektbetingelserna skiljer sig från traditionellt socialt arbete. Försöksprojekten sägs ha relativt sett större resurser, d v s färre klienter och fler socialarbetare, och större möjligheter att koncentrera arbetet till ett avgränsat problem än vanligt socialbyråarbete ger. Förhållandet till klienterna är också olikartat: "relationsskapande" i projekt och "klientskapande" i det traditionella arbetet. Projektmedarbetarna förutsätts vidare ha en mer artikulerad syn på arbetssätt och på de problem man arbetar med än den genomsnittlige socialarbetaren har. De har större frihet att utforma sina arbetsförhållanden och känner större engagemang i arbetet. Projekt sägs dessutom stå utanför socialbyråns byråkrati och fri från traditionernas makt, vilket ger bättre möjligheter att arbeta förutsättningslöst.

Socialbyrån liknar enligt Penton och Askerlund mest "ett svart hål som slukar allt nytt och omvandlar det till ingenting eller till något som man redan gjort och som genom anpassning kan gå direkt in i det traditionella sociala arbetet". Där är det framförallt inomorganisatoriska frågor som

får genomslagskraft. Artikelförfattarna medger att jämförelserna är medvetet provokativa men reagerar mot att det aldrig är det reguljära arbetet som blir ifrågasatt och nedläggningshotat när försöksanslagen tar slut. Orsaken till moderorganisationens oförmåga att ta till sig projekterfarenheter sägs vara ett allmänt ointresse för förändring. Detta beror i sin tur enligt författarna bl a på ett för högt arbetstryck, en betoning på "administrativa" - istället för "kvalitativa" - effektivitetskriterier och på att ständiga omorganisationer som inte medför tydliga förbättringar skapar ett allmänt motstånd mot förändringar.

Försöksprojektens överlevnadsproblem ger emellertid inte upphov till uppgivenhet hos författarna. De pläderar tvärtom för en ökad "projektisering" av det sociala arbetet; minst en tiondel av varje socialdistrikts resurser bör avsättas till nya projekt som omprövas samt utvärderas efter en bestämd tid. Försöksprojekten bedöms nämligen som allra bäst när de tar form, efter några år löper de risk för förstelning och ritualisering. Andra förutsättningar för en lyckad projektstrategi som nämns i artikeln är bl a att göra tydlig åtskillnad mellan materiellt bistånd/myndighetsutövning och andra sociala insatser, att arbetet blir mer "kunskapsinriktat", socialarbetarna mer självständiga och att man utvecklar ändamålsenliga dokumentations- och utvärderingssystem.

Lars-Åke Lindberg tycker inte att man skall ge socialbyrån skulden för att försöksprojekten misslyckas och vänder sig mot uppfattningen att projekt skulle vara "någonting bra i sig". Enligt honom är både det s k "problemperspektivet" (som utgår från klienternas behov, vilket sägs vara vanligt inom projekt) och "programperspektivet" (som utgår från socialbyråns förutsättningar att omsätta projekterfarenheter i ett socialt program) alltför ensidiga. Själv förespråkar han ett s k "verksamhetsperspektiv" som tar sin utgångspunkt i verksamheten sådan den "faktiskt är", inte från hur den var tänkt, eller borde vara. Misslyckas projekten beror det enligt Lindberg helt enkelt på att de inte har något väsentligt att tillföra socialbyrån, som utgör själva "ryggraden i förverkligandet av socialtjänstens intentioner". För att kunna vara till någon nytta måste projekten alltså betraktas och bedömas utifrån den ordinarie verksamhetens "verkliga behov" och i högre utsträckning knyta an till dess "närmaste utvecklingszon".

Lindberg medger att det är både praktiskt och teoretiskt problematiskt att undersöka en verksamhets "objektiva" behov och

förändringsmöjligheter. Ändå tror han att det låter sig göras genom ett slags analys av förhållandet mellan verksamhetens aktuella kompetens och vad som är statt i utveckling. Mer konkret blir han när han diskuterar vikten av att förankra projekten, att hela tiden upprätthålla kontakt mellan projekten och övrig verksamhet, att använda sig av kontrollstationer och regelbunden återföring till samtliga berörda parter etc. Sådana råd kan av flera skäl vara värda att beakta men varför skall man utgå från att den *befintliga huvudorganisationen* är icke-utbytbar och någonting gott i sig? Vilka organisationer har entydiga, objektiva och självklart goda motiv för sitt handlande? Hur hanteras alla konflikter och etiska dimensioner i Lindbergs utvecklingsmodell?

Stina Johansson och Bo Westman tror mer på s k organisationsutveckling än på "isolerade projekt". Socialtjänstlagens portalparagraf om att frigöra och utveckla enskildas och grupperes resurser bör enligt dem inte bara gälla för klienterna utan också för socialarbetarna. Denna yrkesgrupp är enligt författarna mer betjänta av en stabil grund för varaktig förändring än av tillfälliga försöksverksamheter. En av nackdelarna med projekt är enligt artikeln att utformningen i så hög grad styrs av anslagsgivarnas kriterier istället för att anpassas efter verksamhetens ("manifesta" eller "latent") behov av förändring, vilket delvis sägs bero på att socialarbetarna saknar självförtroende och förmåga att analysera sin praktik i teoretiska och övergripande termer. Projekten utgör dessutom ofta ett hot mot organisationen - "ett intrång som inkräktar på omgivningen, ställer krav på den och som framförallt för in jämförande kvalitetsvärderingar /.. /." Konflikterna som uppstår är påfrestande för alla, inte mist för projektmedarbetarna.

Johansson och Westman tror att ökad professionalisering är en bättre metod för att åstadkomma förändring inom socialvården. Ett "medvetet och kritiskt förhållningssätt till kunskapsutvecklingen inom området" skulle inte bara ge socialarbetarna större frihet i förhållande till "statsmakternas ideologi" utan också bidra till att höja deras yrkes stolthet och auktoritet i samhället. Författarna anser också att en gemensam yrkesetik är viktigt i sammanhanget. Hur åstadkommer man då allt detta? Några av recepten som ges i artikeln är att ledningen visar "personalinriktad omtanke", att all personal tillförsäkras ett fast utrymme för att diskutera utvecklingsfrågor, att man satsar på utbildning, handledning och nära kontakt med fältanknutna forskare samt att man försöker skapa ett kreativt arbetsklimat.

Jenner (1990) försöker mot bakgrund av sina egna erfarenheter av projekt och debatten i *Nordiskt Socialt Arbete* göra en allsidig bedömning av projektverksamhetens plats i det sociala arbetet. Hans slutsats är att det inte beror på projektformen som sådan om ett projekt misslyckas, utan på att man inte tillräckligt har beaktat de projektkrav som bör vara uppfyllda. Man syndar enligt honom alltför ofta mot vad som kan uppfattas som de självklara grundförutsättningarna; att ha ett tydligt syfte med projektet och att förankra det bland alla berörda parter redan från början, att ha en genomtänkt personalrekrytering, omsorgsfullt formulerade direktiv, en väfunderande referensgrupp, att vara medveten om och ha beredskap inför upp- och nedgångar i förändringsprocesser samt att kontinuerligt återrapportera projektresultaten. Jenner menar emellertid att det sociala arbetets utformning i grund och botten inte handlar om strategival och förändringsmetoder, utan om etik och politik:

En diskussion om strategi riskerar att bli teknisk och utan betydelse om den inte är förankrad i en medvetenhet hos beslutsfattare (politiker och administratörer) och allmänheten om att problemen är av sådan art att de måste lösas! (Att de finns är nog många medvetna om.) Svaga grupper ställs mot varandra när de politiska och ekonomiska prioriteringarna görs. Förändringsarbetet måste börja med att man visar på att prioriteringarna som görs har en etisk dimension som tränger ända in i behandlingssituationen.

Finns det en etisk gräns för besparingar? Denna fråga debatteras ifråga om sjukvården, men borde vidgas till att också gälla socialtjänsten. Hur värnas klienternas människovärde i en verksamhet med löpande-band-mått på effektivitet? Varför har vi socialbyråer? Många accepterar dem, men vad skulle man komma fram till om man börjar tänka fritt? Vilka är de politiska och etiska argumenten för socialbyråer och socialkontor? (Jenner, 1990:46).

Organisationsutveckling och "human relations"

Olika former av organisationsutvecklingsteorier, med ursprung i bl a den s k human relationsskolan, har fått stor genomslagskraft inom de människovårdande organisationerna, eftersom verksamheten där i hög grad anses bygga på att medarbetarna använder sig själva som redskap i arbetet (Hasenfeld, 1983). Human relationsskolan är en samlingsbeteckning på en rad olika skolriktningar och teorier inom arbetslivsforskning som sedan

1930-talet har genomgått stora förändringar (Se Mouzelis, 1975). En gemensam utgångspunkt är att industrialiseringen och de stora moderna organisationerna skapar mänskliga problem och att arbetsplatskulturen har stor betydelse för arbetsmotivationen och kvalitén på det utförda arbetet. Från början betonades framförallt psykologiska faktorer men utvecklingen har därefter gått mot att även uppmärksamma socialpsykologiska processer och sociologiska förklaringar. Det är emellertid individen och samspelet mellan människor och grupper inom organisationerna som fokuseras. Human relationsföreträdare betonar människors behov av att ha goda relationer till sina arbetskamrater, inflytande över arbetet och att få ta ansvar och utnyttja sina resurser. Arbetsledningen skall inte motarbeta utan aktivt understödja ändrade samarbetsformer, informella nätverk och tvåvägskommunikation. P-grupper, handlednig, demokratiskt ledarskap och olika former av deltagardemokrati är exempel på hur sådana tankar omsätts till konkreta åtgärder.

Den här typen av resonemang och åtgärder kritiseras ibland för att bottna i en "harmonisyn", där man bortser från grundläggande motsättningar som inte kan lösas på det interpersonella planet. Nicos P. Mouzelis menar att det blir problematiskt när man försöker tillämpa teorier och resultat från undersökningar av enskilda individer och mindre grupper på organisations- eller samhällsnivå:

By studying the problem of conflict on the individual and group level, human relations theory has stressed its psychological aspects. It conceptualised it as bad interpersonal relations or misunderstanding arising from the fact that the one party does not understand the problems and feelings of the other. In this way conflict becomes a pathological case, to be cured by better communications or similar devices. In this way the theory fails to make the fundamental distinction between interpersonal frictions and social conflict which has its basis in the structure of the organisation and the society in which groups and individuals are embedded (Mouzelis, 1975:115).

Förändringsinsatserna inom socialvården inriktas ofta på att i första hand förbättra socialarbetarnas arbetsvillkor, med motiveringen att detta höjer arbetsmotivationen och i förlängningen automatiskt kommer att gagna klienterna. Man bortser då från att det kan råda intressekonflikter mellan arbetsledning och anställda och mellan socialarbetarnas intresse av en trevlig och trygg arbetsmiljö och klienternas behov. Även om sådana ansatser kan vara välmotiverade ur "personalhumanitärt" hänseende finns

det få empiriska belägg för att de verkligen garanterar bättre arbetsresultat och ger ökad effektivitet (se Mouzelis, 1975:112-119 och Hasenfeld, 1983:27-29). Det finns undersökningar som visar att arbetsgruppernas främsta funktion inte är att utveckla själva arbetet utifrån klienternas behov, utan att lindra eller förhindra de svårigheter som ärendearbetet förorsakar de anställda. Det handlar till syvende och sist om att skapa en trygg arbetsgemenskap. Sunesson (1985 A) förespråkar av detta skäl, ett i det närmaste omvänt betraktelsesätt när det gäller förhållandet mellan personalens arbetsmiljö och arbetsresultaten: när förändringsarbetet koncentreras på faktiska konsekvenser av olika arbetssätt kommer organisationen med stor sannolikhet att utvecklas, säger han, vilket i sin tur kan bidra till bättre fungerande arbetsgrupper.

Att studera sociala förändringsprocesser

Eric Olsson (1988) har som tidigare nämnts utvecklat en modell för beskrivning och analys av sociala förändringsprocesser i offentliga organisationer. Hans utgångspunkt är att relationerna och samspelet mellan individer och grupper i sådana organisationer har större betydelse för förändringsmöjligheterna än enskilda personer. Att vissa personer ibland ändå får en central roll - vanligen i inledningskedet av en förändringsprocess - uppfattas som situationsbetingat snarare än personlighetsbetingat. Förändringsutfallet beror enligt Olsson på hur de konflikter och problem som uppstår i olika faser av förändringsprocessen hanteras; resultatet kan därför aldrig förutsägas. De aspekter som analysen byggs upp kring är vilken typ av förändringsprocess(er) det är fråga om, vilket utvecklingsstadium förändringen befinner sig i och vilken typ av konflikter som uppstår samt vilken metod av konflikthantering som används och hur detta påverkar de sociala relationerna i organisationen.

Olsson talar om fyra olika domäner i offentliga serviceorganisationer med sinsemellan olika synsätt på mål och arbetsformer: den politiska domänen (valda förtroendemän), den administrativa (ledning och staber), servicedomänen (olika grupper av professionella) och brukarna. Domänerna företräder olika intressen och samtliga försöker få kontroll över organisationen på de egna villkoren. Förhållandet mellan de olika nivåerna

i en organisation har stor betydelse för förändringsprocessers förlopp och karaktär. Olsson väljer dock att begränsa sin studie, som rör förändringar inom en psykiatrisk organisation, till den professionella domänen. I den mån de andra parterna uppmärksammas analyseras deras synpunkter och agerande utifrån personalens perspektiv. En sådan uppläggning passar mig väl eftersom jag gör en liknande avgränsning i min rapport. Jag kommer emellertid endast att ta fasta på några av Olssons allmänna och övergripande resonemang och fördjupar mig inte i några detaljer.

I sin generella modell beskriver Olsson sociala förändringsprocesser som spiralformade rörelser bestående av fem på varandra följande faser: "igångsättningsfas", "osäkerhetsfas", "integrationsfas", "prövningsfas" och "stabilisering". Spiralformen används för att lägga tonvikt vid kvalitativ förändring, d v s att nya premisser för handling och relationer skapas. Varje fas i förändringsprocessen ger upphov till konflikter, vars hantering antingen leder till stagnation eller till att föra processen vidare i spiralen. Konflikthanteringen delas in i fyra olika kategorier: "makt- och tvång" (aktiva eller passiva maktstrategier, konflikten medges öppet), "defensiv hantering" (konflikten döljs på olika sätt, t ex genom att undvika kommunikation, kollektiv bortträngning eller genom att utse en syndabock), "rituell konflikthantering" (konflikterna bemöts med handlingar som egentligen är omotiverade men som organisationens medlemmar underordnar sig, t ex samarbetsmönster som inte har problemlösande karaktär utan tjänar ett rituellt syfte som tröst) och "samverkande konflikthantering" (konflikten erkänns öppet och parterna försöker gemensamt nå en förändrad överenskommelse, t ex genom förhandlingar).

En förändring startar inte i ett stabilt och entydigt tillstånd; det finns alltid en bakgrundshistoria som är viktig att undersöka. Enligt Olsson påverkas en organisations konflikthantering av tidigare förändringsprocesser: gamla lösningar aktualiseras t ex ofta vid nya förändringar och om dessa inte medvetandegörs ter sig organisationen oföränderlig på ett svårbegripligt sätt. Det som ibland beskrivs som ett allmänt motstånd mot förändringar vill han snarare karaktärisera som normala uttryck för osäkerhet eller besvikelse i vissa faser av förändringsprocessen. Han betonar vikten av tid för prövning och förankring av förändringsidéerna. Förändringsförsök innan tiden är mogen har små utsikter att lyckas.

För att organisationsförändringar över huvud taget skall sättas igång

krävs att något behöver åtgärdas och att de befintliga handlingsalternativen inte räcker till; processen kan t ex utlösas genom en konfrontation med nya problem. Det har stor betydelse *hur* förändringsprocesser sätts igång. Olsson skiljer bl a mellan "planerade förändringsprocesser uppifrån" och "planerade förändringsprocesser nerifrån". De förra är resultat av medveten planering från styrnings- eller ledningsorgan inom organisationen, medan de senare initieras av medlemmar eller grupper i organisationen som egentligen inte har officiell makt att besluta om förändring. Även om de olika typerna av förändringsprocesser sällan uppträder i renodlad form och flera av dem dessutom kan pågå samtidigt, visar Olsson hur de ger upphov till delvis olika typer av konflikter.

Planerade förändringsprocesser uppifrån innebär att baspersonalen presenteras en mer eller mindre färdig modell, vilken ofta uppfattas som påtvingad och därför i sig väcker visst motstånd. Risken för samarbetssvårigheter är stor. En vanlig problemlösningsmetod är att försöka lösa de konflikter som uppstår genom förhandlingar via representanter; enligt Olsson är det dock en oframkomlig väg om syftet är att introducera förändrade samarbetsformer eller en ny vårdideologi. Därför, menar han, kan förändringar uppifrån knappast leda till mer än ett utgångsläge för förändring; för att nå äkta och varaktiga resultat måste processen på ett helt annat sätt förankras i medarbetarnas dagliga tillvaro.

Kravet på engagemang och delaktighet är ofta uppfyllt när det gäller förändringsprocesser som planerats nerifrån, men enligt Olsson saknar inte heller de begränsningar. Bortsett från att förändringsförsök av detta slag alltid är sårbara eftersom de innebär ett hot mot den rådande maktfördelningen, är de sällan tillräckligt genomarbetade. Själva förändringsinitiativet må vara väl förankrat men idéerna lider ofta brist på konkretion vilket kan hämma utvecklingsprocessen. Förändringar nerifrån löper därför risk att bli kortlivade eller att omstöpas till reformer (uppifrån) som saknar den ursprungliga andemeningen. Olsson menar att utsikterna att genomföra förändringar underifrån ökar om idéerna redan på ett tidigt stadium förankras hos så många intressenter som möjligt.

Såvida förändringsinitiativet inte kvävs av defensiva eller rituella konflikthanteringsmetoder redan under igångsättningsfasen, infinner sig därefter osäkerhetsfasen. Man ifrågasätter handlingspremisserna och söker nya lösningar; olika intressen bryts mot varandra och mycket ter sig

ovisst och kaotiskt. Under detta skede är det enligt Olsson särskilt viktigt att ge tid och utrymme för förutsättningslösa diskussioner; förhastade organisationsförändringar leder ofta till misslyckanden under prövningsfasen.

När de flesta i systemet har gemensamma förväntningar på förändringen har man nått integrationsfasen och först då kan organisationsmedlemmarna förenas i målinriktade handlingar. Faran är dock enligt Olsson att man lätt får för sig att alla svårigheter är lösta. Obenägenheten bland deltagarna att acceptera problem kan leda till att även skenbara lösningar vinner anhängare och att eventuella kritiker stöts ur gemenskapen.

Under prövningsfasen övergår planeringen till praktiskt handlande och den nya lösningen prövas och utvärderas. Denna fas är enligt Olsson förknippad med (alltför) stora förväntningar på framgång. Eftersom ingen kan förutse alla konsekvenser av en förändring uppstår alltid besvikelser, vilket skapar konflikter eller ger upphov till resignation. Stabilisering sker först när, och om, det nya arbets- eller synsättet kollektivt integreras i organisationen. Kommer man under prövningsfasen fram till att problemen inte kan lösas försätts det sociala systemet i ett nytt osäkerhetstillstånd.

Slutstadiet i en förändringsprocess brukar man ibland kalla för "institutionalisering". Olsson menar att även detta tillstånd kan få mycket olika karaktär beroende på hur konflikterna i organisationen hanteras. Han använder begreppet "konservatism" om processen i själva verket leder till en överenskommelse om helt oförändrade handlingspremissar. Man kan också ha infört nya benämningar på gamla företeelser så att det endast skenbart låter som om en nyordning har kommit till stånd. Ett sådant tillstånd kallar Olsson för "inkapsling": konflikterna har kapslats in i organisationen vilket resulterar i en permanent låsning. Olsson hävdar att många förändringssträvanden röner ett sådant öde, i synnerhet uppifrån planerade förändringar. Andra sociala relationsmönster som konflikthanteringen kan leda till är "pluralism" - när man kommer överens om att förändra vissa delar av organisationen men att bibehålla tidigare premisser för andra, "splittring" - när man utan kollektiv överenskommelse tillämpar olika premisser för handlande i olika delar av organisationen och "integration" - när nya kollektivt överenskomna och prövade handlingspremissar införlivas med organisationen.

En kommentar

Många faktorer som motverkar verkliga förändringar inom människobehandlande organisationer har nämnts i detta kapitel; de krafter som främjar stabilitet tycks väga tyngre än de som kräver förnyelse. Vad många av teorierna och deras företrädare förmedlar är förklaringar till varför organisationsförändringar inom människobehandlande organisationer så ofta misslyckas, men samtidigt ingen nattsvart pessimism när det gäller utsikterna att göra något åt saken. Sunesson (1985 A) beskriver t ex de många svårigheter som försöksprojektet på servicecentral 8 i Stockholm stötte på, men konstaterar samtidigt att arbetet i viss mån lät sig påverkas och att det faktiskt gick att börja arbeta med sociala problem på grupp- och strukturnivå. Kanske kan man sammanfatta detta kapitel så här: Att flytta berg är ingen lätt uppgift, men försöka duger alltid. I nästa kapitel återknyter jag till socialtjänsten i Malmö och tecknar konturerna av den "kris" som socialbyråprojekten skall ses mot bakgrund av. Sist i kapitlet presenterar jag ett tidsschema över olika utvecklingsskeden och vissa nyckelhändelser i projektprocessen. Periodiseringen bygger på en förenkling av Olssons analysmodell; de olika faserna var i praktiken knappast tydligt urskiljbara och min indelning kan t o m ifrågasättas (se kapitel 10). Mitt främsta syfte med schemat är att systematisera projektförloppet och de observerade iakttagelserna på ett begripligt och överskådligt sätt.

3. Projektets kontext: kris, politik och ideal

Socialbidragsutvecklingen och socialsekreterarnas arbetsvillkor

Både Projekt Östra socialbyrån och Projekt Södra socialbyrån kan betraktas som ett resultat av socialsekreterarnas kanaliserade missnöje med sina arbetsvillkor samt ett ökat tryck på socialbyråerna och kraftigt stigande socialbidragskostnader. Dessa var de utlösande krisfaktorerna, även om andra senare kom att ha betydelse för projektets utformning och inriktning.

Socialbidragsberoendet ökade i hela Sverige under början av 80-talet: mellan åren 1981 och 1985 steg antalet bidragshushåll med 60 %, från 183000 till 293000 (Salonen, 1988). Denna utveckling var en naturlig konsekvens av flera års lågkonjunktur med reallönesänkningar, ökad arbetslöshet och försämrad köpkraft. Socialbidragsberoendet låg emellertid kvar på hög nivå även efter den konjunkturuppgång som tog fart 1985, vilket ibland beskrivs som en effekt av tilltagande marginalisering i samhället. Malmö var i detta avseende särskilt utsatt och utnämndes i massmedia till Sveriges fattigaste stad.

Socialbidragskostnaderna i Malmö steg under åren 1981-1986 från drygt 70 miljoner kr till 330; räknades inflationen bort innebar detta minst en fördubbling av de totala socialbidragskostnaderna (Salonen, 1988). Den socialbidragsanalys som gjordes inom ramen för utvärderingen av socialbyråprojekten i Malmö visade att den kraftiga utgiftsökningen vid denna tid huvudsakligen berodde på att *fler och fler* människor erhöll socialbidrag. Var åttonde Malmöbo - dubbelt så många som riksgenomsnittet - uppbar 1986 ekonomiskt bistånd (Se Salonen, 1988).

Den ogynsamma socialbidragsutvecklingen kunde illustreras med ett "saxkurvedigram". Under hela 70- talet förelåg ett klart samband mellan arbetslöshetens omfattning och socialbidragets förändringar,

men 1983 inträffade ett trendbrott och kurvorna började gå åt motsatta håll - trots att arbetslösheten minskade och så småningom halverades, nära nog fördubblades socialbidragsutgifterna. Analysen gav vidare många uppseendeväckande exempel på fattigdomens utbredning i Malmö: I vissa utsatta bostadsområden uppbar t ex 3/4 av invånarna socialbidrag och över hälften av stadens ensamstående mödrar var i behov av sådan hjälp.

I mitten av 80-talet, då Östra och Södra socialbyråerna beviljades projektanslag, hade socialbidragsutvecklingen i Malmö ännu inte underkastats någon närmare analys, men socialsekreterarna dignade under arbete och politikerna följde den dystra månadsstatistiken med förskräckelse.

På socialbyråerna uppfattades arbetssituationen som alltmer kaotisk; socialsekreterarna tvingades i genomsnitt handlägga över hundra ärenden var, väntetiderna var ofta månadslånga och det var vanligt att det uppstod kontroverser mellan socialbyråpersonalen och frustrerade klienter. Den i förhållande till många andra kommuner låga ingångslönen för socialsekreterarna (B 28), bristfällig arbetsintroduktion och otrugga anställningsförhållanden (de flesta socialsekreterarna var förordnade på kortare vikariat som ständigt fick förlängas) bidrog ytterligare till missnöjet. Många socialsekreterare vantrivdes helt enkelt med arbetsförhållandena och det talades om en hotande personalflykt.

Socialnämndens beslut att anslå projektmedel till Södra socialbyrån fattades i samband med diskussioner om socialsekreterarnas arbetssituation, bl a föranledda av en SSR-strejk i december 1985. Socialsekreterarna krävde åtgärder för att förkorta väntetiderna på socialbyråerna, höjd kvalitet i det sociala arbetet och bättre personalvård. Genom att tilldela två socialdistrikt medel för försöksprojekt såg socialnämnden samtidigt en möjlighet att jämföra och bedöma utfallet av de insatta åtgärderna. I programmet för Projekt Östra socialbyrån utlovades "en sådan minskning av socialbidragskostnaderna att de ökade personalkostnaderna täcks och att det dessutom uppstår en väsentlig nettobesparing". Trots att Södra socialbyråns projektbeskrivning inte innehöll något konkret besparingslöfte, innebar överenskommelsen om jämförelser med Östra socialbyrån att även detta projekt bedömdes utifrån sådana premisser. Det innebar i praktiken också att det uppstod konkurrens mellan personalgrupperna på de båda arbetsplatserna.

Politiskt maktskifte

Valet 1985 resulterade i ett uppmärksammat maktskifte i Malmö kommun: efter många decennier av socialdemokratiskt styre övertogs ledningen av en borgerlig majoritet. Att effektivisera och rationalisera (samt privatisera delar av) den offentliga sektorn var en hjärteangelägenhet för de borgerliga förtroendemännen. De galopperande socialbidragskostnaderna stämde illa med visionen om "Framtidens stad" och skulle därför på alla sätt motarbetas. Från att tidigare ha tilldragit sig relativt lite intresse riktades nu strålkastarljus på individ- och familjeomsorgens sätt att fungera. Den ökade uppmärksamheten visade sig, ur personalens synvinkel, vara både på gott och på ont, men gav inledningsvis mest upphov till oro.

Politikerna angrep sin uppgift från flera olika håll. Förutom att införa ett bruttonormsystem (februari 1986) och satsa resurser på att rationalisera socialbidragsutvecklingen, vidtogs åtgärder för att kunna erbjuda fler människor arbete, t ex genom att öka antalet beredskapsarbeten och stödja etablerandet av s k jobbcentrum och jobbklubbar. Projekten på Östra och Södra socialbyråerna skall också ses som exempel på sådan resursförstärkning.

Samtidigt skärptes emellertid kraven på socialbidragsklienterna. "Ta jobbet eller bidraget dras in", var det nya mottot, vilket även förkunnades i massmedia. Dessutom krävde politikerna ökad insyn och större inflytande över beslut som fattades i enskilda ärenden och genomförde därför vissa förändringar i delegationsordningen. Samtliga åtgärder var framförallt ekonomiskt motiverade, varför resultaten ofta ensidigt bedömdes utifrån kostnadsaspekter. Vetskapen om detta fick, som framgår av följande kapitel, påtagliga konsekvenser för projektarbetet på Södra socialbyrån.

Uppbrottstider: socialtjänstens decentralisering

Projektet på Södra och Östra socialbyråerna kan i en mening ses som ett resultat av materiella och politiska förhållanden och konflikter; de vårdideologiska utgångspunkterna och organisationslösningarna var samtidigt tydligt inspirerade av Socialtjänstlagen (SoL) och olika

utvecklingsförsök i dess anda.

När SoL trädde i kraft 1982 innebar det ett *formellt* uppbrott från en sedan länge förhärskande vårdideologi och ett genombrott för vissa nya normer i socialt arbete. Som en konsekvens av ramlagsutformningen handlade den främst om vilka mål och principer som skulle genomsyra socialtjänsten. I portalparagrafen stadgades t ex att socialtjänsten "på demokratins och solidaritetens grund skall främja människornas ekonomiska trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet". Verksamheten skulle inriktas på att "frigöra och utveckla enskildas och grupperes resurser" samt bygga på "respekt för människors självbestämmande och integritet". Hänsyn skulle vidare tas till "människans ansvar för sin egen och andras sociala situation".

Attitydskillnaden var tydlig: enligt dessa definitioner skulle socialvården i vissa viktiga avseenden vara betydligt mer offensiv än tidigare, men samtidigt när det gällde t ex alla former av myndighetsutövning, iaktta större ödmjukhet och försiktighet. På ett helt annat sätt än tidigare lagfästes därmed den enskildes rättigheter och kommunens skyldigheter, samtidigt som de allmänt förebyggande, samhällspåverkande uppgifterna betonades. Lagtexten formulerades emellertid på ett sådant sätt att utrymmet för tolkningar blev stort: detaljerade åtgärdsbestämmelser, som var ett så karaktäristiskt inslag i den tidigare lagstiftningen, försvann och kommunerna gavs därmed stor frihet när det gällde att omsätta idéerna i praktiken.

I syfte att förverkliga bli de nya lagprinciperna om helhetsyn, geografisk närhet och samlad social kompetens påbörjades 1983 förberedelser för en decentralisering av den sociala servicen i Malmö. De olika funktionerna för förskole- och fritidsverksamhet, pensionärs- och handikappsservice samt familjevården skulle, på samma sätt som tidigare socialbyråerna och basenheterna, flyttas ut i distrikten. Det var nu inte enbart fråga om en geografisk utflyttning; även beslutsbefogenheter och budgetansvar skulle decentraliseras. De centrala avdelningarna skulle läggas ner och varje socialdistrikt få en självständig ställning och en egen socialchef. Förberedelsearbetet bedrevs inom ramen för ett stort projekt med titeln Socialtjänstens decentralisering och frågor som behövde utredas hänsköts särskilt utsedda arbetsgrupper. Förändringsprocessen kom att pågå under många år; inte förrän i maj 1988 tillträdde de nya distriktcheferna sina poster.

En undergrupp till Sociala avdelningen fick i uppgift att utarbeta en

verksamhetsplan för individ- och familjeomsorgen i en decentraliserad förvaltning. Arbetsgruppen presenterade sina idéer i ett dokument som kom att kallas Färdriktningen, vilket senare utkom i flera delvis omarbetade versioner. (Den egentliga titeln löd *Individ- och Familjeomsorg i en decentraliserad förvaltning*, se Hagelin, Levin, Ohlsson m fl 1984 och 1985). Begreppet färdriktning myntades för att understryka ambitionen att styra verksamheten mot vissa bestämda men långsiktiga mål, snarare än att ge färdiga, detaljerade organisationsförslag. Socialtjänstlagen tjänade som förebild och flera av organisationslösningarna var inspirerade av ett väldokumenterat försöksprojekt som bedrevs på socialdistrikt 8 i Stockholm (Se t ex Gustavsson, 1980, Jonasson och Månsson, 1981 samt Sunesson 1985A.)

Enligt Färdriktningsförslaget, vilket helt och hållet utgick från redan befintliga resurser, borde den framtida individ- och familjeomsorgen i Malmö byggas upp kring de fem "byggstenarna" mottagning, socialbidrag, utredning, socialt arbete med inriktning på barn och ungdomar samt socialt arbete med inriktning på vuxna. De olika delarna ansågs förutsätta varandra och bildade tillsammans en helhet; nyckelorden var lättillgänglighet, närhet, tydlighet, behovsorientering och ökad frivillighet. Organisatoriska lösningar som förespråkades var att införa särskilda "icke-handläggande" informations- och rådgivningsgrupper, att införa en variant av "Soft-metoden" samt att renodla biståndsenheterna och göra åtskillnad mellan ekonomiskt biståndsarbete och andra sociala insatser.

De sistnämnda punkterna var ett försök att närma sig grundtankarna bakom ett lagförslag som aldrig realiserats utan skjutits på framtiden. Enligt Socialutredningens slutbetänkande (SOU 1977:40) borde socialhjälpens för vissa vissa grupper av socialhjälpstagare ersättas med ett s k socialförsäkringstillägg (Soft). Utbetalningarna av detta bidrag skulle skötas av Försäkringskassan och finansieras av staten. Genom att på detta sätt förenkla handläggningen och avlasta socialsekreterarna den tidskrävande socialhjälpssprövningen skulle det bli möjligt att utveckla insatser på tidigare eftersatta områden. Vidare ansågs soft-systemet som en mindre kränkande hjälpform än individuell behovsprövning i socialbyråernas regi. Reformen förväntades dessutom genom sin konstruktion synliggöra eventuella brister i det socialpolitiska skydds nätet och ö h t göra det lättare att kartlägga samhällsförhållanden. De situationer som berättigade till det nya

bidraget definierades mycket noga i Soft-förslaget; en av målsättningarna var just klarhet och enhetlighet. I vissa ekonomiska bristsituationer skulle medborgarna alltså, oavsett övriga sociala förhållanden, vara garanterade en normerad ekonomisk grundtrygghet från samhället och bidraget skulle utbetalas enligt gängse socialförsäkringsprinciper.

Förslaget om socialförsäkringstillägg var under ett par år föremål för livlig debatt, men stupade till slut på oro för ökade kostnader och invändningar mot att överföra det ekonomiska ansvaret till staten. Många kommuner utarbetade emellertid så småningom egna modeller för förenklad socialbidragshandläggning. I Malmö gjorde man t ex (mindre lyckosamma) försök att tillämpa ett s k Ras-system (förkortningen stod för rationaliserad socialbidragshandläggning), vilket gick ut på att släppa kravet på personlig inställelse på socialbyrån en gång i månaden för vissa klientkategorier och istället skicka bidraget per post. Detta var en form av rationalisering som egentligen hade mycket lite gemensamt med Soft-förslaget; betydligt närmare Socialutredningens riktlinjer låg den socialbidragsfunktion som skisserades i Färdriktningen.

Utgångspunkten i Färdriktningsförslaget var att socialbidraget skulle betraktas och behandlas som ett *försörjningsbidrag*, istället för som ett *rehabiliteringsbidrag* där bidraget ses som ett led i en behandling. Socialbidragsarbetet skulle därför separeras från andra sociala insatser och utbetalas enligt fastlagda riktlinjer av administrativ personal med särskild utbildning. Socialsekreterarna i socialbidragsfunktionen skulle fungera som handledare men framförallt ägna sig åt att analysera och påvisa behov av, samt utforma och praktiskt genomföra, olika insatser för att minska socialbidragsbehovet.

De s k basenheterna, i förslaget förstärkta med ett antal socialsekreterare specialiserade på antingen barn- och ungdomsarbete eller vuxenproblematik, skulle svara för distriktens rådgivande och behandlande insatser. Vidare föreslogs inrättande av en central rättsenhet för handläggning av LVU-ärenden, då det ur såväl rättssäkerhets- som metodsynpunkt betraktades som olyckligt att förena tvingade och frivilliga åtgärder. Administration och myndighetsutövning skulle alltså på olika sätt separeras från övrig verksamhet och begränsas till förmån för frivilliga, förebyggande och aktivt behandlande insatser i bostadsområdena. (Det är slående hur

likartad utvecklingen av individ- och familjeomsorgen är i hela Sverige. Organisationslösningar som föreföll radikala för bara några år sedan - t ex mottagningsgrupper, någon form av soft-system och mer eller mindre renodlade biståndsenheter - hör idag snarare till regel än undantag.)

När det första Färdriktningsprogrammet remissbehandlades och därefter presenterades för sociala avdelningens ledningsgrupp, fick det visserligen ett principiellt stöd men genomförandet sköts på framtiden. De mindre kontroversiella delarna av åtgärdspaketet bröts ur sitt sammanhang och genomfördes på distrikten, medan övriga frågor lades på is för att behandlas i senare etapper.

Det första steget var att genomföra en funktionsuppdelning mellan ekonomiskt biståndsarbete och övrigt socialt arbete på socialbyråerna. Därefter följde försök att förenkla *vissa delar* av socialbidragshandläggningen. Som så ofta var det alltså främst socialbidragsarbetet som kom i blickpunkten, inte minst på grund av bristerna i det traditionella handläggningsförfarandet framstod allt tydligare när socialbidragsberoendet ökade. Funktionsuppdelningen i sig och de olika rationaliseringsförsöken gav emellertid ingen omedelbar effekt och löste inte heller socialbidragshandläggarnas pressade arbetsvillkor (många hävdade faktiskt motsatsen).

Projekten på Östra och Södra socialbyråerna kan som tidigare nämnts betraktas som försök att göra något åt en akut kris orsakad av ökat socialbidragsberoende och socialsekreterarnas missnöje med arbetsvillkoren, men skulle samtidigt utgöra led i ett vårdideologiskt utvecklingsarbete inom ramen för en kommunal decentraliseringsprocess. Formellt knöts de till sociala avdelningens Färdriktningsprogram. Projektidéerna var m a o påverkade av en given referensram, men - som vi skall se - samtidigt anpassade efter personalgruppernas egna (och delvis olikartade) övertygelser, erfarenheter och intressen.

SÖDRA SOCIALBYRÅN - TIDSSCHEMA ÖVER PROJEKTPROCESSEN

Utvärderingsplan
Enkät 1

Lägesrapport

Enkät 2

<p>Projektpengar Projektet godkänns</p>	<p>Granskning (Soc del) Anställningsstopp</p>	<p>Spaning Decentralisering Socialchef tillsätts</p>
<p>Projektarbetsgrupp</p> <p>PROJEKTSTART Formulering av delmål Soc grp 2 flyttar Soc grp 1 flyttar IOR ombildas Ny arb led soc grp 2 ALP, Pluto, områdesarb EGT tjänst i Ek grp Ny arb led Ek grp Arb led övertar projektskaret Vertställighetsgrp EGT/Ek Insats för läggvariga soc bidr tag Konf soc bidr Policy grp bildas EGT extra resurser Kurs i HER Konsultensbeskrivning Nya arb led i soc grp 1 + 2 HER tillämpas Ny byråförestånd Nya arb led i Öste, Ek, soc grp 1 Planering färdigkärning</p>	<p>Verksamhetsplan för 1988</p>	<p>1986 IGÅNGSÄTTNING OSÄKERHET</p> <p>1987</p> <p>1988 STABILISERING / NY OSÄKERHET</p>

1986

IGÅNGSÄTTNING
OSÄKERHET

PRÖVNINGSFAS: PRÖVNING, OMPRÖVNING

1988

STABILISERING /
NY OSÄKERHET

Borgerlig regim

Soc dem valseger

4. Projektets igångsättningsfas, osäkerhetsfas och integrationsfas

Samspel mellan olika typer av förändringsprocesser

Hur sociala förändringsprocesser sätts igång har enligt Olsson (1988) stor betydelse för deras framtida utveckling. Förändringar kommer ofta till stånd genom samspelet eller motsättningarna mellan olika förändringsprocesser som pågår samtidigt i en organisation. De olika processerna kan motverka varandra även om förändringsmålen förefaller vara identiska.

De båda socialbyråprojekten i Malmö initierades på olika sätt. Projekt Östra socialbyrå drevs igenom på personalgruppens initiativ medan Projekt Södra socialbyrå formellt sett sattes igång "uppifrån". Själva förberedelsearbetet och den praktiska projektutformningen stod dock socialbyråpersonalen (eller representanter för dem) i båda fallen i hög grad själva för. Förändringsprocessen på Södra socialbyrå utvecklade sig m a o till ett projekt "nerifrån", inom vilket personalen såg möjligheter att förverkliga egna idéer och strävanden. Paradoxalt nog var anpassningen till den "politiska" och den "administrativa domänens" intressen mer påtaglig i Östra socialbyråns projektplan än i Södras.

Projektarbetsgruppens förberedelser på Södra socialbyrå

Under "osäkerhetsfasen" i en social förändringsprocess råder det ovisshet om framtiden. Tidigare handlingspremissar är ifrågasatta men har ännu inte ersatts med nya - det finns inga givna, allmänt accepterade lösningar. På Södra socialbyrå fick en särskilt utsedd arbetsgrupp huvudansvaret för att utarbeta ett konkret

förändringsförslag som skulle ha stöd i hela personalgruppen.

I en skrivelse daterad mars 1986 informerade den då nybildade projektarbetsgruppen sina kolleger om den förestående arbetsuppgiften:

Som alla vet har Södra byrån fått klartecken att starta, eller lägga fram förslag om, ett projekt i ungefär samma storleksordning som Östra byråns. Det har bildats en arbetsgrupp som skall lägga fram förslag om hur dessa projektjänster (ca 10 st.) skall användas. Södra distriktets resurser skall ses över och byrån skall nu komma fram till hur distriktets resurser och projektjänster bäst kan utnyttjas och integreras i verksamheten. Vi i arbetsgruppen vill träffa resp. arbetsgrupp på distriktet för att fånga upp personalens tankar och idéer kring projektet./.../

Arbetsgruppen bestod av fem fasta ledamöter och lika många suppleanter, utsedda av byråföreståndaren med vägledning av en intresseanmälan och med den uttalade målsättningen att de olika arbetsgrupperna skulle representeras. (De båda basenheterna fick emellertid inga representanter, vilket senare kom att väcka missnöje.) Uppdraget var att utarbeta ett välförankrat projektförslag, att ansvara för förberedelsearbetet och att så småningom hålla liv i projektidéerna och driva utvecklingen framåt. Gruppen var rådgivande: byråföreståndaren skulle själv fatta alla formella beslut som rörde projektet. För att kunna presentera en grovskiss för socialnämnden i april månad, frikopplades de fasta gruppmedarbetarna från sina ordinarie uppgifter under ett par veckor.

Det fanns som tidigare nämnts vissa givna ramar för kommunens sociala utvecklingsarbete, men Södra socialbyråns projekt var ännu ett oskrivet blad. Denna frihet inspirerade arbetsgruppen, men gjorde samtidigt planeringstiden tämligen kort. Hur arbetet lades upp framgår av följande utdrag från en intervju med en av gruppmedlemmarna:

Vi blev frikopplade från våra arbetsgrupper i några veckor och jobbade heltid med det här. Då satt vi på huvudkontoret och planerade och ritade på blädderblock hur vi ville ha det och hade jättekul. Då hade vi liksom ingen ram direkt att hålla oss till heller, hur många tjänster vi kunde få, utan vi gick igenom och kom helt enkelt fram till att 16 tjänster skulle vi behöva. Vi hade ingen pott så att säga att dela ut, men vi utgick rätt mycket från befintlig verksamhet; vi hade rätt många tillfälliga befattningar på byrån då, så det var inte 16 nya människor utan det var kanske fyra, fem. De flesta fanns alltså redan i verksamheten, så vi byggde på det. Alla byråer hade ju fått några tillfälliga

befattningar, beroende på att socialbidraget sköt i höjden då -85 och arbetsbelastningen var orimlig, och så var där ju en vild strejk bland socialsekreterarna som också satte tryck på politikerna. /.../

Det var mycket den här Stockholmsmodellen vi utgick ifrån - servicecentral 8. I samma veva hade vi kontakt med Sune Sunesson, lite innan var han här på en byråkonferens och pratade om IoR, hans hjärtebarn. Hans idéer tog vi intryck av när vi kom fram till hur vi ville att en mottagningsgrupp skulle fungera./.../

Vi kom också på rätt snabbt att det var viktigt att förankra vår planering på hela byrån, annars gick det liksom inte att genomföra förändringen. Så vi var ute i varje arbetsgrupp två gånger tror jag under de här veckorna, och diskuterade vad vi hade kommit fram till och så. Alla fick lämna synpunkter innan vi var klara med organisationsförslaget, så projektförslaget var välförankrat på det viset. Jag tror att allt var klart redan på våren, men så beslutade vi att inte köra igång förrän efter semestramna. Det var liksom inte lönt att köra igång i maj, det hade aldrig fungerat, utan vi tog det efter semestramna istället: projektet började ju i oktober.

Jag följde själv inte planeringsprocessen från allra första början och får därför förlita mig på andrahandsuppgifter. Eftersom de diskussioner som fördes i arbetsgruppen aldrig dokumenterades, är det emellertid svårt att få grepp om vad som styrde valet av organisationslösningar. I intervjuer har det framkommit att man resonerade med de olika arbetsgrupperna om var det skulle behövas förstärkning och vid planeringen utgick från den befintliga verksamheten samt vunna erfarenheter. Det var åtminstone sådana överväganden som avgjorde socialbidragshandlingens nya utformning.

Utgångspunkter mot bakgrund av tidigare erfarenheter

Rationaliserad socialbidragshandläggning och kompletterande hjälp

Södra socialbyrån hade vid denna tid i förhållande till de andra socialdistrikten i Malmö ganska stora erfarenheter av rationaliserad socialbidragshandläggning. De första stegen hade tagits redan 1980, då två mottagningsgrupper fick ansvar för handläggningen av socialbidrag samt körkortsärenden och en behandlingsgrupp för vårdinsatserna. Eftersom mottagningsgrupperna efter en kort tid hade blivit överlastade

med arbete - inte minst tidsödande rutinuppgifter av olika slag - påbörjade man försök att tillämpa det s k ras-systemet.

För att kunna utvidga detta experiment och gynna behandlingsarbetets möjligheter, hade socialbyrån ånyo omorganiserats 1984, denna gång i enlighet med Sociala avdelningens föreslagna funktionsuppdelning. En av målsättningarna på Södra socialbyrån hade då varit att "rasa" samtliga socialbidragsärenden och låta socialsekreterarna i den nybildade "Servicesektionen" sköta själva handläggningsarbetet. Om klienterna befanns vara i behov av annan hjälp än ekonomiskt bistånd, skulle någon av de två nyinrättade sociala grupperna kopplas in. Bortsett från de förväntade rationaliseringsvinsterna ansågs nyordningen vara till gagn för klienterna; ingen skulle längre behöva utsättas för "smygbehandling" och risken för manipulation i båda riktningar minska.

I praktiken genomförde man aldrig ett fullt utbyggt ras-system på Södra socialbyrån, vilket i efterhand sades bero på tidsbrist, hög personalomsättning och låg beägenhet bland klienterna att kontakta de sociala grupperna. Erfarenheten var att systemet under sådana förhållanden fungerade dåligt ur såväl administrativ som behandlingsmässig synvinkel - därmed inte sagt att den sedvanliga handläggningsmetoden fungerade bättre. Man började istället laborera med tanken att låta andra personalkategorier än socialsekreterare administrera enklare socialbidragsärenden.

En första ansats till Egt-systemet kom hösten 1985 då en socialsekreterare och fyra kanslister började handlägga socialbidragsärenden enligt en förenklad rutin. Arbetsformen kunde vidareutvecklas när socialnämnden våren-86 gav varje socialbyrå ett antal tjänster för försöksverksamhet med egt-handläggning och dessutom anordnade en kortare egt-utbildning för intresserade kanslister. På Södra socialbyrån valde man att inrätta en särskild "Egt-grupp" bestående av en kretsförståndare, fyra egt-assistenten och två socialsekreterare, vilka tämligen snabbt övertog ansvaret för ca en tredjedel av socialbyråns socialbidragsärenden. Tanken var att samla alla egt-ärenden inom ramen för denna grupp och att socialsekreterarna skulle handleda egt-assistenterna. En socialsekreterare utarbetade vissa egt-kriterier för när och hur handläggningsformen skulle tillämpas och dessa antogs utan närmare diskussion.

I förslaget till Projekt Södra socialbyrån förstärktes Egt-gruppen med tre och en halv egt-assistenten och två socialsekreterare, dessutom

fick Oxiegruppen en halv egt-assistent. Servicesektionen bytte namn till "Ekonomigruppen" och personalgruppen där hölls på oförändrad nivå.

Vidare övertogs, förmodligen mer eller mindre automatiskt, nyss nämnda kriterier, trots att de i vissa avseenden stred mot den ansvarsfördelning mellan arbetsgrupperna som gjordes i projektplanen. Kriterierna byggde på Socialutredningens soft-kriterier, men enligt de tillägg som hade gjorts skulle inte bara klienternas ekonomiska förhållanden vara vägledande för handläggningsformen utan även deras beteendemönster. Människor som inte var aktivt arbetssökande eller som visat prov på oförmåga att disponera över månatliga bidrag ansågs t ex inte passa för egt-handläggning utan bättre för det traditionella utredningsförfarandet. (Detta innebar att s k klientmedel knappast skulle kunna ombesörjas av Egt-gruppen, vilket samtidigt var en uttrycklig avsikt enligt projektförslaget.) Dessutom skulle socialsekreterarna i Ekonomigruppen behålla huvudansvaret för sina ärenden under två månader efter en överflyttning till Egt-gruppen. En s k "tre-månadersregel" innebar vidare att klienter som vid två tillfällen under en period av tre månader hade misslyckats med att hushålla med sitt bidrag, skulle överföras för handläggning i Ekonomigruppen. På motsvarande sätt skulle tre "felfria" månader vara tillräckligt för att egt-handläggningen skulle återupptas.

På Södra socialbyrån var rationaliserad socialbidragshandläggning alltså inget nytt fenomen utan en arbetsmetod som, trots olikartade former och begränsad omfattning, redan hade praktiserats och slagit rot i organisationen. Inskolningen av de administrativa rutinerna var nästan avklarad redan före projektstarten.

Tillbakablickens visar också att huvudargumenten för organisationsförändringarna på Södra socialbyrån nästan genomgående hade varit att spara tid och att förbättra arbetsmiljön; att socialsekreterarnas intressen sammanföll med klienternas, hade mer eller mindre tagits för givet varför vårdideologiska principdiskussioner alltid skjutits i bakgrunden. Eftersom man hade börjat med att rationalisera handläggningen av de enklaste och tydligaste soft-ärendena hade det också varit praktiskt möjligt att undvika att ta ställning i t ex frågan om huruvida socialbidraget skulle betraktas som ett renodlat försörjningsbidrag eller i vissa fall ses som ett led i en behandling. Men målsättningen i Projekt Södra socialbyrån var att handlägga tre av fyra socialbidragsärenden med egt-rutinen (vad denna

siffrorna byggde på framgång inte), och inför den uppgiften skulle sådana ställningstaganden senare visa sig oundvikliga.

De nya projektarbetsuppgifter och arbetssätt som socialsekreterarna enligt projektplanen förväntades få tid över för hade personalen ringa praktisk erfarenhet av. Det ingick inte heller som ett led i projektförberedelserna att utbilda socialsekreterarna i de nya arbetssätten. Tre socialsekreterare från Södra distriktet hade visserligen redan 1984 deltagit i en kurs i hushållsekonomisk rådgivning som gavs i Ystad; tanken hade då varit att de sedan skulle fungera som cirkelledare och på så sätt sprida kunskapen vidare till sina kolleger. Då kursinnehållet inte hade motsvarat deltagarnas förväntningar, anordnades emellertid aldrig någon sådan internutbildning på socialbyrån och inte heller någon organiserad budgetrådgivning åt klienterna. Förhoppningen var att projektet i sig skulle skapa det utrymme för metodutveckling och specialisering som ansågs krävas för att sätta igång med målgruppsinriktad verksamhet av olika slag.

Vissa ansatser till klientgruppundersökningar hade dock tidigare gjorts på Södra socialbyrån. Två projektanställda socialsekreterare hade bl a kartlagt gruppen socialbidragstagare över 55 år samt genom intervjuer försökt analysera deras framtidsutsikter och huruvida det fanns socialmedicinska skäl till biståndsbehovet (Se Norinder & Nöremark, 1990). Syftet hade varit tvåfaldigt: dels att öka kunskapen om den aktuella klientgruppen, dels att via individuella utredningar kunna föreslå alternativ till försörjning via socialbidrag. Som en förberedelse inför Projekt Södra socialbyrån gick två socialsekreterare under hösten 1986 dessutom igenom alla akter för socialbidragstagare i åldern 20-24 år i syfte att kunna planera insatser för arbetslös ungdom. De uppskattade gruppen arbetslösa ungdomar som uppbar socialbidrag till omkring 300 personer, varav ett 50-tal bedömdes vara väl kvalificerade för Arbetsförmedlingens jobbklubsverksamhet.

Utlokaliserade sociala grupper

De sociala gruppernas utformning i projektbeskrivningen var resultatet av en vårdpolitisk kompromiss, dessutom en praktisk lösning på socialbyråns alltmer akuta utrymmesbrist. Att göra organisatorisk åtskillnad mellan renodlade stöd-, utrednings- och behandlingsinsatser

å ena sidan och ekonomiskt bistånd å andra var en arbetsform som majoriteten av personalen på Södra socialbyrån hade vant sig vid och stödde. De flesta var också på ett principiellt plan positiva till att i Socialtjänstlagens och Färdriktningens anda försöka bryta det dominerande "individperspektivet" och begränsa utredningsarbetet till förmån för förebyggande och målgruppsbaserat fältarbete.

Personalen var dock inte överens om hur detta skulle gå till och en hel del var skeptiskt inställda till de organisationsförändringar som skisserades i Färdriktningen. Förslaget om "renodlade biståndsenheter" skulle i praktiken innebära en närmare samordning av socialbyråns och basenheterens resurser; större delen av allt rådgivnings- och behandlingsarbete skulle bedrivas inom ramen för basenheter vilka förstärkts med socialsekreterare. Den delvis sammanhängande frågan om en social rättsenhet aktualiserades aldrig vid projektplaneringen på Södra socialbyrån, men var egentligen minst lika kontroversiell.

Personalen på basenheterna var de enda som redan från början förespråkade Färdriktningsmodellen, d v s ett nära samarbete med socialsekreterarna och en lokalmässig sammanslagning av resurserna. Socialsekreterarna sade sig visserligen gärna vilja utveckla nya samverkansformer men var inte beredda att flytta in i basenheternas lokaler. Ett av deras argument för att öppna egna lokaler var att de hellre ville arbeta "områdesinriktat" än specialisera sig på olika klientgrupper, dessutom var frågan om de respektive yrkesgruppernas ansvarsområden och kompetens i deras ögon ännu inte tillfredsställande löst. För att möjliggöra naturlig kontakt med bostadsinvånarna vore det enligt socialsekreterarna önskvärt med *tre* sociala grupper som ansvarade för var sitt huvudområde, vilket projektarbetsgruppen tog fasta på i projektförslaget.

På basenheterna ansåg man att områdesperspektivet var välförenligt med en sammanslagning eftersom man trots inriktningen på vissa bestämda klientgrupper borde kunna dela in personalen i områdesteam. Basenheterna glädde sig åt socialsekreterarnas ambition att frigöra sig från "förvaltningskulturen" och skrivbordsarbetet, men befarade att den valda organisationslösningen skulle ge upphov till dubbelarbete och samordningsproblem. För socialsekreterarna var själva "avnavlingen" från socialbyrån ett alldeles tillräckligt stort steg att ta. För att slippa bli alltför isolerade och för att underlätta nödvändigt administrations- och utredningsarbete begärde de tillgång till några rum på socialbyrån

(där för övrigt akterna skulle förvaras). Gruppernas administrativa sekreterare fick också sina arbetslokaler förlagda till huvudbyggnaden.

Av olika anledningar förverkligades aldrig idén att inrätta *tre* områdesgrupper utan det blev istället *två*, vilka bemannades med utgångspunkt från de befintliga personalgrupperna. Fosie stadsområde indelades i två relativt sammanhållna geografiska områden. Vid indelningen tog man hänsyn till befolkningsunderlaget och problembelastningen. En gruppstorlek på mellan sex och åtta personer bedömdes som idealisk; grupperna skulle då inte bli för små och sårbara i förhållande till arbetsuppgifternas art och inte för stora för att det skulle gå att uppnå arbetsgemenskap och god kommunikation mellan medlemmarna.

Liksom vid organiseringen av ekonomihandläggningen var det främst organisationstekniska frågor som styrde planeringen av de sociala grupperna; förhoppningen var att innehållsfrågorna skulle "ge sig" när de yttre arbetsförutsättningarna förbättrades. Man ansåg att det var viktigt med viss värdegemenskap kring projektverksamhetens *inriktning*, men ingen utarbetade några konkreta förslag på hur termer som t ex "områdesbaserat" och "strukturellt" socialt arbete skulle översättas i praktiskt handlande.

Information och rådgivning

Kunskapen om varför människor vänder sig till socialbyrån var bristfällig på Södra socialbyrån (liksom på många andra socialbyråer) och man saknade överblick över vilken typ av hjälp som erbjöds (eller inte erbjöds) och vad detta ledde till. Att införa en särskild informations- och rådgivningsgrupp var en nyhet genom projektet. Förebilden var Informationsgruppen på Servicecentral 8 i Stockholm (vilken även utgjorde modell för Färdrikningens skisserade mottagningsfunktion).

I mitten av 80-talet förekom det flera olika modeller för klientmottagning inom individ- och familjeomsorgen i Sverige. Det konventionella sättet var att låta klienten ringa upp socialbyrån och via en telefonist boka en tidsbeställning till en bestämd arbetsgrupp. Det fanns många negativa erfarenheter av ett sådant system: för klienten innebar det ofta dålig service och långa väntetider och för socialbyråpersonalen flaskhalsar, onödiga tidsinbokningar till fel

instanser och dålig överblick över arbetet. En nyare modell som tillämpades på vissa håll i landet var att inrätta en särskild s k "handläggande mottagningsgrupp". En sådan grupp skulle i teorin samtidigt handlägga vissa socialbidragsansökningar, remittera människor vidare till andra insatser samt bistå såväl klienter, kolleger och allmänheten med information och rådgivning av olika slag. Från början hade projektarbetsgruppen på Södra socialbyrån planerat att införa en sådan typ av mottagningsenhet. Arbetsformen hade bl a prövats i Tyresö kommun och enligt en internutvärdering utfallit väl (se *Socialstyrelsen redovisar* 1986:17); dessa erfarenheter tog grannprojektet i Östra distriktet intryck av vid utformningen av sin mottagningsgrupp (Se Meeuwisse, 1988).

På Södra socialbyrån rådfrågade man emellertid Sune Sunesson och han var skeptisk mot "handläggande mottagningsgrupper" eftersom det enligt honom visat sig vara praktiskt svårt att förena alla de olika uppgifterna, dessutom fanns det risk för långa väntetider eftersom personalbehovet ofta underskattades. Genom Sunesson inspirerades personalen på Södra socialbyrån att istället göra en ordentlig personalsatsning på informations- och rådgivningsgruppen samt att frigöra den från ärendehandläggning. Han menade att det fanns ett samband mellan att inte handlägga ärenden och att kunna samla information. Sina sakargument redogjorde han för i bl a en föreläsning som jag här citerar från:

I förra avsnittet var jag inne och diskuterade frågor om hur man skall skaffa sig möjligheter för förebyggande arbete, ett förebyggande arbete som också skulle kunna innebära att man gav politisk information om arbetet och dess konsekvenser och framförallt om vad för slags problem som olika grupper av medborgare i området där man jobbar har. Jag tror att det finns ett par mycket centrala saker när det gäller detta att ta emot och ta in människor som kommer och ska ha ekonomisk hjälp. Och det är att varje form, varje organisation för ett sådant mottagande måste vara inriktad både på att ge allmänheten, klienterna, maximal hjälp och information och visa dem rätt mycket snabbt och nedbringa väntetiderna, men också att den måste vara inriktad på att skaffa och behålla information om vilka det är som korimer och vad deras problem egentligen är. Annars kommer man i den situationen som man har gjort på flera håll här i Malmö, att man har extrema höjningar eller sänkningar i socialbidragsnivån i vissa områden eller hela distrikt utan att man över huvud taget har en aning om vad det är som har hänt./.../ Organisation av det här arbetet innebär ett val i fråga om man vill ha reda på något om det man gör eller inte./.../ Framförallt gäller det ju, och det gäller ju konkret idag i

Malmö, möjligheter att göra ordentliga kartläggningar över de grupper som blir aktuella i det förebyggande arbete som jag nyss talade om och som skulle kunna bli aktuella när det gäller organisering av alternativa verksamheter, att ge impulser till arbetsmarknadsmyndigheter, utbildning, o s v.

Men det finns en tråkig tendens när det gäller det här, och jag har sett den flera gånger också i Malmö, och det är att man gör en enda lite kartläggning, man hittar ett antal klienter där man tror att det skulle få en väldig effekt om man gjorde en ny insats och sedan glömmar man bort att det här var något som man skulle fortsätta att göra varje dag. Man skulle fortsätta kartlägga, man skulle fortsätta informera sig varje dag så att man skulle kunna fortsätta göra och bereda möjlighet för de här insatserna. Därför annars får det här arbetet ingen särskild mening, om man gör tillfälliga insatser för kartläggning av 1 ex grupper som har grundläggande kunskapsbrister eller vad det nu kan vara. Man måste fortsätta att göra den här typen av arbete varje dag i mottagningen av klienter med olika problem, annars kommer det här inte att få någon betydelse./../

Problemet är att de mottagningsgrupper vi har sett inte har lyckats sköta både det att snabbt vara på plats och ge service, snabbt ge information och dessutom skapa systematisk överblick över vilka klienter det är som vänder sig till socialbyrån. /.../ Även i de fall när man har organiserat det så som det egentligen är tänkt, d v s att klienterna kommer i kontakt med en socialarbetare relativt snabbt, så kommer ofta själva handläggningssituationen leda till att man klarar själva mottagandet av klienter bra, men man kommer inte att rå med att samtidigt skapa systematisk överblick över arbetet.

(Föreläsningen hölls vid en studiedag för socialbyråpersonal i Malmö hösten 1987.)

För att gynna förutsättningarna för den typ av *systematisk* datainsamling som Sunesson betonade vikten av, valde man alltså på Södra socialbyrån att inrätta en "ickehandläggande" informations- och rådgivningsgrupp och tilldelade denna funktion en nyckelroll i organisationen; övriga arbetsgrupper fick dessutom i uppgift att "fortlöpande följa upp klientunderlaget för utvecklande av problemdefinitioner".

Personalens förväntningar på projektet

För att deltagarna i en social förändringsprocess skall kunna förenas i målinriktade handlingar krävs att de flesta har gemensamma

förväntningar på de planerade förändringarna. Verklig integration kan enligt Olsson (1988) vara svår att uppnå eftersom organisationsmedlemmarna ibland är obenägna att acceptera eller erkänna problem: pressen på konformitet kan vara stor.

När tiden för projektstartskottet började närma sig väckte detta både oro och spänd förväntan hos personalen på Södra socialbyrån. För att fånga deras förhandsinställning till projektet ombads de av Utvärderingsgruppen i september 1986 att besvara en enkät med 14 öppna frågor. Gerry Nilsson bearbetade de inkomna svaren och redovisade utfallet någon månad senare (Se Nilsson, 1986).

Ett par av enkätfrågorna rörde den tidigare omorganisationen då ekonomiskt bistånd skildes från annat socialt arbete, men de allra flesta gällde det förestående projektarbetet; dess bakgrund, syften, förankring, starka respektive svaga sidor samt vad som förväntades bli resultatet.

52 personer av vid denna tid totalt 82 anställda besvarade enkäten, vilket gjorde det externa bortfallet relativt högt (37%), men i gengäld var det interna bortfallet på enkätfrågorna lågt. (I samband med enkätundersökningen uppmärksammade Utvärderingsgruppen för övrigt att endast 35% av de ordinära tjänsteinnehavarna fanns på sina poster, övriga ersattes av vikarier. Bland socialsekreterarna var vikariat den klart dominerande anställningsformen.)

Av enkätsvaren att döma hade Projekt Södra socialbyrån tämligen god förankring i personalgruppen och en stor majoritet uppgav sig vara positivt inställda till organisationsförändringen. De få som hyste annan uppfattning befarade att arbetsbelastningen skulle öka och projektet därigenom bidra till sämre arbetsvillkor.

Ungefär hälften betraktade personalen på socialbyrån som egna initiativtagare till projektet medan andra hälften ansåg att politikerna haft denna roll. De flesta föreföll emellertid överens om att socialbidragsutgifter haft avgörande betydelse för projektets tillkomst. Några nämnde även brist på arbetslokaler som bakomliggande skäl för omorganisationen. Politikernas intresse för projektet ansågs bottna i förväntningar på ökad effektivitet och gynnsammare socialbidragsutveckling.

Till skillnad från den omorganisation som hade ägt rum 1984 hade personalen denna gång, enligt många av dem som besvarade enkäten,

erbjudits möjlighet att påverka projektets utformning och inriktning. Uppfattningarna om vem som stod bakom slutprodukten varierade dock mellan olika personalkategorier. Det var framförallt socialsekreterarna som berömde projektarbetsgruppens sätt att planera och förankra projektet, personalen på basenheterna och kanslisterna upplevde sig inte lika delaktiga i processen.

De flesta av enkätsvaren antog att projektets huvudsyfte låg på det ekonomiska området. Detta framgick ju inte alls av själva projektförslaget. Det verkade som om personalen antog att den verkliga avsikten ändå var att pressa ner socialbidragsutgifterna genom bättre och rationellare handläggningsrutiner. Målsättningen tolkades dock också i termer av ökad service till allmänheten, förbättrad arbetsmiljö och utveckling av det sociala arbetet, vilket dessutom bättre överensstämde med personalen egna förhoppningar. En person beskrev det önskade projektresultatet på följande sätt:

Jag hoppas jag skulle kunna känna mig stolt över att jag arbetar här och inte skämmas som nu. Jag hoppas att arbetet blir mer progressivt. Att vi försöker pröva andra metoder. Att vi får utveckla oss själva i handledning och utbildning. Att vi socialarbetare också skulle få makt (över hur vi arbetar) i organisationen. På så sätt minskar man i alla fall den negativa makten över klienterna tror jag.

Enkätresultatet påvisade en tydlig diskrepans mellan personalens förhoppningar om framtiden och vad de faktiskt trodde skulle ske. Den positiva inställningen till projektet grundades inte på tilltro och optimism; profetiorna präglades snarare av försiktighet och viss skepsis. Det riktades dock höga förväntningar på IoR-gruppen, vilken tillsammans med Egt-rutinen och de sociala gruppernas nya områdeslokaler ansågs tillhöra projektets starka sidor.

Den nya organisationslösningens sårbarhet låg enligt många i de stora riskerna för interna konflikter och kommunikationssvårigheter; bli förutspåddes problem när det gällde ansvarsfördelningen mellan basenheterna och de sociala grupperna och mellan de båda enheterna för socialbidragshantering. Vissa befarade att Egt-gruppen skulle komma att överta Ekonomigruppens roll som organisationens "slacktratt" och att detta inte minst skulle drabba klienterna. Andra tvivlade på att det verkligen skulle ske någon större förändring av arbetssättet under projekttiden och höll det för troligare att resultatet skulle bli "mycket

'tjafs', samt en ny omorganisation om ca 2-3 år".

För att gynna förutsättningarna för ett framgångsrikt förändringsarbete, menade slutligen de som besvarade enkäten att det utöver en positiv grundinställning till projektet krävdes påverkansmöjligheter, sann samarbetsvilja, flexibilitet och "lagom" styrning från arbetsledarnas sida. Det nödvändiga engagemanget för uppgiften skapade man enligt en person på följande sätt:

Att alla får en känsla av att höra till arbetsgemenskapen, att räknas och behövas. Att man betyder något. Undvik all klickbildning. Det är också viktigt att vi ges ansvar och viss handlingsfrihet och att det finns beredskap på att ta emot misslyckanden./.../

Enkätundersökningen gav intryck av att Projekt Södra socialbyrån hade ett generellt stöd i personalgruppen och att flera av de övergripande målsättningarna var välförankrade, men att det rådde delade meningar om vissa aspekter av projektets uppläggning och om dess framtidsutsikter. Projektansökan var emellertid så oprecist formulerad att den knappast inbjöd till reservationer och man kan inte påstå att det restes realistiska förväntningar på projektarbetets utfall.

En jämförelse mellan socialbyråprojekten i Malmö

Både Projekt Södra socialbyrån och Projekt Östra socialbyrån exemplifierade i några avseenden styrkan såväl som svagheter i s k "planerade förändringsprocesser nerifrån". Projekten visade förmåga att väcka engagemang och delaktighet bland socialbyråpersonalen men utgick från otillräckligt genomarbetade förändringprogram; sårbarheten i politiskt och ekonomiskt hänseende blev så småningom också tydlig. Det fanns dock vissa skillnader i socialbyråernas sätt att lägga upp sina förändringsarbeten som kan vara värda att uppmärksamma.

Den projektbeskrivning som låg till grund för Projekt Östra socialbyrån tillkom i en allvarlig krissituation och var samtidigt en reaktion mot en tidigare "uppifrån planerad" omorganisation (Se Meeuwisse, 1988). Personalens motdrag var att snabbt försöka genomdriva en egen organisationsförändring och det primära målet var

att erhålla resurser för att bemästra akuta arbetsmiljöproblem inom en del av organisationen. Utformningen av Projekt Östra socialbyrå styrdes därför framförallt av taktiska överväganden; två arbetsledare tog på sig uppgiften att utarbeta ett projektförslag och de officiella målsättningarna saknade i själva verket realistisk förankring. Med tiden visade det sig också att personalen hade olika förväntningar på vad förändringsarbetet skulle gå ut på. Östra socialbyråns ogenomarbetade program kom av personalen till slut att upplevas som en snara om halsen, istället för ett stöd att luta sig emot, inte minst på det avgivna sparlöftet som aldrig kunde infrias.

Eftersom Södra socialbyrån *erbjöds* att starta ett projekt behövde personalen där inte marknadsföra sina idéer med sådana metoder som personalen på Östra socialbyrån tillgrip för att erhålla resurser. Projektarbetsgruppen utgick i större utsträckning från *personalens* önskemål och uppskattade resursbehov - istället för taktiska överväganden grundade på vad överordnade beslutsfattare förmodades anse angeläget och realistiskt motiverat. En viktig utgångspunkt i Projekt Södra socialbyrån var dessutom att försöka genomföra förändringar inom verksamhetens alla delar, inte bara satsa resurser på socialbidragsarbetet. Att samtliga arbetsgrupper slöt upp bakom de övergripande projektmålen och åtminstone i någon utsträckning engagerades i det praktiska förändringsarbetet, ansågs inte minst värdefullt för att ge projektet livskraft och för att minska risken för interna motsättningar.

På projektarbetsgruppens initiativ beslutades även att varje arbetsgrupp skulle formulera "delmål" för sin verksamhet. Huvudmålet att "förbättra servicen" skulle inom varje arbetsgrupp t ex kunna brytas ner i ett antal konkreta delmål som "förkortade väntetider", "informationskampanj om x", "rådgivning anpassad efter y-gruppens behov", etc. Delmålen skulle följas upp och kompletteras med bestämda intervall, för att på ett positivt sätt binda personalen till vissa åtaganden och undvika att projektarbetet stagnerade när kreativiteten sinade eller det löpande arbetet hotade kväva förändringsambitionerna. Det bedömdes också vara mycket viktigt för projektutvecklingen med en stabil arbetsstyrka. För att minska personalbyten och personalomsättning utkrävde man ett löfte från socialnämnden och personaldelegationen om att byråföreståndaren skulle kunna utsträcka vikariatet till att omfatta hela projektiden.

På bl a dessa punkter skilde sig Projekt Södra socialbyrån från Projekt Östra socialbyrån, vilket enligt Utvärderingsgruppen gav det förra ett bättre utgångsläge.

5. Projektets prövningsfas

Sammanfattning

Följande kapitel bygger i huvudsak på Utvärderingsgruppens lägesrapport om arbetsgruppernas utveckling under projektets första åtta månader (Se Meeuwisse, Nilsson och Sunesson, 1987). Under denna period, från oktober -86 till maj -87, deltog Utvärderingsgruppen regelbundet på många av personalens möten och gjorde besök i de olika arbetsgrupperna. Varje arbetsgrupp formulerade delmål för sin verksamhet och summerade erfarenheterna i korta lägesbeskrivningar, vilka bildade utgångspunkt för utvärderarnas dialog med personalen. Den beskrivna perioden kan sägas tillhöra "prövningsfasen" i projektförloppet; den nya organisationslösningen skulle nu prövas och planeringen övergå till praktiskt handlande. Eftersom ingen kan förutse alla konsekvenser av en förändring uppstår det enligt Olsson (1988) alltid besvikelser under prövningsfasen, vilket skapar en grogrund för konflikter eller kan ge upphov till resignation.

Omorganisationen lämnade ingen oberörd. Stämningen i personalgruppen pendlade mellan entusiasm och uppgivenhet, mellan klarsyn och förvirring och mycket tedde sig tidvis kaotiskt. I vad jag skulle vilja beskriva som ett utdraget uppvärmningsskede kom praktiska och organisatoriska frågor i förgrunden; den planerade metodutvecklingen gick trögt och lågprioriterades i förhållande till vardagsarbetet. I detta kapitel visar jag hur arbetsgrupperna under det första halvåret huvudsakligen riktade energin "inåt" för att kunna bygga upp en inre sammanhållning och identitet och för att bringa reda i de nya yrkesrollerna. Samtidigt gjordes vissa försök att muta in nya domäner för verksamheten och att avgränsa arbetsuppgifterna i förhållande till andra arbetsgrupper. "Protektionismen" resulterade i att vissa konflikter och konkurrensförhållanden uppstod men så småningom växte behovet av samarbete över gränserna. Personalen på Södra socialbyrån

visade ibland handfallenhet när det gällde att använda delmål som hjälpredskap i förändringsprocessen. Syftet var som tidigare nämnts att stegvis bryta ner de övergripande projektmålen till ett hanterbart arbetsprogram; istället nedtecknades målen ofta oförändrade som "delmål" eller inbegrep även sådant som egentligen tillhörde det reguljära arbetet.

Sammanfattningsvis kan sägas att den mest påtagliga förändring som inträffade under perioden gällde socialbidragshandläggningen; 3/4 av alla socialbidragsärenden överfördes tämligen snabbt till Egt-gruppen för handläggning enligt den rationaliserade principen. Genom den nya informations- och rådgivningsfunktionen fick organisationen vidare bättre överblick över inkommande ärenden och vidtagna åtgärder samt kunde förkorta väntetiderna. Samtidigt tenderade socialbidragsutgifterna och antalet socialbidragsärenden i hela kommunen att stabiliseras, och på Södra socialbyrån t o m att tydligt sjunka (medan statistiken för Östra socialbyrån pekade åt motsatt håll). Den positiva utvecklingen stimulerade personalen på Södra socialbyrån och gav projektet vind i seglen. De enskilda arbetsgrupperna hade dock svårt att komma igång med klientkartläggningar och mer detaljerade behovsinventeringar. Projektarbetsgruppen kom heller aldrig riktigt att fylla den tilltänkta funktionen som motor för projektutvecklingen - dess roll och betydelse blev med tiden alltmer diffus.

Ekonomigruppernas problemfyllda rationaliseringar

Rationaliseringens "yttre" och "inre" sida

Socialbidragshandläggningen rationaliserades kraftigt på Södra socialbyrån under det första projekthalvåret. Antalet ärenden låg relativt konstant med normala säsongsfluktuationer kring 1200-1500 per månad, men en stor mängd överfördes successivt till Egt-gruppen för handläggning enligt den rationaliserade principen. Socialsekreterarna i Ekonomigruppen halverade under perioden sin ärendemängd och majoriteten av alla nya socialbidragsansökningar remitterade loR direkt till Egt-gruppen.

Redan tidigt under våren 1987 närmade sig ärendefördelningen mellan

Egt-gruppen och Ekonomigruppen den uttalade projektmålsättningen; nästan 3/4 av samtliga socialbidragsärenden kunde då administreras med hjälp av egt-rutinen. Ingen annan socialbyrå i Malmö hade vid denna tid genomfört lika långtgående rationaliseringar, vilket framgår av följande tabell (som bygger på statistik från sociala avdelningen):

Andel egt-handlagda socialbidragsärenden på socialbyråerna i Malmö

	okt-86	april-87
Centrum	40 %	47 %
Nord-östra	17 %	28 %
Östra	27 %	31 %
Västra	41 %	52 %
Södra	49%	74%

Processen var dock långt ifrån problemfri och rationaliseringen bidrog inte heller automatiskt till vare sig ökad arbetstrivsel eller alternativa metoder att angripa socialbidragsberoendet. Det uppstod konflikter mellan de båda socialbidragshandläggande arbetsgrupperna, och socialsekreterarna i Ekonomigruppen blev alltmer övertygade om att deras arbetssituation i grund och botten inte hade förbättrats genom omorganisationen.

Problemen i och mellan dessa båda grupper överskuggade ibland alla de diskussioner som fördes om projektet på Södra socialbyrån samt dämpade tidvis entusiasmen för förändringsarbetet. Varken de inblandade parterna själva, arbetsledargruppen eller projektarbetsgruppen förmådde lösa de svårigheter som uppstod på ett tillfredsställande sätt. Positionerna förblev under lång tid låsta, vilket hämmade utvecklingsarbetet.

De första delmålen och samarbetsdiskussioner

Från början var Ekonomigruppen och Egt-gruppen inställda på ett aktivt samarbete, vilket bl a tog sig uttryck i gemensamma ansträngningar för att uppnå delmålen för de första projektmånaderna.

Ekonomigruppens första delmål var att varje socialsekreterare skulle gå igenom sina socialbidragsärenden tillsammans med kretsöverordnad, att rationalisera handläggningen så långt möjligt samt att slutföra den tidigare påbörjade kartläggningen av klienter i åldern 18-24 år (och använda materialet som underlag för riktade åtgärder i samarbete med AF). En av socialsekreterarna skulle dessutom fortsätta med sin inventering av olika åldersgruppers behov av socialmedicinska åtgärder.

Egt-gruppens strävan var i enlighet med projektplanen att överta ansvaret för sammanlagt 1100 socialbidragsärenden. I november månad sörjde gruppen för ca 800 ärenden och hade kapacitet att ta emot fler. De båda arbetsgrupperna kom vid denna tidpunkt fram till att det inte gick att uppnå projektmålet med en strikt tillämpning av egt-kriterierna. De var också överens om att något måste göras för att avlasta socialsekreterarna i Ekonomigruppen, som inte ens hann gå igenom och rationalisera handläggningen av "solklara" egt-ärenden - ännu mindre ägna sig åt förebyggande arbete.

Egt-gruppen och Ekonomigruppen enades därför om att "luckra upp" reglerna för vilka ärenden som i vilket skede skulle kunna bli föremål för egt-handläggning. Man beslutade t ex att klienter som uppfyllde egt-kriterierna skulle kunna kallas direkt till en socialsekreterare i Egt-gruppen, utan förberedelser från Ekonomigruppens sida. Kravet på att *alla* "egt-klienter" skulle vara aktivt arbetsökande omprövades också; människor som p g a personliga problem var förhindrade att arbeta skulle kunna söka ekonomiskt bistånd hos Egt-gruppen, såvada Ekonomigruppen stod för "motivationsarbete" och "förmedling av stödkontakter". Slutligen åtog sig egt-assistenterna att i vissa fall svara för utskick av fickpengar till klienter som vistades på institutioner. (De ville däremot inte handlägga klientmedelsärenden.)

Under denna period av samförstånd kom det också förslag om att genomföra vissa ändringar i själva projektorganisationen. Redan på ett tidigt stadium uppstod det vissa kommunikationsproblem mellan de båda socialbidragshandläggande arbetsgrupperna, vilket föranledde

diskussioner om en eventuell sammanslagning. Istället för den organisatoriska skiljelinjen mellan två olika handläggningsformer började man nu tala om att bilda ett antal "blandade" och i framtiden områdesanknutna arbetsgrupper. (Ruth Wächter från Stockholm hade långt tidigare på en studiedag pläderat för just en sådan lösning.)

De som förespråkade någon form av sammanslagning menade att detta skulle bidra till ökat samarbete och bättre resursutnyttjande. Det gemensamma ansvaret för en avgränsad grupp klienter skulle motverka protektionistiska tendenser och förtydliga socialsekreterarnas uppföljningsansvar. För klienterna skulle förändringen dessutom innebära ökad kontinuitet och att de slapp bollas fram och tillbaka mellan olika arbetsgrupper (som dessutom enligt vissa klienter ånjöt varierande status - egt-systemet ansågs "finare" än det traditionella ansökningsförfarandet).

Det verkade med andra ord finnas tunga argument för någon form av sammanslagning. Den huvudsakliga anledningen till att någon omorganisation ändå inte genomfördes var att ingen i detta utvecklingsskede orkade med ett nytt uppbrott, i grund och botten fanns det heller inga garantier för att problemen skulle gå att organisera bort.

Man beslutade sig istället för att instifta ett samarbetsforum; en gång i månaden skulle representanter för de båda grupperna träffas och gå igenom de alltmer konfliktladdade frågorna om "överflyttning" och "återremittering" av ärenden. Remitteringsgången var oklar och det rådde olika uppfattningar om vad respektive arbetsgrupp skulle ansvara för. Meningsmotsättningarna gällde t ex vem som skulle handlägga klientmedelsärenden, kontrollera att klienterna var arbetssökande och hur "tremånaders-regeln" skulle tolkas.

Under den påföljande våren återväcktes frågan om sammanslagning flera gånger och utmynnade vid några tillfällen i konkreta omorganisationsförslag. Idén ifrågasattes då emellertid på ett helt annat sätt än tidigare och kom därför aldrig att förverkligas. Så småningom upphörde även de organiserade samarbetsträffarna. Vad hade skett?

Utvecklingen i Egt-gruppen

Egt-gruppens lägesrapport från januari 1987 präglades av optimism. Arbetsgruppen beskrevs som välfungerande och farhågorna om att

socialsekreterarna skulle överlastas med arbete hade inte besannats. Klienterna erbjöds bättre service än de tidigare fått hävdades det vidare; väntetiderna hade mer eller mindre försvunnit och egt-assistenterna var lätta att nå per telefon och vid personliga besök. En av ambitionerna var att bringa reda i alla slarvigt förda klientakter. Inte utan stolthet konstaterades att "här råder ordning och reda och pengar på fredag", vilket också kunde tolkas som en indirekt kritik mot många socialsekreterares sätt att arbeta. Omprövningen av egt-kriterierna ansågs vid denna tid inte ha förorsakat bekymmer, däremot rådde nu större tveksamhet mot att slå samman ekonomigrupperna. Egt-gruppen önskade arbetsro och ville i första hand öka sin ärendemängd. Det enda i lägesrapporten som nämndes som problematiskt var gruppens bristande kännedom om klienternas kontakt med Arbetsförmedlingen. Det ankom i första hand på Ekonomigruppen att samarbeta med denna instans, men egt-assistenterna kände behov av direktkontakt och önskade fortlöpande information om planeringen i individuella ärenden.

Under våren förändrades arbetsbetingelserna i Egt-gruppen i takt med att antalet ärenden ökade och blev mer komplicerade. För socialsekreterarnas del medförde detta att var och en fick handledningsansvar för ca 250 ärenden och att väntetider uppstod trots att de varje vecka tog emot minst 20 (ny- och åter-) besök var. Enligt socialsekreterarna krävdes det en hel del förberedelser från deras sida innan de kunde överlämna ärenden till egt-assistenterna. Dessutom behandlade socialsekreterarna alla ansökningar om bistånd som inte föll inom ramen för bruttonormen och ägnade periodvis mycket tid åt att ordna bostäder åt hemlösa människor. Det var meningen att socialsekreterarna skulle kalla alla klienter till återbesök var sjätte månad för att följa upp vad som skett sedan sist och diskutera framtiden. Denna uppgift ansåg socialsekreterarna inte att de kunde sköta med så täta intervall utan förlängde perioderna mellan återbesöken.

För egt-assistenterna var det inte antalet ärenden som vållade problem utan snarare den nya klientsammansättningen. Flera av dem uppskattade visserligen kontakten med klienterna, vilket gav arbetet en ny dimension, men ambitionen att "hålla ordning och reda" försvårades när de mötte människor med sociala problem. Regler och bestämmelser framstod inte längre som så självklara och egt-assistenterna behövde

ofta konsultera socialsekreterarna. Osäkerhet uppstod t ex då människor ansökte om socialbidrag som översteg normbeloppen, besvårade sig över beslut eller var oförmögna att sköta sin ekonomi p g a missbruk eller familjeproblem. Delegationsordningen var dessutom otymplig när det gällde den här typen av problem; egt-assistenterna var tvugna att rådfråga en socialsekreterare som i sin tur - om ett avslag var aktuellt - måste föredra ärendet för kretsöverstämmandaren. Bortsett från att de administrativa rutinerna var krångliga påverkades egt-assistenterna känslomässigt av att möta människor i kris, och fick därmed uppleva något av socialarbetarnas psykiskt pressande arbetsvillkor.

I februari -87 blossade en strid upp mellan Egt-gruppen och Ekonomigruppen, vilken resulterade i att Egt-gruppen inte ville ta sig an s k "stökiga" ärenden och markerade detta genom att återigen skärpa egt-kriterierna. Konflikten avslöjade värdideologiska motsättningar mellan i synnerhet de två arbetsledarna som båda hade bestämda uppfattningar om hur socialt arbete borde bedrivas. Eftersom ingen hade möjlighet att ge empiriska bevis för sina ståndpunkter vilade det något av *Moment 22* över de ständigt återkommande argumenten.

Egt-gruppens kretsöverstämmandare var i motsats till sin kollega i Ekonomigruppen, kritisk mot att tillämpa egt-rutinen om klienten i fråga hade andra sociala problem än rena försörjningssvårigheter. (Beslutet att ompröva de ursprungliga egt-kriterierna fattades när hon var sjukskriven.) I många fall var de ekonomiska problemen snarare betingade av vissa karaktärsegenskaper än av yttre omständigheter, menade hon, varför det fanns pedagogiska skäl för att låta socialbidragshandläggningen bli en del av motivationsarbetet. Ekonomigruppen borde alltså enligt hennes uppfattning inte frånhända sig möjligheterna att använda socialbidraget som ett medel att försöka påverka icke-samarbetsvilliga människor eller människor som döljer allvarliga sociala problem. Så länge Ekonomigruppen inte erbjöd "egt-klienterna" någon form av hjälp med de personliga problemen ansåg hon det dessutom vara oansvarigt att rationalisera fler ärenden.

Kretsöverstämmandaren i Ekonomigruppen hävdade å sin sida att rätten till grundtrygghet inte fick vara en behandlingsfråga och att det traditionella handlägningsförfarandet dessutom snarare undergrävde än förstärkte människors resurser att ta vara på sig själv. Hon var övertygad om att många av de "besvärliga" klienterna skulle hantera sin

ekonomi betydligt bättre om de fick bistånd genom egt-rutinen, vilket samtidigt skulle ge Ekonomigruppen möjlighet att utveckla och erbjuda dem andra typer av stödinsatser.

Eftersom Egt-gruppens kretsforeståndare inte lät sig övertygas med sådana argument skulle Ekonomigruppen i fortsättningen få behålla sina "stökiga" ärenden. De flesta klienter som ditintills hade blivit föremål för egt-handläggning tycktes emellertid klara av att uppfylla sina skyldigheter, eftersom det bara i enstaka fall - men desto mer uppmärksammade - blev aktuellt med återremittering till Ekonomigruppen.

I mitten av mars formulerade Egt-gruppen nya delmål för tiden fram till sommarsemestrarna. Liksom beträffande övriga arbetsgrupper var det meningen att Egt-gruppen på olika sätt skulle "följa upp klientunderlaget" och etablera välfungerande samarbetskontakter med olika instanser. Några av delmålen gällde sådana tidigare föga uppmärksammade projektuppgifter.

Egt-gruppen hade redan förut träffat en överenskommelse med Ekonomigruppen om att själv hålla kontakten med Arbetsförmedlingen när det gällde individuella ärenden. Förutom att försöka förbättra formerna för detta samarbete, hade Egt-gruppen nu för avsikt att bidra med information till ett nystartat projekt för sinovietnamesiska flyktingar som drevs i bl a AF:s regi. (Idén föll emellertid då Egt-gruppen senare insåg att socialbyrån p g a sekretesskäl var förhindrad att lämna ut de uppgifter som efterfrågades.)

Ett delmål var också att socialsekreterarna i Egt-gruppen skulle hjälpa Ekonomigruppen med att rekrytera ungdomar till ett planerat arbetslöshetsprojekt. De skulle kalla alla ungdomar i åldern 20-24 år till socialbyrån var tredje månad för att diskutera deras framtid och informera om vad socialtjänsten kunde stå till tjänst med.

Någon form av systematisk inventering och dokumentation av klienternas livsförhållanden ingick däremot inte i Egt-gruppens planering. Kretsforeståndaren hade visserligen fört sådan statistik under en period men givit upp när hon fick känslan av att ingen var intresserad av materialet. Avsikten hade enligt henne varit att Ekonomigruppen skulle använda orsaksstatistiken som underlag vid planering av gruppinriktade åtgärder, men då endast socialsekreterarna i Arbetslöshetsprojektet visade intresse för materialet, såg hon ingen anledning att fortsätta med totalinventeringen.

Bortsett från det rena rationaliseringsarbetet fick Egt-gruppen under vårens lopp allt svårare att realisera sina ambitioner. Det blev t ex ofta betydligt glesare mellan uppföljningssamtalen än man ursprungligen hade föresatt sig. Uppfattningarna om huruvida detta innebar att man frångick en viktig princip eller ej var delade i personalgruppen på Södra socialbyrån. Vissa menade att egt-assistenterna vanligen automatiskt skötte kontroll- och uppföljningsaspekterna i samband med utbetalningarna; om något inte stämde framgick det i regel av de kontrolluppgifter som begärdes in av klienterna eller av de telefonsamtal som dessa föranledde. Det fanns dock en hel del bland personalen som betraktade det som en allvarig brist i systemet när socialsekreterarna tvingades göra avkall på regelbundna uppföljningssamtal. Socialbyråledningen lyckades begränsa väntetidernas längd genom att sätta in extraresurser så fort de tenderade att överstiga en vecka, men förmådde inte lösa problemet med uppföljningssamtalen. Personalsituationen i Egt-gruppen var emellertid förhållandevis gynnsam. En av socialsekreterarna sökte sig till IoR kort efter projektstarten och ersattes då av en annan person, men för övrigt hade gruppen samma utseende i maj -87 som när den bildades i oktober -86.

Ekonomigruppens utveckling

Ekonomigruppens lägesrapport från januari 1987 var dyster. Förväntningarna inför projektet hade utbytts mot besvikelse och uppgivenhet och nästan samtliga socialsekreterare sökte arbete i andra arbetsgrupper. Det gruppen uttryckte besvikelse över var att det inte fanns tid över för det förebyggande och grupporienterade arbete man hade planerat och sett framemot.

Trots att ärendemängden hade halverats - från ca 100 till 50 per tjänst - och projekt målet ur den aspekten i det närmaste redan hade uppnåtts, räckte tiden alltså inte till. Hur förklarade man detta? I lägesrapporten pekade socialsekreterarna på flera olika orsaker.

Tidsbristen berodde enligt dem dels på socialnämndens höjda krav på beslutsunderlagen när det gällde t ex sanering av hyresskulder, dels på att de egna ambitionerna hade höjts. Socialbidragsansökningarna följdes upp mer noggrant än tidigare och det var numera huvudsakligen klienter med svåra sociala problem och/eller komplicerad ekonomi som kom till

Ekonomigruppen - alla s k "enkla ärenden", som givit socialsekreterarna andrum i arbetet, hade flyttats över till Egt-gruppen. Kontakten med de "tunga" klienterna var inte bara mer tidskrävande utan upplevdes dessutom som psykiskt påfrestande. Konflikter uppstod t ex ofta när socialsekreterarna skärskådade klienternas livsförhållanden och begärde någon form av förändring eller aktivering.

Gruppen närde trots allt fortfarande förhoppningar om en bättre arbetssituation; enligt lägesrapporten skulle handläggningen av fler ärenden rationaliseras och socialsekreterarna hade fått löfte om resurser till handledning. Från början hade de varit mest intresserade av handledning i grupporienterat socialt arbete men kände nu störst behov av hjälp i konfliktladdade individärenden!

När Egt-gruppen beslutade att skärpa egt-kriterierna utbröt förtvivlan i Ekonomigruppen. Socialsekreterarnas förhoppningar om metodutveckling och gynnsammare arbetsvillkor grusades när möjligheten att överföra ärenden till egt-gruppen begränsades. Trots att sammanhållningen inom gruppen sades vara mycket god, var det många som önskade sig därifrån. Tre socialsekreterare gjorde slag i saken och lämnade gruppen och andra uttryckte önskemål om snar förflyttning. Den socialsekreterare som hade fått i uppdrag att undersöka och åtgärda behov av socialmedicinska åtgärder fick ett vikariat i Fältgruppen där han hoppades få mer tid över till detta arbete. Det innebar inte att verksamheten upphörde men den kom att skötas inom ramen för en annan arbetsgrupp.

Ekonomigruppen fann heller ingen tid för den noggranna genomgång av gruppens samtliga socialbidragsärenden som man tidigare hade planerat. En av socialsekreterarna lyckades visserligen slutföra den tidigare nämnda arbetslöshetsinventeringen men enligt gruppen saknade man möjligheter att göra några insatser för de aktuella ungdomarna. Det verkade alltså som om nästan alla gruppens kvalitetshöjande ambitioner hade kommit på skam.

Socialsekreterarna hävdade att detta framförallt berodde på för tung arbetsbelastning, men det fanns också andra orsaker till deras uppgivenhet. De tyckte varken att de mötte förståelse eller erkännande från kollegerna i andra arbetsgrupper utan snarare blev behandlade som en "slasktratt". De menade vidare att den gängse uppfattningen var att man gjorde sina "hundår" i Ekonomigruppen för att därefter kunna avancera och få del av privilegierna i andra arbetsgrupper. Känslan av

att befinna sig längst ner på den interna statusskalan bidrog sannolikt i hög grad till missnöjet i Ekonomigruppen!

Under våren lade gruppmedlemmarna fram flera olika konkreta förslag på hur socialbidragsarbetet enligt deras mening borde kunna förbättras, men fick dåligt gensvar för sina idéer. Ekonomigruppen ansåg fortfarande att en sammanslagning av de båda ekonomihandläggande arbetsgrupperna hade varit den bästa och mest naturliga lösningen på kommunikationssvårigheterna. Man laborerade också med tankarna att knyta en egt-assistent till Ekonomigruppen eller att skapa en särskild ungdomsenhet (med inriktning på åldersgruppen 18-24 år) bestående av både socialsekreterare och egt-assistenter. Gemensamt för alla förslag var att man betraktade ökad egt-handläggning som en lösning på Ekonomigruppens problem.

Var det också ett sätt att befria sig från en grupp människor som socialsekreterarna hade tappat hoppet om eller helt enkelt inte längre orkade ha kontakt med? Vissa personer utanför Ekonomigruppen befارade att en långt driven rationalisering skulle bidra till en låg prioritering av de människor som egentligen var i störst behov av hjälp. Visserligen skulle dessa människor troligen göra sig påminna även om handläggningen av deras ekonomi förenklades, men risken var att ingen på allvar skulle intressera sig för att utveckla framgångsrika sätt att lösa deras grundläggande problem på. Men vems uppgift var då detta?

Socialsekreterarna i Ekonomigruppen ville inte själva bära hela ansvaret för klienter med svåra problem och kände sig utlämnade på denna punkt. De tyckte inte att kanalerna till andra biståndsenheter fungerade tillfredsställande. Många av t ex de tunga missbrukarna sökte inte självmant hjälp för att ta sig ur missbruket och därför kände varken de sociala grupperna eller Vuxenbasen till deras existens. Om Ekonomigruppen lyckades motivera dem att söka hjälp saknade man dessutom ibland beredskap för detta i behandlingsgrupperna. Socialsekreterarna i Ekonomigruppen tyckte vidare att uppföljningen av behandlingsinsatserna ofta var bristfällig.

Vissa försök att förbättra samarbetet inom distriktet gjordes dock. Man beslutade bl a att representanter för Ekonomigruppen och de sociala grupperna skulle träffas en gång i veckan för att utbyta information, vilket så småningom istället utvecklades till ett kontaktmannasystem. Ekonomigruppen träffade ett liknande samarbetsavtal med Vuxenbasen; därmed inte sagt att personalen var nöjda med vad distriktet hade att

erbjuda sina tunga missbrukare. Mycket återstod att göra.

Ekonomigruppen fick sin efterlängtdade handledning i mars -87. Socialsekreterarna tyckte att den ingöt både handlingskraft och nytt hopp, vilket de nya delmål som de formulerade också vittnade om. Gruppen hade beslutat sig för att inte längre förlita sig på hjälp från andra, utan att istället själva försöka göra något åt den besvärliga arbetssituationen. För att skapa utrymme för förebyggande arbete försökte man på olika vis frikoppla socialsekreterarna från en del av det betungande, löpande handläggningsarbetet.

Genom att "rensa en tjänst från socialbidragsärenden", utnyttja den extra projektjänst som socialbyrån fick för medverkan i Arbetsförmedlingens s k jobbklubb- och jobbcenterverksamhet samt inleda ett samarbete med Fältgruppen lyckades Ekonomigruppen frigöra resurser för ett Arbetslöshetsprojekt. Projektets målgrupp skulle vara arbetslösa ungdomar som uppbar socialbidrag "utan synbar anledning", d v s människor utan *kända* missbruksproblem eller psykiska svårigheter. Meningen var att insatserna skulle utformas i samråd med Arbetsförmedlingen och anpassas efter ungdomarnas behov. För "socialbyråns ungdomar" skulle projektet t ex kunna innebära plats i en jobbklubb, s k "trepartssamtal" för råd och stöd eller att delta i någon gruppverksamhet som skulle vara särskilt avpassad för personer "med ett uppbyggt psykologiskt försvar mot arbete".

Vidare omvandlade man en av Ekonomigruppens kanslistjänster till en egt-tjänst; målsättningen var att assistenten skulle handlägga ca 80 socialbidragsärenden samt gruppens klientmedelsärenden. Ekonomigruppen ville på detta sätt bevisa att det gick att tillämpa egt-rutinen även när det gällde mer komplicerade fall. (Egt-gruppen uppskattade dock inte Ekonomigruppens organisationslösning.)

I maj 1987 var de tre medarbetarna i Arbetslöshetsprojektet (varav en organisatoriskt tillhörde Fältgruppen) i full färd med att göra hembesök för att rekrytera ungdomar till sin nystartade verksamhet. De trivdes utmärkt med sina nya arbetsuppgifter men kände medlidande med sina arbetstygda kolleger. Trots att Ekonomigruppens egt-assistent redan hade tagit sig an ca 40 socialbidragsärenden och var beredd att handlägga fler, uppgav socialsekreterarna att deras arbetsbörda ökade vilket sades bero på den omvandlade socialsekreterartjänsten.

I antal ärenden mätt ökade emellertid inte arbetsbelastningen utan

bibehölls på i genomsnitt 50 per person. Enligt gruppens veckoschema hade varje socialsekreterare tider inbokade för nio entimmes-besök; övrig tid hade avsatts för telefontid, administration, konferenser, handledning och verksamhetsplanering. (Skälet till att det bedömdes onödigt med fler besökstider var att vissa klienter inte kallades till socialbyrån varje månad utan fick bidrag över längre perioder.) Enligt socialsekreterarna var det dock i praktiken omöjligt att styra arbetet efter schemat varför det sällan eller aldrig blev tid över för planering av fler gruppinriktade insatser. En av orsakerna till detta uppgavs vara den mängd arbete som lades ner på att utreda överklagade beslut och ansökningar om bistånd till hyresskulder.

Utvärderingsgruppen undersökte hur många utredningar av detta slag som ditintills under projektiden hade gjorts i Ekonomigruppen och fann ett genomsnitt på ca 15 varje månad (vilka i sin tur hade fördelats på olika socialsekreterare). Utan att utge oss för att rättvist kunna uppskatta den arbetsinsats som krävdes för varje utredning ifrågasatte vi om det verkligen var *antalet* ärenden och det administrativa arbetet som utgjorde Ekonomigruppens svåraste dilemma. Den psykiska stress som socialbidragsarbetet gav upphov till hos gruppmedlemmarna föreföll oss vara ett större problem.

IoR och Fältgruppen söker former för sin verksamhet

IoR

Det riktades höga men delvis odefinierade förväntningar på Södra socialbyråns nya informations- och rådgivningsgrupp - projektets flaggskepp. Detta både sporrade och hämmade gruppens medarbetare. De grep sig an sina arbetsuppgifter med stor entusiasm men var inledningsvis både osäkra på och oeniga om vad som skulle uppnås och borde prioriteras.

Kort tid efter projektstarten ombildades IoR-gruppen som ett resultat av olösta motsättningar mellan gruppmedlemmarna. Motsättningarna gällde arbetets uppläggning och inriktning: några ville redan från början inleda fältundersökningar, utåtriktad verksamhet och metodutveckling medan de övriga först och främst ville få till stånd en välfungerande

klientmottagning och överskådlig inflödesdokumentation på socialbyrån. Prioriteringskonflikten ledde till att de två socialsekreterare som förespråkade den "offensiva" linjen lämnade gruppen och efterträddes av intresserade kolleger från andra arbetsgrupper. Därefter stabiliserades läget i loR-gruppen.

IOR-gruppens inriktning och ambitionsnivå återspeglades i de tio delmål som formulerades:

1. Sammanträffa och utveckla erfarenheter med loR-funktioner på övriga distrikt.
2. Sammanträffa med länsstyrelsens social funktion för diskussion om hållnings- och rättssäkerhetsaspekter på loR:s funktion gentemot allmänheten m m.
3. loR:s arbetsuppgifter inom och utom byrån skall närmare penetreras, och avgränsas gentemot de handläggande grupperna.
4. Regelbunden samarbetsrutin med Egt- och Ekonomigrupperna skall utvecklas.
5. Underlaget för statistikföring av klientstrukturen skall med sikte på metoder och prioriteringsfrågor vidareutvecklas i samarbete med de handläggande grupperna./..
6. En sammanställning av statistiska uppgifter om Lob-omhändertagna personer bosatta inom distriktet skall göras och analyseras.
7. loR:s möjligheter till förebyggande insatser i både ekonomiska och sociala nykontakter skall diskuteras. Som ett steg inrättas besöksrådgivning, där icke-klienter kan besöka utan registrering upp till tre gånger.
8. När arbetsformerna i loR fått mer konkret innehåll och rutiner, skall loR genom riktad information till berörda profilera verksamheten utåt.
9. loR skall verka för att teknisk utrustning för receptionsarbete motsvarar serviceambitioner och krav från allmänheten och arbetsgrupper.
10. loR skall försöka finna en bra form för handledning, avpassad för arbetsgruppens särskilda funktion gentemot allmänheten.

loR strävade med andra ord efter att försöka grundlägga och förankra en egen identitet inom organisationen; utåtriktad verksamhet och experiment av olika slag kände gruppen sig ännu inte mogen för.

Socialsekreterarna delade på ansvaret för mottagningsfunktionen och turades enligt ett rullande schema om att finnas tillgängliga för allmänheten, besvara telefonförfrågningar och boka in nybesök. Att ge bästa möjliga service var en grundsats för loR-gruppen, vilket ansågs fordra ständig beredskap och god resurskänedom.

loR samlade successivt på sig bättre kunskaper om olika myndigheters och organisationers sätt att fungera. Genom myndighetskontakterna

ypades också tillfälle att sprida information om socialtjänsten och om loR-funktionen på Södra socialdistriktet. Till en början var loR:s hållning gentemot omvärlden dock försiktig; gruppmedlemmarna kände sig osäkra på vad socialbyrån hade att erbjuda och ville därför inte genom informationskampanjer utlova för mycket. De allra flesta förfrågningarna gällde ekonomiskt bistånd och upplysningar om detta kunde man i regel smidigt ge per telefon; möjlighet till personliga besök på socialbyrån fanns dock och utnyttjades något mer när man började erbjuda s k oregistrerad rådgivning. Det blev då vanligare att människor vände sig till loR för allmänna upplysningar rörande t ex skilsmässor, umgängesrätt och restskatt. För socialsekreterarna innebar denna efterfråga på renodlad information och rådgivning en annorlunda och stimulerande yrkesroll.

Som ytterligare ett led i "service-driven" gjorde loR lyckosamma ansträngningar för att förhindra utdragna väntetider och andra byråkratiska hinder som väckte människors irritation. Tack vare den samlade överblicken och medvetna ansträngningar bidrog gruppen till att kraftigt pressa ner väntetidernas längd; många förfrågningar klarades ju av direkt per telefon och för det mesta kunde besökstider erbjudas dem som så önskade inom en vecka. Vid tillfälliga "tillströmningstoppar" slog loR genast larm och det var då möjligt att omfördela resurserna på ett sådant sätt att klientservicen inte försämrades. I takt med att gruppen blev säkrare på att bedöma människors behov kunde dessutom allt fler ärenden remitteras direkt till Egt-gruppen. Enligt kanslisterna i gruppen innebar det för övrigt en klar förbättring av deras arbetsvillkor att alltid ha någon socialsekreterare att vända sig till vid eventuella konfrontationer med aggressiva klienter. De förkortade väntetiderna medförde dock samtidigt ökad arbetsbelastning för kanslisterna, som tidvis hade svårt att hinna med alla administrativa förberedelser inför besöken.

Redan i samband med projektstarten började loR utarbeta och tillämpa ett statistikunderlag för att på ett överskådligt sätt kunna registrera inflödet till socialbyrån. Eftersom nästan ingen sådan statistik tidigare hade förts var det ett mödosamt arbete som visserligen beredde stor upptäckarglädje och en hel del överraskningar, men också många metodologiska problem. Frågor som ofta dryftades i gruppen var hur materialet skulle dokumenteras, hur detaljerad det var meningsfullt att vara, vilka intervall som skulle väljas, vad siffrorna egentligen talade

om, vad man med säkerhet kunde konstatera etc.

Som ett resultat av dessa diskussioner och gjorda erfarenheter reviderade gruppen underlaget vid ett par tillfällen. Statistiken sammanställdes varje månad i små rapporter som delades ut till samtliga arbetsgrupper. I dessa presenterade man bl a uppgifter om antal nyinledda kontakter, förfrågningarnas art och om loR:s eventuella remitteringar.

Statistiken visade t ex att loR-gruppen tog emot ca 300 "nykontakter" varje månad, varav ca 75% uttryckte behov av ekonomisk hjälp. Den visade också hur stor andel av samtliga kontakter som loR själva kunde klara av och i vilken omfattning människor uteblev från inbokade besökstider. Att 25-30% av alla personer som vände sig till socialbyrån för att söka socialbidrag aldrig gjorde någon formell ansökan, ansåg man på socialbyrån belyste loR-gruppens "slussfunktion". Det höga "bortfallet" betraktade man som ett resultat av loR:s upplysningar om socialbidragets konstruktion och tips om alternativa inkomstkällor. Ifall det ändå blev aktuellt att hänvisa människor vidare till en annan arbetsgrupp uppmanade loR dem att på olika sätt förbereda besöket. 75% av alla socialbidragsbesök bokade man in hos socialsekreterare i Egt-gruppen.

loR-gruppens statistik innefattade även vissa sociala data om klienterna; kön, ålder, civilstånd, hushållets storlek, bostadsområde och orsaken till hjälpbehovet. Kretsförståndaren i gruppen förde dessutom särskild statistik över alla anmälningar rörande barn och ungdom som inkom till socialbyrån. Det var också hennes uppgift att leda den veckokonferens där ansvaret för dem fördelades mellan de båda sociala grupperna och basenheterna. Förutom vem som tog sig an anmälningarna och individdata av nyss nämnda slag, visade statistiken också vem som stod för anmälan (vanligen polisen), eventuell brottsrubricering och huruvida föräldrarna uppbar socialbidrag. Syftet bakom månadsrapporterna var att via information väcka tankar och idéer om viktiga arbetsuppgifter, målgrupper och tänkbara angreppssätt.

loR-gruppen försökte även på andra vis vara sina kolleger behjälpliga, bl a genom att initiera särskilda träffar för informationsutbyte och kontinuerligt föra diskussioner om hur informations- och rådgivningsverksamheten borde vidareutvecklas respektive avgränsas gentemot övriga arbetsgrupper. Från början uttryckte kollegerna stort behov av detta men intresset svalnade så fort andra saker kom emellan.

Medarbetarna i loR- gruppen upplevde sitt arbete som meningsfullt men de hade ibland en förnimmelse av att de inte riktigt kunde uppfylla arbetskamraternas outtalade förväntningar på loR. Möjligheterna att själva styra verksamhetens innehåll och utformning gav dem ibland också dåligt samvete i förhållande till de mer pressade kollegerna. De trivdes med sitt arbete i loR-gruppen men ville inte framstå som privilegierade.

Med tiden upptäckte loR-gruppen dock att de nya arbetsuppgifterna i själva verket medförde en typ av svårigheter som de i sina tidigare yrkesroller varit mer eller mindre befriade ifrån. Den traditionella ärendehandläggningen med dess inrutade tidsscheman och på förhand givna arbetsrutiner, begränsade visserligen de anställdas frihet men ställde å andra sidan inte lika höga krav på kreativitet och självständighet. Sådana krav visade sig kunna ge upphov till påfrestande arbetsvillkor och nästan lamslog loR-gruppen vid vissa tillfällen. För att kunna möta problemen med den nya yrkesrollen kände loR-gruppen starkt behov av något slags "skraddarsydd" handledning, något som de emellertid hade svårt att finna. loR-gruppen fann så småningom något av en samtalspartner i den från socialbyrån tämligen isolerade Fältgruppen. Grupperna inledde också ett aktivt samarbete kring informationsfrågor, vilket bl a resulterade i en skärmutställning om socialtjänsten och Södra socialdistriktet.

Fältgruppen

Fältgruppen och loR-gruppen skilde sig som arbetsenheter ur flera synvinklar från de övriga arbetsgrupperna och hade beröringspunkter som gjorde att ett samarbete föll sig naturligt. Personalen var inte på samma sätt som andra uppboundna av arbete med enskilda individer utan ansvarade istället för sinsemellan närliggande arbetsuppgifter av övergripande slag - information, resursinventering, metodutveckling etc. Fältsekreterarna hade ibland uttryckt missnöje över sin "utanförställning" (vilken enligt dem hade understrukits genom placeringen utanför huvudkontoret) och kollegernas bristande intresse för fältverksamheten. Tack vare samarbetet med loR drogs de på ett nytt sätt in i gemenskapen och projektet.

Till skillnad från det formaliserade informationsutbytet med andra arbetsgrupper, inriktades detta mer förutsättningslösa men samtidigt

konkreta samarbete på att utforma ett användbart underlag för gemensamma informationskampanjer. De båda arbetsgrupperna träffades var fjortonde dag och formulerade följande samarbetsavtal:

1. Att utforma ett gemensamt informationsmaterial om byråns/distriktets resurser.
2. Att utforma broschyrmaterial och information som vänder sig till allmänheten och olika målgrupper.
3. Införskaffa anslagstavla för internt och externt informationsutbyte. Utforma skärmställningar tillsammans.
4. Gemensamt verka för utbildning/handledning i informationsteknik och presentationsteknik.

Fältgruppen blev så småningom även på andra vis engagerade i projektarbetet. Den socialsekreterare som flyttade från Ekonomigruppen till Fältgruppen började tillsammans med socialbyråns psykolog vidareutveckla sina åtaganden när det gällde socialmedicinska frågor och särskilda insatser för långvariga socialbidragsklienter, dessutom blev ju en av fältsekreterarna på halvtid medarbetare i det nystartade arbetslöshetsprojektet. Dessa nya projektuppgifter var fältsekreterarna nöjda med, de ansåg däremot att de sociala gruppernas utlokalisering medförde vissa kommunikations- och avgränsningsproblem. Deras ambitioner att bedriva områdesarbete skapade till en början i fältsekreterarnas ögon snarare förvirring och gränsdragningsproblem än ett berikande samarbete. De hävdade t o m att tidigare välfungerande kontaktkanaler i bostadsområdena försämrades när deras "kontakter" samtidigt skulle föra dialog med flera arbetsgrupper som hade otydliga och inbördes överlappande ansvarsområden. Fältsekreterarna var också kritiska mot kollegernas vanligen negativa inställning till arbete efter kontorstid; själva betraktade de flexibla arbetstider som en förutsättning för ett områdesarbete värt namnet.

Fältsekreterarna sade sig dock i princip vara intresserade av ett ökat samarbete med de sociala grupperna och såg efterhand betydligt ljusare på projektorganisationen. Tillsammans med en av de sociala grupperna kläckte de t ex idén att försöka utnyttja en tom områdeslokal för att starta någon form av caféverksamhet.

Fältsekreterarnas vardag var för övrigt ganska splittrad; de hade delat upp sina många uppdrag mellan sig och samarbetade mer med personer från andra organisationer än med varandra. Mycket tid lades t ex ner på

områdesarbete i bostadsområden som Gullviksborg, Augustenborg och Hermodsdal, där fältsekreterarna i samarbete med hyresgäsföreningarna på olika vis försökte skapa kontaktytor och en stämning av samhörighet bland bostadsinvånarna.

De sociala grupperna och basenheterna

Bakgrund

Ett led i Projekt Södra socialbyrån var att de sociala grupperna skulle flytta från socialbyrån till egna områdeslokaler i distriktet. Syftet med utflyttningen var att bryta det traditionella arbetsmönstret, för att i samarbete med bostadsinvånarna, basenheterna, fältsekreterarna och olika organisationer skapa bättre förutsättningar för förebyggande och strukturinriktade insatser. Socialtjänstens resurser skulle göras mer tillgängliga och anpassas efter bostadsinvånarnas behov.

För att kunna genomföra en sådan omorientering ansågs det nödvändigt att medvetet försöka begränsa det administrativa arbetet och de individuellt inriktade åtgärderna - som annars hade en tendens att självprioritera sig på bekostnad av de mer abstrakta, generella uppgifterna. Som tidigare nämnts innebar projektet, förutom betoningen på områdesinriktning, emellertid ingen formell förändring av socialsekreterarnas arbetsuppgifter; ansvaret och de lagtekniska kraven var desamma som tidigare. Det fanns inte heller någon genomtänkt plan eller beredskap för de nya uppgifternas praktiska utformning. Förväntningarna tycktes vara att den geografiska förflyttningen i sig nästan automatiskt skulle förändra arbetet i önskvärd riktning.

De båda basenheterna hade under projektförberedelserna varit kritiska mot den valda organisationslösningen med ett antal fristående sociala grupper och istället förespråkade en integration med basenheterna. Låt mig här med några ord beskriva basenheternas framväxt i Södra distriktet och deras förhållande till socialbyrån.

Basenheten för barn och ungdom startade sin verksamhet inom Södra distriktet 1979. Personalgruppen bestod till en början av sex personer som i samarbete med socialbyråpersonalen bedrev öppenvårdinsatser för

att lösa relationsproblem inom familjer. När ungdomsinstitutionen Fosie farm samma år distriktsanknöts till Södra distriktet inleddes ett samarbete och 1980 integrerades basenheten och institutionen. Därefter hade inga genomgripande organisationsförändringar skett.

Lindängens basenhet för barn och ungdom hade nästan all sin verksamhet lokalmässigt förlagd till ett hyreshus några stenkast från socialbyrån. Förutom två arbetsledare bestod personalstyrkan av tolv behandlingsassistenter (varav flera med socionomutbildning) som var indelade i fyra olika team. De familjeproblem som basenheten arbetade med aktualiserades vanligen genom de sociala grupperna på socialbyrån, varför ett välfungerande samarbete bedömdes som viktigt.

Södra distriktets basenhet för vuxna startade några år senare än Ungdomsbasen. 1980 anställdes fyra personer med uppgift att bygga upp en verksamhet för missbrukare som skulle vara en mellanform av institutionsvård och eget boende. Arbetet tog sin utgångspunkt i miljöterapeutiskt tänkande. När några av stadens institutioner för missbrukare stängdes (1985) fick Gullviksborgs basenhet för vuxna större personaltäthet. Verksamheten byggde från början på ett s k "strukturerat gruppinriktat" behandlingsprogram, men utvecklades efterhand till ett mer individanpassat socialt arbete.

Vuxenbasen hade sina lokaler i ett höghus i delområdet Gullviksborg, på promenadavstånd från socialbyrån. Personalstyrkan utgjordes av två arbetsledare och 8 behandlingsassistenter eller vårdare vilka hade delat in sig i två arbetslag: det ena med inriktning på öppenvårdsarbete och det andra med ansvar för verksamhetens institutionella sida. Liksom Ungdomsbasen var Vuxenbasens beroende av ett nära samarbete med socialbyrån.

De två utlokaliserade sociala grupperna fick åtta delområden var. (Social grupp 1:s upptagningsområde inbegrep Östra Söderkulla, Hermodsdal, Nydala, Almhög, Gullviksborg, Augustenborg, Hindby och Gullvik, d v s knappt 20 000 personer. Social grupp 2 i sin tur ansvarade för Lindängen, Almvik, Kastanjegården, Västra Söderkulla, Eriksfält, Heleneholm, Fosieby och Fosie industriområde, d v s drygt 16 000 personer.) Ålderssammansättningen i de båda upptagningsområdena var ungefär densamma; drygt hälften av bostadsinvånarna var 25-65 år, ca en tredjedel var under 24 år och resten var pensionärer. Resursfördelningen mellan de båda arbetsgrupperna tog också hänsyn till en uppskattning av problembelastningen i området och gav grupp 1

sju socialsekreterare och grupp 2 fem. Varje grupp bemannades därutöver med en kretsföreståndare och en kanslist. En tid efter projektstarten ansågs det befogat att göra en justering och grupp 1 överlät då en halv socialsekreterartjänst till grupp 2. Vid själva gruppsammansättningen försökte man av kontinuitetshänsyn utgå från tidigare existerande arbetsgrupper; under det första projektåret drabbades inte desto mindre båda de sociala grupperna av hög personalomsättning, vilket naturligtvis fick konsekvenser för utvecklingsarbetet.

Grupp 2 fick tillgång till sin nya områdeslokal (en fem-rums lägenhet i delområdet Lindängen, på ca fem minuters promenadavstånd från socialbyrån) i samband med projektstarten. Den andra gruppen, som hade svårigheter att hitta en lämplig lokal, flyttade kort före jul till en lägenhet som tidigare hade fungerat som fritidshem - även den belägen i delområdet Lindängen! Inför svårigheterna att hitta en ändamålsenlig lokal inom det egna ansvarsområdet valde man att inte spilla mer tid utan utnyttja de möjligheter som erbjöds.

De sociala gruppernas utveckling

Arbetsgrupperna genomgick likartade omställningsfaser, vilka skulle kunna betraktas som de första stegen i en långtifrån oproblematisk frigörelse från socialbyrån (processen inbegrep "fysisk" frigörelse från trygga lokaler och arbetskamrater såväl som "psykisk" från invanda förhållningssätt, rutiner och tankebegrepp). Låt mig börja med att citera ett udrag ur en av de sociala gruppernas lägesbeskrivning från februari 1987:

Vi fick inte tillgång till lägenheten förrän sista veckan i november, ännu är vi inte helt inflyttade då renoveringsarbetet ej är helt klart. Vi har också haft problem med möbelleveranserna från IKEA.

Detta är naturligtvis irriterande och har gjort det svårare att utveckla de nya arbetsformerna. Till detta kommer det som vi har förväntat oss: ovanan att inte ha egna rum, tidsförlosterna med springandet mellan byrån och lägenheten; att dela rum har visat sig svårt - man stör varandra i stor omfattning. Flytningen har inneburit att det traditionella arbetet har försvårats i hög grad - vilket väl var önskvärt - men samtidigt är vi osäkra på om vi kan begränsa den administrativa delen av vårt arbete: Upplevelsen är

att de uttalade förväntningarna härvidlag ofta kommer i strid med de krav som i praktiken ställs från förvaltningsdomstolarna och tillsynsmyndigheter - men även de krav som nämndspolitiker och byråledning ställer ifråga om utredningsförfarandet t ex. Det verkligt stora problemet för tillfället är emellertid personalsituationen: När vi startade upp efter omorganisationen fick vi ny arbetsledare och två nya socialsekreterare. Nu drygt tre månader senare, har ytterligare två i gruppen bytts ut mot nya!! Och ser vi ytterligare några månader framåt så kommer ytterligare två medarbetare att gå på längre tjänstledigheter, summa sju personalförändringar i en arbetsgrupp med åtta tjänster (nio personer) under ett drygt halvår!! Samtidigt som vi skall bedriva ett dynamiskt förändringsarbete!!!!

Trots detta har vi höga ambitioner. Frågan är hur realistiskt detta är? Det är väl sannolikt att förändringarna kommer att gå betydligt långsammare än vi räknat med, och detta känns besvärande. Vi ser också att våra ambitioner till förändring leder till försämringar för (andra - mitt förtydligande) delar av verksamheten: Det är en allmän uppfattning att ekonomigruppens arbetsmiljö har försämrats med varje omorganisation!!

Det här låter "kvidligt", men trots allt är vi optimister och tror att vi kan göra något positivt.

De första månaderna stod praktiska frågor i fokus för gruppmedlemmarnas intresse. De gladdes åt sina nya lokaler och lade ner mycket tid och energi på att inreda dem trevligt. Rummens användning diskuterades, möbler och gardiner beställdes och förväntningarna var höga. Försenade leveranser och andra praktiska missöden gav emellertid så småningom upphov till en passiviserande irritation bland gruppernas medlemmar, vilken inte ville ge vika förrän allt väl kom på plats. Dessa omständigheter tjänade samtidigt som en legitim ursäkt för att ingen på allvar tog itu med de nya projektuppgifterna.

Det var från början meningen att all administration och nödvändigt skrivbordsarbete (t ex s k "tvångsutredningar") skulle utföras på socialbyrån, vilket var skälet till att de sociala grupperna fortfarande förfogade över ett antal rum där. Kanslisterna fick behålla sin placering på socialbyrån, bl a eftersom det var där alla klientakter förvarades. För att möjliggöra nya arbetsformer skulle områdeslokalerna däremot inte i första hand inredas som kontorsrum, utan skulle fungera som mer naturliga mötesplatser. Av detta skäl beslutade man att begränsa antalet skrivbord med därtill hörande kontorsattiraljer och att socialsekreterarna skulle turas om att använda dem som fanns. Under

projekttiden kom dessa lokal- och inredningsmässiga faktorer att få stor betydelse och t o m bidra till allvarliga kontroverser. Skrivborden blev symboliskt laddade föremål som uttryckte olika vårdideologiska och arbetsmiljömässiga prioriteringar; i vissa fall dolde diskussionen också rena maktstrider.

Socialekreterarna hade inledningsvis svårt att finna sig tillrätta i områdeslokalerna (som de emellertid med stolthet gärna förevisade) och fann då ständigt förevändningar för besök på socialbyrån. Ibland uppstod köbildningar och konflikter, då alla tyckte sig ha lika stort behov av att använda de begränsade socialbyråutrymmena. Symptomatiskt för denna inledningsfas i frigörelseprocessen var att den grupp som först flyttade började sina arbetsdagar på socialbyrån och inte i områdeslokalen. Under denna tid framfördes det ofta önskemål om tillgång till fler rum på socialbyrån.

Så småningom upphörde den starka bindningen till huvudbyggnaden och socialekreterarna började tillbringa allt mer tid i områdeslokalerna. Men själva arbetet förändrades inte nämnvärt och lokalerna framstod därför som icke ändamålsenliga. Många av socialekreterarna saknade sina skrivbord. Gruppmedlemmarna tyckte också att onödigt mycket tid spilldes på att springa mellan socialbyrån och områdeslokalerna för att hämta upplysningar ur akter, be kanslisten om utskrifter etc. Dessutom fordrade klientservicen att någon ständigt fanns på plats i områdeslokalen, vilket ibland var svårt att praktiskt anordna (t ex då samtliga socialekreterare hade bokat in hembesök eller var på akuta uttryckningar). Den person som åtog sig att ensam hålla ställningen i lägenheten fick sällan något annat utträttat än att besvara telefonerna. Kort sagt - socialekreterarna tyckte att de istället för minskat administrationsarbete tvingades ödsla ännu mer krafter på det.

De bad av dessa skäl arbetsledningen om att få förvara klientakterna i de egna lokalerna och ville också att kanslisterna skulle flytta ut från socialbyrån. Detta ordnades också så småningom, även om en av kanslisterna endast motvilligt gick med på att byta arbetsplats. Däremot var man inom grupperna inte överens när det gällde skrivbordsfrågan. Vissa socialekreterare menade att man borde införskaffa fler skrivbord för att underlätta arbetet, medan andra befarade att det skulle innebära en återgång till traditionella arbetsmönster och därmed snarast utgöra ett hinder i utvecklingsarbetet. Konflikten handlade i grund och botten om det

sociala arbetets inriktning; när det kom till kritan ville flera av socialsekreterarna, av skäl som jag skall återkomma till, helst ägna sig åt individuellt utrednings- och behandlingsarbete.

De sociala grupperna såg emellertid många oomtvistliga fördelar med utflyttningen till områdeslokaler. De nya arbetslokalererna var mer "hemlika" än kontorsrummen på socialbyrån, vilket hade viss betydelse för hur mötena med klienterna gestaltade sig. Enligt socialsekreterarna innebar nyordningen att kontakten i allmänhet blev mer avspänd och naturlig; flera klienter hade för övrigt på olika vis givit uttryck för sin uppskattning. Utflyttningen ansågs också bidra till ökad arbetstrivsel och vara av godo för arbetsgemenskapen i gruppen. Själva atmosfären var lugnare än på socialbyrån och genom avskildheten kände gruppmedlemmarna sig i högre grad än tidigare hänvisade till varandra och tyckte att de fick närmare kontakt. De satte sig in i varandras ärenden och försökte ofta arbeta i team.

Den förda personalpolitiken innebar emellertid att den grupptrygghet som byggdes upp ständigt utsattes för allvarliga hot, vilket var ett stort bekymmer för de sociala grupperna. Endast få av socialsekreterarna hade tillsvidareanställningar och det var dessutom mycket svårt att få tag i vikarier; när någon var sjuk eller tjänstledig fick man vara glad om det ö h t gick att ordna någon tillfällig lösning. Det slumpade sig dessutom så att i synnerhet den ena sociala gruppen bemannades av gravida kvinnor som en efter en blev föräldrarlediga - ett i och för sig vanligt fenomen inom svensk socialvård där unga kvinnor utgör en stor del av de anställda. Efter drygt ett halvår hade grupp 1 redan haft fyra personalbyten (samt släppt ifrån sig en halv tjänst till den andra sociala gruppen för att utjämna arbetsbördan) och grupp 2 fem, varav ett på arbetsledarposten. Dessa omständigheter fick enligt flera av gruppmedlemmarna negativa följder för arbetsmotivationen; det kändes inte längre meningsfullt att satsa på något nytt.

Som tidigare nämnts fortsatte socialsekreterarna att prioritera individuellt ärendearbetet framför annat arbete, trots den uttalade målsättningen att ändra på detta förhållande. I maj -87 bad Utvärderingsgruppen de sociala grupperna att försöka inventera det individuella ärendearbetet, vilket också skedde. Det visade sig att grupp 1 vid detta tillfälle hade 221 aktualiserade ärenden och grupp 2 nästan exakt hälften så många. Majoriteten av dessa ärenden var

registrerade, dvs det var fråga om formellt beslutade ågärder som t ex utredningar, stödkontakter, eller placeringar av olika slag. Ett åttiotal betecknades emellertid som bedömningsärenden, vilka inte medräknades i den officiella statistiken. Tiden för bedömningsfasen varierade mellan en till fem veckor och klienter som sökte tillfällig kontakt med socialsekreterarna för att få råd eller stöd registrerades i allmänhet aldrig. Inventeringen gav m a o vid handen att heltidsarbetande socialsekreterare i grupp 1 hade handlägningsansvar för i genomsnitt 35 ärenden var, medan motsvarande siffra för grupp 2 var 20.

Nu säger dessa siffror ingenting om den kraft och arbetstid som behöver läggas ner i varje "ärende", och inte heller huruvida det är fråga om "behandling", "uppföljning" eller renodlat utrednings- och administrationsarbete. Socialt arbete av detta slag låter sig helt enkelt knappast fångas i kvantitativa termer; mycket talar dessutom för att "pinnhålsstatistiken", som ofta ligger till grund för resursfördelningen, bidrar till att vidmakthålla förlegade arbetssätt. Socialsekreterarna var medvetna om dessa problem och uppmärksammade dem ofta, men vid denna tid hade ännu inga alternativa dokumentationssystem utvecklats.

Bortsett från inventeringens många begränsningar som analysmått var det anmärkningsvärt stor skillnad mellan de båda sociala gruppernas antal individärenden. Skillnaden gick inte att förklara med ojämn fördelning av antal anmälningar och polisrapporter och det föreföll osannolikt att det ena ansvarsområdet skulle vara betydligt mer problembelastat än det andra. En rimligare tolkning var att grupperna hade valt olika arbetsstrategier när det gällde individärendena. En närmare granskning visade mycket riktigt att den ena sociala gruppen mer medvetet än den andra gick in för att begränsa antalet individärenden, genom att avsluta utredningarna så snart som möjligt istället för att avvakta eventualiteter och genom att iaktta försiktighet med nyregistrering.

Hur gick det då med de nya arbetsuppgifter som de områdesförlagda sociala grupperna skulle gripa sig an? Vissa ansatser att arbeta "annorlunda" gjordes, med det gick trögt. Problemet var att ingen riktigt visste vad som skulle göras och ännu mindre *hur* man praktiserade "strukturellt", "områdesbaserat" och "målgruppsorienterat" socialt arbete. Det som tidigare hade känts som en spännande utmaning kom ibland att upplevas som ogripbara förväntningar och tomma ord. Ovissheten och handfallenheten blev så betungande att

socialsekreterarna ofta tog sin tillflykt till de kända och ständigt påkallade individrelaterade insatserna.

Under det första projektåret knöts emellertid många nya kontakter; representantskap i olika arbetsgrupper och samarbetsprojekt betraktades som ett första steg i förändringsprocessen. De sociala grupperna engagerade sig bl a i följande samarbetsforum:

- En arbetsgrupp bestående av representanter för distriktets sociala grupper, förskolor, skolor, polis och åklagarmyndighet, bildad för att bättre kunna ta hand om barn som utsatts för incest och sexuella övergrepp.
- En arbetsgrupp med målsättning att bygga upp beredskap inom distriktet för att kunna hjälpa Hiv-smittade barn och deras föräldrar. Förutom de sociala grupperna medverkade Ungdomsbasen, Oxiegruppen, familjevården, barnkliniken, BVC och BUP.
- Olika bostadsområdeskommittéer där bl a förestående renoveringar diskuterades.
- Den s k Missbruksgruppen, bestående av representanter för de sociala grupperna, Vuxenbasen och IoR, vilka träffades en gång i månaden för att diskutera missbruksfrågor och former för intern och extern samverkan. Vid dessa tillfällen gick man även igenom inkomna polisanmälningar om rattfylleri och omhändertagna berusade personer (s k "lobar") och inbjöd skriftligen de som anmäls till Öppet hus på Vuxenbasen. Tanken var att personal från basenheten och socialsekreterarna enligt ett rullande schema skulle vika en kväll i veckan för att gemensamt kunna erbjuda hjälp åt människor med missbruksproblem. Det kunde t ex bli fråga om information, rådgivning eller "bara" mänsklig samvaro. Om man fick upprepade anmälningar av personer som aldrig kom till Vuxenbasens Öppet hus-kvällar försökte man nå kontakt genom hembesök.
- En arbetsgrupp bestående av representanter från de sociala grupperna och Ungdomsbasen som ansvarade för kontakten med distriktets stöd- och kontaktfamiljer. Tidigare hade en enhet på socialförvaltningens huvudkontor skött dessa kontakter, men nu hade de olika socialdistrikten övertagit ansvaret. Arbetsgruppens uppgifter var att lära känna kontaktfamiljerna och se till att de på bästa möjliga sätt kom till användning. Familjerna skulle också erbjudas särskild avpassad handledning och utbildning.

- En nystartad stödgrupp för ensamstående mammor. Den fortlöpande kontakten skulle behandlingsassistenter från Ungdomsbasen stå för och handledas av föreståndaren och Barnpsyk. Barnpsyk och Social grupp 2 skulle ombesörja rekryteringen av mammorna.

Alla dessa arbetsgrupper, utöver redan existerande samarbetsinstanser av olika slag - för att inte nämna de regelbundna träffarna med kollegerna på socialbyrån, kom att uppta stor del av socialsekreterarnas arbetstid. Kommunikationsproblemen blev större ju fler nya arbetsgrupper som bildades under projektiden. I de sociala grupperna försökte man lösa problemet genom att fördela ansvaret för kontakten med olika instanser mellan socialsekreterarna.

Socialsekreterarna var dock sällan aktivt engagerade i nyss nämnda arbetsgrupper, vare sig när det gällde planeringen av själva innehållet eller den praktiska sidan av verksamheterna. Inom de sociala grupperna växte vissa idéer om aktivare samverkansformer fram. Ungdomsbasen och Social grupp 2 utformade t ex gemensamt en modell för snabbare och bättre uppföljning av polisanmälningar angående ungdomskriminalitet. Verksamheten fick arbetsnamnet PLUTO (vilket enligt vissa stod för polis, lag, ungdom, tillgrepp och orsak) och målsättningen var att tidigt och på ett positivt sätt fånga upp ungdomar som befann sig i "riskzonen". Socialsekreterarna och behandlingsassistenter sökte upp de aktuella ungdomarna i deras hem och diskuterade tillsammans med dem och deras föräldrar igenom det inträffade och vad Socialtjänsten kunde bistå med. Representanterna för båda yrkeskategorierna tyckte att det kändes meningsfullt att arbeta på detta sätt och lyfte ofta fram PLUTO som exempel på ett lyckat projektresultat. I ett senare skede kritiserade baspersonalen emellertid socialsekreterarna för att undandra sig det uppsökande arbetet, vilket ju ofta måste ske på obekvämt arbetstid.

Social grupp 1 å sin sida försökte tillsammans med Fältgruppen att skapa en träffpunkt för ensamma människor i bostadsområdet Augustenborg. Det fanns en ledig lokal i området som ansågs passa utmärkt som mötesplats. Socialsekreterarna var entusiastiska inför uppgiften och planerade att öppna caféverksamhet en kväll i veckan. Vissa praktiska frågor behövde lösas men socialsekreterarna hoppades kunna starta verksamheten under hösten 1987.

Tanken var också att de sociala grupperna skulle utvidga sitt

samarbete med basenheterna när det gällde individ- och familjeärenden. Socialsekreterarna hade därför kommit överens med Ungdomsbasen om att i gemensamma ärenden arbeta i team, bestående av en socialsekreterare och en behandlingsassistent. Under projekttiden visade det sig emellertid att samarbetet med basenheten ur flera avseenden var konfliktfyllt.

Basenheternas erfarenheter

Jag har tidigare nämnt att de båda basenheterna redan inledningsvis hade vissa invändningar mot den valda organisationslösningen. De hade önskat att man i enlighet med Färdriktningsförslaget "slog samman" de sociala grupperna med basenheterna för att uppnå integrerade verksamheter med mycket nära samarbete mellan de olika yrkesgrupperna. Man skulle då få en samordning av de olika resurserna utifrån inriktning på olika klientgrupper; en enhet som huvudsakligen ägnade sig åt vuxna missbrukare och en som sysslade med barn- och ungdomsproblematik. Eftersom basenheterna var indelade i områdesanknutna team ansåg de att denna lösning var förenlig med det eftersträlvade områdesinriktade sociala arbetet.

Personalen på basenheterna tyckte inte att deras synpunkter hade tillmätts tillräcklig betydelse vid projektplaneringen och menade att de i alltför liten utsträckning gjordes delaktiga i projektarbetet. Deras principiella ståndpunkt förändrades inte under de första åtta projektmånaderna.

Från Ungdomsbasen sade man sig emellertid så småningom ha insett "etappstrategins" psykologiska betydelse för socialsekreterarna. En omedelbar integration skulle ha varit ett alltför stort och ovisst steg för många av socialsekreterarna. Personalen på Ungdomsbasen ansåg att de sociala gruppernas utlokalisering hade haft påtagliga positiva effekter. Den fysiska förflyttningen från socialbyrån betraktade de som en nödvändig, men dock inte tillräcklig förutsättning för att bryta det traditionella arbetsmönstret. I maj -87 dominerades de sociala gruppernas verksamhet fortfarande av administrativt utredningsarbete enligt Ungdomsbasen, men man kunde skönja en utveckling i positiv riktning; socialsekreterarna började tänka i nya banor och visade större intresse för samarbete.

Medan Ungdomsbasens inställning till de sociala grupperna ljusnade i

takt med att olika samarbetsprojekt växte fram, förblev Vuxenbasens erfarenheter i stort sett negativa. För deras del hade projektet haft som enda positiv effekt att ett konstruktivt samarbete med Ekonomigruppen höll på att ta form. Eftersom Ekonomigruppen på ett helt annat sätt än t ex de sociala grupperna kom i kontakt med människor som trots svåra missbruksproblem inte frivilligt sökte hjälp, eller som befann sig i riskzonen, värdesatte Vuxenbasen detta initiativ högt. Tanken var att de med gemensamma ansträngningar skulle försöka utveckla attraktiva biståndsformer och alternativa mötesplatser, och därmed lägga grunden för en offensivare missbruksvård.

Personalen på Vuxenbasen tyckte att kontakten med socialsekreterarna i de sociala grupperna närmast hade försämrats sedan de hade flyttat från socialbyrån och börjat med områdesinriktad verksamhet. Intrycket var att de hade isolerat sig och att det hade uppstått ett konkurrensförhållande vad gällde såväl enskilda klienter som olika former av områdesarbete. Flera av de problem som Vuxenbasen pekade på uppmärksammades för övrigt också av Ungdomsbasen.

De sociala gruppernas nyorientering medförde alltså konkurrens och gränsdragningsproblem. Oklarheterna gällde vilken instans som skulle ansvara för vad, samt i vilka ärenden och vid vilken tidpunkt de skulle kopplas in. Från basenheternas sida hävdade man att det förelåg stor risk för *dubbelarbete* när socialsekreterarna satte igång egna processer i bostadsområdena och att de därför bättre borde ta tillvara befintliga resurser och redan upparbetade kontakter. Personalen på Vuxenbasen sade sig t o m känna sig hämmade av omorganisationen; de drog sig för att sätta igång områdesinriktade insatser eftersom de hade fått uppfattningen att sådana initiativ väckte de sociala gruppernas ogillande. De beklagade att socialsekreterarna inte föreföll intresserade av gemensamt utformade insatser.

Vidare tenderade de sociala grupperna enligt basenheterna att "hålla kvar" sina klientkontakter längre än nödvändigt. Istället för att informera om basenheternas verksamhet etablerade socialsekreterarna inte sällan själva behandlingskontakter med människor. Den underliggande konflikten, som blossade upp flera gånger under projektiden, gällde vem som hade ansvar för och kompetensen att bedriva *behandling*. Socialsekreterarna ansåg att det i viss utsträckning tillhörde deras uppgift, medan personalen på basenheterna betraktade

sådana anspråk som ett intrång på deras territorium. Basenheterna ansåg att deras tolkning av ansvarsfördelningen var den rimligaste, inte minst med tanke på de sociala gruppernas höga arbetsbelastning och basenheternas ofta dåligt utnyttjade resurser.

Ungdomsbasens inställning till den gemensamt överenskomna teamlösningen var ambivalent. Å ena sidan insåg man vikten av närmare samarbete, å andra ansågs det föreligga risk för "utarmning av det psykosociala behandlingsarbetet". Teamkonstellationen skulle innebära att inarbetade samarbetsformer inom basen bröts, vilket befarades få negativa konsekvenser för kvaliteten i arbetet. Personalen på Ungdomsbasen menade att de skulle förlora det intima samarbete de haft i enskilda ärenden, den ömsesidiga handledningen och det stöd man gav varandra - för att istället bli beroende av en yrkeskår med stressiga arbetsvillkor och hög personalomsättning. Den bästa lösningen på samarbetsfrågorna hade enligt deras uppfattning varit att redan från början slå samman resurserna under ett tak.

Socialsekreterarnas från början öppet negativa och senare under projekttiden mer tveksamt avvaktande inställning till en sammanslagning av de sociala grupperna och basenheterna, bottnade till stor del i ett liknande motstånd mot att splittra sina befintliga arbetsgrupper. Liksom personalen på basenheterna värnade de dessutom om sin yrkesroll, vilket även tydligt kom till uttryck när det gällde frågan om en central rättsenhet. Trots att många av socialsekreterarna såg klara "behandlingsmässiga" fördelar med att organisatoriskt särskilja frivilliga och tvingande åtgärder, fanns det en viss skepsis som bottnade i farhågor för en (degraderande) uttunning av socialsekreterarnas ansvars- och kompetensområde.

Basenheterna skulle helst själva vilja stå för såväl vård- som behandlingsansvaret i "egna" individärenden, men enligt regeln om "skrivet bistånd" måste alla behandlingskontakter först godkännas av en formellt ansvarig socialsekreterare. För personalen på basenheterna utgjorde bestämmelsen ett hinder i servicesträvandena; registreringen avskräckte vissa människor från att söka hjälp och alltför mycket tid spilldes på onödig byråkrati. De konstaterade vidare att basenheterna knappast hade överlevt om de skulle förlita sig på de sociala gruppernas ärenderemittering och strikt tillämpa biståndsregeln. Många av socialsekreterarna föreföll emellertid under lång tid mena att det ur såväl kontroll- som rättssäkerhetssynpunkt var nödvändigt att bibehålla

kravet på skrivet bistånd. Under projektiden var denna fråga ofta föremål för diskussion; inställningen hos de flesta av socialsekreterarna förändrades så småningom. Sociala avdelningen tillsatte en särskild arbetsgrupp för att utreda frågan och i denna fanns bl a Södra socialbyråns byråföreståndare representerad.

Personalen på basenheterna ansåg sig slutligen ibland bli respektlöst behandlade av de sociala grupperna. I synnerhet i början av projektarbetet beklagade de sig över att socialsekreterarna ofta kontaktade basenheterna i rena "serviceärenden", vilket de uppfattade som kränkande. Det kunde t ex gälla akuta uttryckningar på obekvämt arbetstid, att transportera människor till behandlingshem, att göra hembesök eller att helt enkelt finnas till hands under socialsekreterarnas semestrar. Vid sådana tillfällen väcktes den inom Malmö Socialförvaltning gamla välkända prestigeekampen mellan vårdpersonal och tjänstemän till liv.

Oxiegruppen

Oxie stadsområde fick som tidigare nämnts ett eget socialbyråkontor 1984. Sedan mitten av 70-talet, då bostadsbyggandet i området varit omfattande, hade befolkningmängden i Oxie ökat från ca 3000 invånare till 11000. Bebyggelsen dominerades av villor och större marklägenheter och ca en tredjedel av befolkningen var under 16 år, medan antalet ensamstående personer och pensionärer var förhållandevis litet. Bara 3% av befolkningen var (enligt statistik från 1985) invandrare. Oxie uppvisade m a o en helt annan befolkningsstruktur och också en annan social problembild än den som kännetecknade många av de andra områden som Södra socialbyrån betjänade. I förhållande till dessa tungt belastade områden var t ex socialbidragsberoendet i Oxie, 7%, en blygsam siffra.

Den kommunala servicen var vidare relativt välutbyggd i denna något avlägset belägna stadsdel. Förutom socialbyråkontoret fanns t ex flera daghem, låg- och mellanstadieskolor och fritidshem, en högstadieskola, sporthall, vårdcentral, barnvårdscentral och kvarterspolis. Dessutom fanns ett 30- tal föreningar, varav många betecknades som mycket aktiva.

Oxiegruppen ansåg att utlokaliseringen hade inneburit stora fördelar för arbetet. Det pågående projektet innebar däremot inte några större förändringar för deras vidkommande, bortsett från att tillskottet på en halv tjänst kunde användas för att inrätta egt-handläggning. Personalen i Oxie var inte heller intresserade av någon omorganisation; de var nöjda med sin arbetssituation och med samarbetet inom gruppen. Gruppstorleken ansågs vara lagom dimensionerad i förhållande till upptagningsområdet och antalet registrerade ärenden var omkring 150-180. Det fanns dessutom stora möjligheter för gruppmedlemmarna att hjälpa varandra i arbetet. Även om "utanförställningen" ibland kunde ha sina negativa sidor, t ex ur informationssynpunkt, menade Oxiegruppen att fördelarna övervägde - man var glad över att slippa bli indragen i fraktionsbildningarna på socialbyrån. Personalgruppen i Oxie hade allt sedan starten varit stabil och med tiden hade man lyckats etablera ett gott samarbete med flera av de instanser som fanns representerade på orten. Uppfattningen var att man var på väg att förverkliga idén om en serviceinriktad socialtjänst.

Oxiegruppen menade att de redan i samband med utflyttningen till Oxie hade börjat arbeta i enlighet med det senare igångsatta projektets målsättning. Utåtriktat och förebyggande arbete hade länge pågått i området, i form av regelbundna träffar med barnomsorgsassistenterna och personal från skolor, förskolor och dagis samt en tonårsgrupp som drevs tillsammans med personal från en fritidsgård och en s k mammagrupp i egen regi. Information och rådgivning utan registrering erbjöd man också sedan tidigare och man gjorde kontinuerligt olika former av klientinventeringar. Genom vissa undersökningar och statistiska uppföljningar av klienternas problem hade gruppen fått stöd för flera hypoteser som annars bara hade grundats på vaga föreställningar.

Man hade t ex upptäckt att det i Oxie fanns en hel del kvinnor i 40-års åldern som råkat i svårigheter p g a psykiska problem och denna insikt hade väckt tankar om att inleda någon form av samarbete med sjukvården. 1986 hade man också gjort en genomgång av alla "avslutade ärenden", vilken bekräftade socialsekreterarnas känsla av att majoriteten utgjordes av klienter som endast haft kortvarig kontakt med socialvården - det var betydligt svårare att hjälpa människor med lång klienterfarenhet. Oxiegruppen hade egentligen tänkt att göra en heltäckande manuell ärendeinventering under våren 1987, men beslutade

att låta bli när de fick höra talas om Sociala avdelningens planer på att utveckla ett fungerande datasystem med bl a sådana uppgifter. De ansåg sig tillsvidare ha tillräckligt god överblick över såväl Oxies invånarstruktur som klienternas problem.

Arbetsgruppens erfarenheter av egt-systemet var goda. Målet att rationalisera 50 av gruppens ca 110 socialbidragsärenden uppnåddes redan vid årsskiftet -86/87, och därefter överfördes ytterligare ett antal till egt-assistenten för förenklad handläggning. Resten av arbetet med ekonomiskt bistånd sköttes av en socialsekreterare. Det handlade då ofta om människor som levde "på marginalen" och bara periodvis hade behov av socialbidrag, om egna företagare med komplicerad ekonomi eller psykiskt sjuka människor som hade svårigheter att hushålla med pengar. Dessutom ansvarade socialsekreteraren för alla frågor om överbeviljningar, uppföljningssamtal och samarbetet med Arbetsförmedlingen. Oxiegruppen ansåg sig inte ha några svårigheter att avgöra när de olika handlägningsformerna skulle tillämpas, vilket tillskrevs ett nära samarbete och flexibla arbetsvillkor.

Personalgruppen planerade emellertid att starta någon form av hushållsekonomisk rådgivning, vilket en hel del Oxiebor förmodades kunna ha nytta av. Man hade dessutom upptäckt behovet av att regelbundet informera invånarna om socialbyråns stående informations- och rådgivningsverksamhet - tidigare kampanjer tycktes ha fallit i glömska. Målet för framtiden var vidare att rekrytera nya kontaktfamiljer och att försöka anordna en s k träningslägenhet.

Oxiegruppens uppfattning var att Färdriktningens genomförande skulle komma att beröra dem i högre grad än projektet. De förde diskussioner om detta med Ungdomsbasen men hade svårigheter att finna en integrationsform som alla var nöjda med. Stötefrågorna handlade dels om var samarbetet skulle bedrivas, i Oxie eller i basenhetens lokaler i bostadsområdet Lindängen, och dels hur ansvarsfördelningen skulle se ut: vem som skulle stå för behandling i individ- och familjeärenden och vem som skulle ha det huvudsakliga ansvaret för områdesarbetet. Ingen av enheterna ville splittra sina arbetsgrupper och ingen ville släppa ifrån sig behandlingsarbetet. Oxiegruppen ansåg att det ur servicesynpunkt var viktigt att de fick arbeta kvar i sitt område, och hade gärna sett att någon behandlingsassistent knöts till Oxie. Samtidigt hade de förståelse för att basenheterna inte ville bryta upp sina team.

Ytterligare en organisationsförändring som bedömdes få påtagliga konsekvenser för Oxiegruppen planerades i kommunen. Politikerna i Malmö ville pröva systemet med utvecklad närdemokrati i form av kommundelsnämnder och det talades om att utse Oxie som försöksdistrikt. För de olika nämndernas del skulle ett decentraliserat beslut- och budgetansvar bli att ställa krav på nya beslutsgångar och ökat samarbete. Socialbyråpersonalen hade i maj -87 dock ännu inte fått någon närmare information om vare sig när omorganisationen skulle äga rum eller vad den i praktiken skulle innebära, vilket gav upphov till viss oro.

6. Preliminära slutsatser och några centrala tema i det sociala arbetet

Citat ur lägesrapporten

Utvärderingsgruppen presenterade sin lägesrapport, som beskrev arbetsgruppernas utveckling under projektets första åtta månader och som föregående kapitel till stora delar bygger på, för personalgruppen på Södra socialbyrån i början av sommaren 1987. Varken vid detta tillfälle eller senare under projekttiden framförde personalen några allvarliga invändningar mot den bild av projektarbetet som gavs i rapporten, den allmänna uppfattningen tycktes vara att den överensstämde med "verkligheten". Rapporten avslutades med några sammanfattande kommentarer om projektprocessen och projektledningen, där Utvärderingsgruppen lyfte fram sådant som vi då tyckte var viktigt att uppmärksamma med tanke på den framtida utvecklingen. Jag citerar nästan hela detta avsnitt:

Projekt Södra socialbyrån har nu pågått i åtta månader. I denna rapport har vi försökt beskriva de olika arbetsgruppernas utveckling under projektiden. Vi har sett hur socialbyråverksamheten i en rad avseenden håller på att genomgå förändringar. Det är dock svårt att avgöra vad som är en direkt följd av projektet. En del förändringar kan trots allt urskiljas som klara resultat av projektarbetet. Vi kan också skönja vissa nya möjligheter, som skapats av projektet.

Den stora överflyttningen av socialbidragsärenden till egt-handläggning är en av de klara förändringar, som kan ses som en direkt effekt av projektet. Närmare 3/4 av socialbidraget handläggs via egt-rutinen och därmed har man också uppfyllt en av målsättningarna med projektet. Södra socialbyrån har i detta avseende kommit längst av alla socialbyråerna i Malmö. Om denna förändring också kan kopplas till nedgången i socialbidragskostnader och antal ärenden får senare analyser hjälpa till att klargöra.

Resultatet av Informations- och rådgivningsgruppens arbete är också exempel på klara förändringar till följd av projektet. Mer noggrannhet läggs ner vid bedömningarna av de sökandes hjälpbehov. Gruppens arbete skapar överblick över inflödet till socialbyrån, vilket hjälper organisationen att uppmärksamma förändringar i tillströmningen. Under projektiden har väntetiderna i stort sätt försvunnit. Gruppens möjligheter till flexibilitet i arbetet gör att den kan hantera oförutsedda situationer. Därmed medverkar den till att skapa arbetsro och spara arbetstid för de övriga arbetsenheterna.

Den förbättrade arbetsmiljön och de gynnsammare arbetförhållandena är ytterligare klara förändringar som skapats genom projektet. *Majoriteten* av personalen trivs bättre på arbetet. Den tidigare pressande arbetssituation, som nästan alla upplevde, finns inte kvar i någon större utsträckning.

Utöver dessa klara förändringar finns, vad vi kan se, en del potentiella. Med andra ord har projektet skapat eller frigjort resurser, som har möjlighet att utvecklas till betydande förändringar av verksamheten.

De sociala sektionernas utflyttning till områdeslokaler öppnar möjligheterna till nya vägar för socialsekreterarna. Själva det faktum att socialsekreterarna finns närmare människorna i bostadsområdena skapar förutsättningar för verksamheter som svårigen kan utvecklas utifrån en socialbyrå. Vi har också märkt en förändring i socialsekreterarnas sätt att resonera kring det sociala arbetet. Tendensen är att det individinriktade perspektivet förskjutits mot ett mer grupporienterat och i vissa avseenden strukturellt tänkande.

Vi kan också konstatera att socialsekreterarna i Ekonomigruppen fått utrymme att ägna sig åt annat arbete än traditionell handläggning av socialbidrag, genom eget-handläggningen. Det påbörjade arbetslöshetsprojektet kan ses som ett resultat av denna tidsvinst. Ekonomigruppen befinner sig i en känslig utvecklingsfas, som tidvis präglas av förvirring och misströstan. Detta är naturligt i förändringsprocesser och liknande tendenser har också märkts i de andra arbetsgrupperna.

Hela projektet befinner sig, enligt vår uppfattning, i ett mycket kritiskt och känsligt utvecklingskede. När känslor av maktlöshet och förvirring infinner sig, är det viktigt att att det finns någon som tar ansvar för den fortsatta utvecklingen och att det finns en utförlig projektplan med klara mål att relatera till. Risker är annars att förändringsprocessen avstannar och att verksamheten byråkratiseras. Hur ser det ut i dessa avseenden i projektet på Södra socialbyrån?

Projekt Södra socialbyrån presenterades i ett PM från 1986-04-09, som utarbetades av Arbetsgruppen./...../ Denna ofullständiga projektbeskrivning har kunnat "bära" projektet under inledningsfasen men är otillräcklig för framtiden. De ambitioner som uttrycks i målen har t ex inte vidareutvecklats eller konkretiserats. Det innebär att man inte kan hämta stöd i projektplanen när villrådighet eller konflikter uppstår. Det saknas också en belysning av projektets bakgrund och en redogörelse för de principiella resonemang som organisationen grundats på. Vad bygger t ex socialbidragshandläggningen på för grundtankar?

Det har visat sig att projektbeskrivningen inte heller tillmätts den betydelse av gemensam överenskommelse den ursprungligen var tänkt att ha. Man har nämligen på flera punkter frångått uppgjorda beslut, utan att revideringar i projektbeskrivningen gjorts och orsakerna redovisats.

Projektbeskrivningen saknar även klarhet i ansvarsfrågan för projektets utveckling och hur beslut i angelägenheter som påverkar projektet skall fattas. Att byråföreståndaren har det formella ansvaret för verksamheten är välbekant, men hennes roll i projektet är otydlig för många. Dessutom finns en rad olika arbetsgrupper utan klart angivna ansvarsområden, där projektet diskuteras. Detta skapar stundom förvirring och misstänksamhet.

Det finns en Arbetsgrupp, som ursprungligen hade klara direktiv för sitt arbete i projektet. Efterhand som projektarbetet fortskridit har det blivit mer och mer oklart för personalen vilken funktion Arbetsgruppen har. Personalsammansättningen i gruppen har inte anpassats till den nya projektorganisationen, vilket innebär att flera yrkeskategorier och arbetsgrupper inte finns representerade. Detta har väckt missnöje. Man har ibland försökt lösa problemen genom att tillfälligt förstärka gruppen. Aktiviteten har dock minskat påtagligt från Arbetsgruppens sida och funderingar finns på att upplösa den.

I början av året beslutades det att representanter för alla arbetsgrupper skulle ha s k tvärgruppssammanträden en gång i månaden. (Ett sådant samarbetsforum hade existerat tidigare, men under en tid utan regelbundna sammankomster - min kommentar) Det kan ses som uttryck för ett allmänt behov av bättre kommunikation mellan de många arbetsenheterna i den nya projektorganisationen och som en reaktion mot Arbetsgruppen. Många av projektfrågorna skall behandlas i Tvärgruppen, men det råder ännu oklarhet om vad gruppens egentliga funktion skall vara.

Förutom Arbetsgruppen och Tvärgruppen finns det en arbetsledargrupp, som ibland fattar principiella beslut som påverkar projektets utveckling. En sådan fråga är t ex vilken linje Södra distriktet utåt skall företräda när det gäller förslaget om en socialrättslig enhet.

Då arbetsledarna inte alltid har gemensam syn på hur socialt arbete bör bedrivas, är det ibland svårt för gruppen att ta ställning i principfrågor. Dessa motsättningar påverkar samarbetet och stämningen i de olika arbetsenheterna i stort.

Idag finns det i praktiken ingen samlad arbetsgrupp, som aktivt sysslar med projektet. Dessutom är förvirringen stor när det gäller vem som ansvarar för och fattar beslut om projektet samt var dessa beslut offentliggörs. Det finns ett stort och omedelbart behov av att skapa klarhet i dessa avseenden. Projektets framtida utveckling kräver att projektplanen noggrant ses över och att ansvarsfrågan tydliggörs.

Kommentar

Lägesrapporten ger uttryck för vissa föreställningar om hur ett projekt och ett utvecklingsarbete bör läggas upp för att nå framgång. I efterhand anser jag att vi i Utvärderingsgruppen här överbetonade betydelsen av en metodisk förändringsstrategi. Det är naturligtvis svårt att bedriva ett förändringsarbete utan en utförlig projektplan med välförankrade och konkreta mål och utan klar ansvarsfördelning och det var förmodligen också riktigt ur "pedagogisk" synvinkel att lägga tonvikt vid sådant som personalen själva fortfarande kunde göra något åt. Risken med "förändringstekniska" förklaringar är dock att man fastnar i ett ensidigt perspektiv där man betraktar organisationen som en isolerad enhet, individualiserar, förenklar eller förbiser samhällliga förhållanden och att konflikter mellan olika parter döljs. Redan vid denna tid kunde man uttyda några mer övergripande tema i socialt arbete som var minst lika betydelsefulla för att förklara vad som skedde på Södra socialbyrån som hur personalen lade upp sitt förändringsarbete. Jag gör här ett försök att beskriva dessa teman och frångår då tillfälligt den historiska kronologin i rapportens uppläggning. En fråga som indirekt väcks är vilken funktion projekten egentligen fyllde för de olika intressenterna.

Socialbidragsutvecklingen i Malmö

Under hela projektperioden var intresset för socialbidragsutvecklingen i kommunen stort; förutom den massmediala uppmärksamheten föreföll politikerna bedöma socialbyråprojekten utifrån besparingssynpunkt och på Södra socialbyrån kom personalen att lägga allt större vikt vid att försöka minska socialbidragsutgifterna. Den faktiska socialbidragsutvecklingen hade stor betydelse för projektets image och personalens självkänsla, trots bristfälliga kunskaper om vad det var för faktorer som påverkade variationerna och orsakssambandens natur.

Utvärderingsgruppens analys av socialbidragsutvecklingen i Malmö rön te intresse bland såväl politiker i socialnämnden, socialförvaltningens cheftjänstemän och de anställda på socialbyråerna. Tapio Salonens rapport *MALMÖ - i kulmen av fattigdomscykeln* publicerades sommaren 1988 men de preliminära resultaten och slutsatserna föredrogs dessförinnan muntligt på olika möten.

Analysen uppmärksammade bl a brister i den löpande socialbidragsstatistiken och vad det egentligen är för olika faktorer som påverkar socialbidragsutvecklingen. En av slutsatserna var att variationerna främst beror på samhällsfaktorer utanför socialtjänstens kontroll - ett välkänt faktum men något som ofta glöms bort i den offentliga debatten. Arbetsmarknadsläget, socialförsäkringarnas uppbyggnad och för Malmös del i synnerhet befolkningens sammansättning och bostadspolitikens utformning, hade betydligt större förklaringsvärde än socialbyråernas agerande.

De förtroendevalda tillskrevs dock vissa möjligheter att påverka bidragsbeloppens storlek genom beslut om normnivåer och tillämpningsregler och socialbyråpersonalens arbete kunde i någon mån påverka bidragstidernas längd samt i bästa fall också tillströmningen av klienter. Bidragstidens längd torde t ex kunna förkortas genom hushållsekonomisk rådgivning som befriar klienter från bidragsberoende. Klienttillströmningen i sin tur, kan i viss mån styras genom sättet att ta emot nybesök samt genom generella satsningar som öppen rådgivningsverksamhet och olika målgruppinriktade åtgärder. Man får emellertid inte övervärdera socialtjänstens möjligheter att påverka utsatthet och ojämlikhet i kommunen.

Under åren 1981 till 1986 ökade socialbidragskostnaderna från drygt 70 miljoner kronor till 330 och den kraftiga utgiftsstegringen kunde

huvudsakligen förklaras med att fler och fler människor erhöll socialbidrag. Fram till sommaren 1986 ökade antalet ärenden successivt, för att därefter under ett år framöver ligga på en relativt stabil, men hög, nivå. Från sommaren 1987 kunde en viss nergång iakttas, dock blygsam i förhållande till den tidigare ökningstakten. Vid en jämförelse av perioden november-85 - oktober-86 och perioden november-86 - oktober-87 sjönk antalet ärenden per månad i kommunen med 2% och de totala socialbidragskostnaderna hölls på oförändrad nivå (Salonen, 1988).

Hur skulle man då förklara Malmö kommuns anmärkningsvärt höga socialbidragsberoende? Det måste enligt Utvärderingsgruppens analys betraktas som ett resultat av flera samverkande samhällsfaktorer. Under 50-talet var trångboddheten stor i Sverige. I Malmö, där folkhemstanken haft stark förankring, gjorde man på 60-talet stora ansträngningar för att upphäva bostadsbristen, framförallt genom att låta bygga flera höghusområden i stadens ytterkanter. Under 70-talet skedde sedan en märkbar förändring av befolkningssammansättningen, då många människor med förhållandevis god ekonomi flyttade ifrån staden. När det privata ägandet stimulerades tog de välsituerade medborgarna helt enkelt sin tillflykt till kranskommunernas villaområden och Malmö kom att få uppgiften att hysa fattiga människor. Andelen äldre och "resurssvaga" människor ökade och samtidigt blev segregationen mellan olika bostadsområden allt tydligare. Bostadspolitiken hårdnade och såväl privata som allmännyttiga företag försökte på olika vis göra sig av med icke önskvärda hyresgäster, med det enda resultatet att fattiga människor flyttade runt i staden betydligt mer än andra medborgare.

Många ungdomar i de socialbidragskänsliga åldrarna 18-24 år befolkade staden. Dessutom var arbetslösheten under hela 80-talet större i Malmö än riksgenomsnittet, vilket åtminstone delvis kunde förklara socialbidragsutgifternas kraftiga ökning i början av decenniet. Socialförsäkringssystemet fungerade dessutom så att endast de som redan hade eller hade haft anknytning till arbetsmarknaden fick del av rättigheterna. Eftersom andelen invånare utan sådan anknytning i en stad som Malmö var förhållandevis stor blev de negativa effekterna av rikspolitikens utformning kännsbara. Under en period tog Malmö vidare emot fler flyktingar än många andra kommuner. En "frysning" av socialbidragsnormen som skedde under 1987 hade emellertid enligt

analysen viss dämpande effekt på socialbidragsutvecklingen; den uppmärksammade utgiftsminskningen kunde alltså delvis förklaras med att bidragstagarna fick förhållandevis mindre i bidrag jämfört med föregående år.

Socialbidragsanalysen visade samtidigt att socialbidragsutvecklingen i just de två socialdistrikt där försöksprojekt bedrevs skilde sig från de övriga - och på motsatta sätt; medan socialbidragskostnaderna i de andra distrikten var oförändrade under det första projektåret uppvisade Östra distriktet en 13-procentig ökning och Södra distriktet en 7-procentig sänkning. (Resultatet byggde på mätningar av förändringar mellan året före och året efter projektens igångsättning, projektstarten sades i båda fallen i praktiken ha infallit i oktober 1986.) Förklaringen ansågs framförallt ligga i förändringen av antalet socialbidragshushåll: Östra distriktet fick efter projektstarten i genomsnitt 110 fler ärenden att handlägga per månad och Södra 130 färre.

Mycket talade för att det var ogynnsamma yttre faktorer som låg bakom Östra distriktets ökade bidragsberoende, vilket även fick till följd att effekten av de förhållandevis få projektresurserna försvann. För Södra socialbyrån föreföll slutsatsen vara den motsatta: det fanns inga yttre faktorer som kunde förklara den positiva utvecklingen, den verkade vara ett resultat av socialbyråns arbetssätt.

Socialbidragets funktion - en värderingsfråga

Den omfattande rationaliseringen av socialbidragsarbetet på Södra socialbyrån ledde till vissa motsättningar i personalgruppen som återspeglade vårdideologiska skiljelinjer inom svensk socialvård. När det gäller synen på ekonomiskt bistånd innehöll Socialtjänstlagen och Socialstyrelsens råd och anvisningar ingen entydig linje utan gav dubbla budskap.

Ekonomiskt bistånd nämns som en av flera olika individriktade insatser, vilka gemensamt behandlas i Socialtjänstlagens sjätte paragraf. Enligt denna har den enskilde "rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt". Denna formella rättighet sägs gälla oavsett hur behovet av hjälp har uppstått, men frågan är hur man avgör

om behoven kan tillgodoses på annat sätt. Det hänger intimt samman med huruvida man enligt lagens mening kan ställa krav för rätten till socialbidrag. Lagen ger inga entydiga svar, knappast heller Socialstyrelsens allmänna råd (Se *Socialbidrag*, Allmänna råd från Socialstyrelsen 1985:1).

Socialstyrelsen gav emellertid med återopande av besvärsinstitutens domar några riktlinjer för kommunerna att rätta sig efter. Det konstaterades bl a att det i första hand är den enskildes ansvar att försörja sig; för att ha rätt till bistånd måste man försöka bidra till sin försörjning. Det innebär att den som är arbetslös i princip är skyldig att söka arbete och godta det arbete som anvisas. Å andra sidan fick kraven inte vara orimliga utan måste anpassas efter den hjälpsökandes livssituation. Dessutom har den person som befinner sig i en ren nödsituation alltid rätt till bistånd. Det gällde då för socialnämnden att definiera vad som är en nödsituation.

Behovsprövningen innebär att det inte är den situation som den hjälpsökande befinner sig i (t ex arbetslös, sjuk etc) som är avgörande för rätten till bistånd, utan det individuella behovet av hjälp i sig. Berättigad är man egentligen inte förrän det står klart att det inte finns några andra utvägar, och principen är att socialbidragsbeloppet skall anpassas efter vad den enskilde faktiskt behöver. För att kunna göra sådana bedömningar ansågs det länge nödvändigt att via personliga samtal noggrant utreda varje klients behov. Vid dessa utredningar skulle inte bara en ekonomisk prövning göras, utan en helhetsbedömning av den enskildes eller familjens totala situation. Syftet med helhetsbedömningen var enligt Socialstyrelsens allmänna råd att utreda huruvida klienten hade behov av annat stöd än ekonomiskt bistånd; som exempel nämndes att det hör till socialtjänstens ansvar att erbjuda missbrukare vård. Det betonades dock, med hänvisning till portalparagrafen, att utredningarna inte fick vara kränkande mot den personliga integriteten. Människor hade dessutom rätt att tacka nej till erbjudna rehabiliteringsinsatser utan att riskera förlora det ekonomiska biståndet; socialbidraget fick m a o inte användas som ett påtryckningsmedel i behandlingsarbetet.

En av idéerna bakom SOFT-förslaget var att arbetet med människors ekonomiska problem skulle särskiljas från andra sociala insatser. Socialbidraget skulle i hög utsträckning vara en försäkringsliknade rättighet där den enskilde själv avgör om han/hon behöver söka annan

hjälp än ekonomisk eller bidrag som överstiger den fastställda normen. Socialtjänstens uppgift skulle då bli att informera om den individuella behovsbedömningen och om de insatser som socialtjänsten kan erbjuda. Med detta synsätt faller det naturligt att sträva efter en så enkel, snabb, rutiniserad och för klienten så integritetsbevarande handläggning som möjligt. Till skillnad från den individualisering som kommer till uttryck i lagen betonade SOFT-förslaget samhällsförhållanden som orsak till att människor får ekonomiska problem.

SOFT-förslaget förverkligades aldrig men under 80-talet började kraven på upprepade detaljprövningar av enskilda klienters behov luckras upp. Socialstyrelsen ställde sig i princip positiv till de nya metoderna för handläggning av socialbidrag som växte fram. Att använda en s k bruttonorm och rationaliserade handläggningsformer ansågs inte stå i strid med kravet på individuell behovsprövning, men normen skulle tjäna som vägledning och fick inte uppfattas som en absolut gräns för vad den enskilde har rätt till. Socialbidragets dubbla roll var emellertid ett dilemma som både gav upphov till konflikter och praktiska problem på många socialbyråer (Se t ex Socialstyrelsens PM 1988:23). Socialbidragssystemet blev dessutom med jämna mellanrum en het massmedial och politisk fråga och därmed föremål för allmänhetens intresse.

Åke Bergmark åskådliggör i sin studie av renodlad socialbidragshandläggning i Eskilstuna de ideologiska skiljelinjer som finns i vårt land beträffande traditionellt socialt arbete på socialbyråer och socialbidragshantering som skilts från från övriga sociala insatser (Se Bergmark,1987). Följande fem motsatspar markerar enligt honom de ideologiska skiljelinjerna:

- | | |
|---|---|
| 1. Kontroll - i betydelsen möjligheter att styra klientens beteende | Klientens rätt till självbestämmande |
| 2.Kontroll - i betydelsen insyn i klientens förhållanden | Klientens rätt till integritet |
| 3. Känslighet för individuella behov | Enhetlig och generell regel tillämpning |

4. Individuellt riktade insatser

Insatser på strukturell nivå

5. Reciprocitet

Redistribution

Varje motsatspar förtjänar egentligen förtydliganden eftersom det här inte är fråga om enkla ställningstaganden men bortsett från det sista torde skillnaden i utgångspunkter ändå framgå ganska klart. Begreppen reciprocitet och redistribution har Bergmark hämtat från Sune Sunesson som i sin tur lånat dem från socialantropologen Polanyi och låter dem belysa bidragens karaktär utifrån klientens perspektiv.

Reciprocitet innebär att symmetri upprättas mellan de olika parterna i en transaktion, d v s att utbytet är ömsesidigt. Redistribution betecknar en sådan omfördelning av resurser, vilken förutsätter existensen av något slag av central maktfunktion. Socialbidraget äger drag av båda dessa transaktionsformer. Reciprociteten ligger i dess gåvokaraktär; gåvans uppfordrande verkan är att mottagaren måste göra någon form av motprestation för att symmetri skall uppnås. Ett redistributivt inslag har socialbidraget eftersom det är fråga om en överföring av samhällets resurser till vissa befolkningsgrupper. Vilket inslag som för socialbidragsklienten framträder tydligast beror emellertid bl a på handläggningsformen och på vilka regler som tillämpas. Vid utpräglad individuell behovsprövning uppfattar klienten bidraget som en gåva med krav på motprestation (även om detta inte utsägs) och vid förenklad och separerad socialbidragshantering ökar sannolikheten att det uppfattas som en rättighet.

Rationaliseringsambitionerna på Södra socialbyrån bottnade inte i någon gemensam värdideologisk övertygelse utan var närmast betingad av personalintressen och inomorganisatoriska omständigheter. Det var oklart huruvida socialbidraget skulle betraktas som ett renodlat försörjningsbidrag eller utgöra ett led i behandlingsarbetet. Tendenserna var motstridiga och motsägelsefulla. Egt-gruppen verkade både för generell regeltillämpning och kontroller i den ena såväl som den andra meningen. Ekonomigruppen förespråkade visserligen försörjningsbidragslinjen men underströk samtidigt vikten av känslighet för individuella behov. Det uppstod desstom låsningar i diskussionerna, inte minst p g a konkurrens om personalresurserna och

grupprotektionistiska lojalitetsyttringar.

Dessa förhållanden var inte unika för Södra socialbyrån i Malmö, möjligen ledde det snabba och omfattande försöket med förenklad socialbidragshandläggning till att konflikterna och motsägelsefullheten relativt tidigt kom i öppen dager. I en rapport från Socialstyrelsen (1988:23) om olika försök att förenkla socialbidragshandläggningen i Sverige sägs det framförallt vara önskemål om minskade socialbidragskostnader och förhoppningar om rationalisering av arbetet som ligger bakom organisationsförändringarna. Andra vanliga motiv som nämns är att ge socialsekreterarna ökat utrymme för socialt behandlingsarbete och förebyggande arbete eller att ge dem en bättre arbetssituation. Syftet kan också vara att ge den administrativa personalen mer meningsfulla arbetsuppgifter. Det förefaller m a o snarare vara organisationernas och yrkesutövarnas "egna" intressen än lagliga överväganden eller anpassning till klienternas behov som ligger bakom förändringsambitionerna.

Rationaliseringen av socialbidragsarbetet *kan* naturligtvis också gagna klienterna om det samtidigt innebär en kvalitetshöjning av det sociala arbetet och ett system som uppfattas som rättvist. *O m* socialbidragskostnaderna minskar *för att* klienterna erbjuds mer hjälp med att finna bättre försörjningsmöjligheter än att leva på socialbidrag uppfattas detta sannolikt som en förbättrad service. (De få klientundersökningar som har gjorts tyder på att många klienter är positiva till förenklad socialbidragshandläggning, se t ex Socialstyrelsens PM 171/87 och när det gäller förhållandena i Malmö, Meeuwisse 1987 och 1988 samt Nilsson, 1989.) Vad som är bra för socialsekreterarna behöver emellertid inte automatiskt vara bra för klienterna. Att det skulle råda en självklart positivt samband togs alltför ofta för givet i socialbyråprojekten i Malmö liksom på många andra håll.

Yrkesrollen: en fråga om motstridiga intressen, konkurrens, status och kunskap

Många av projektdiskussionerna och motsättningarna på Södra socialbyrån gällde i grund och botten vilken yrkesroll socialarbetarna

skulle ha. Det riktades olika och ofta motstridiga förväntningar på vad socialarbetarna skulle ägna sig åt. Skulle de vara tjänstemän, hjälpare, kontrollanter, utbetalare, samhällsförändrare, klienternas ombudsmän, allt på en gång eller något helt annat? (Jämför Pettersson, 1976.) Dessutom konkurrerade socialarbetarna med andra yrkesgrupper inom det egna verksamhetsområdet om vissa arbetsuppgifter och funktioner, i Malmö t ex med behandlingspersonalen på basenheterna när det gällde rätten att bedriva behandling och att avgöra om och när människor skulle erbjudas sådan hjälp.

Socialarbetarna på Södra socialbyrån företrädde inte heller någon entydig och gemensam uppfattning om vad de skulle ha för yrkesroll; därför uppstod det interna motsättningar såväl inom som mellan olika arbetsgrupper. Man kunde dock skönja något av en intern statusskala där behandling värderades högt och ekonomiskt biståndsarbete lågt. Talet om att utgöraorganisationens "slasktratt" som först Ekonomigruppen och sedan Egt-gruppen beklagade sig över var uttryck för de rådande prestigeförhållandena. Genom projektet introducerades vissa nya arbetsuppgifter och synsätt som skulle kunna innebära en förändrad inställning till yrkesrollen och en ny statusfördelning; mer betoning på frivilligt och förebyggande arbete, områdesarbete, inriktning på bestämda målgrupper, information och rådgivning och mindre administration, utredningsarbete och individuellt behandlingsarbete. Utvecklingen under projekttiden gick till viss del också i riktning mot delvis förändrade yrkesroller - IoR fick en självklar och högt rangordnad position i organisationen och de försök att specialisera sig på vissa klientgrupper som gjordes väckte både de egna medarbetarnas intresse och respekt från andra. Det var bl a tack vare Arbetslöshetsprojektet och planeringen av andra målgruppsrelaterade insatser som socialsekreterarna i Ekonomigruppen slutligen kunde höja sin självkänsla och anseendet i organisationen. Men inga avgörande förändringar av yrkesrollerna skedde under projekttiden, varken reellt eller attitydmässigt.

Vad berodde detta på? Arbetet kringgärdades av materiella och politiska begränsningar och av lagar, regler, anvisningar och de officiellt vedertagna "utvärderingskriterierna": resursfördelningen inom Malmö socialförvaltning byggde t ex på antal "registrerade" ärenden och tog inte hänsyn till insatser av stödjande eller förebyggande karaktär som inte registrerades. I många avseenden utformades det praktiska

arbetet självklart efter dessa betingelser (för en diskussion om sådana "kriterieeffekter", se Levin, 1990).

Socialarbetarnas svårigheter att förändra den yrkesmässiga praktiken kan också beskrivas som ett kunskapsproblem. Socialarbetarna använde termer som "strukturinriktat arbete", "samverkan", "helhetssyn" "grupporientering" etc (många av dessa begrepp härstammade från Socialtjänstlagen), samtidigt som det rådde stor osäkerhet om vad de egentligen innebar och hur de skulle översättas till praktiskt arbete. I en artikel reflekterar Sven-Axel Månsson (1987) kring detta allmängiltiga tema och menar att socialbyråarbetets "teoretiska förutsättningar" alltför ofta tas för givna. Socialbyråverksamheten är "organisationsorienterad" och uppbyggd kring ett antal på förhand givna lösningar på mänskliga problem, vilka tar sin utgångspunkt i en "atomistisk behovsmodell". För att bedriva t ex strukturinriktat arbete krävs emellertid en "verklighetsorientering", som tar sin utgångspunkt i brukarens tillvaro, vardagsliv, historia och levnadsmönster. Socialarbetarna har dålig beredskap för en sådan kursändring, inte minst eftersom det råder en begreppsmässig fattigdom när det gäller att tolka och beskriva kollektiva handlings- och samvaroformer (jämför också Eneroth, 1988). Att överge de traditionella yrkesrollerna och problemlösningsmetoderna för att kasta sig ut i okänt vatten bjuder självklart ett visst motstånd. Det ställer nya krav i en redan kravfylld och splittrad arbetssituation. De nya arbetsuppgifterna kan visserligen utgöra en lockelse men bygger också på socialsekreterarnas känsla av oduglighet och otillräcklighet.

Kenneth Sundh (1988) vidgar resonemanget ytterligare och ger fler förklaringar till varför socialarbetarna har förhållit sig passiva till uppgiften att medverka i samhällsplaneringen:

För det första är socialarbetarna som grupp upptagna av att vinna legitimitet och status inom det fält som traditionellt räknats som socialt arbete - det sociala behandlingsarbetet. För det andra befinner sig de inom en byråkratisk organisation styrd av kommunala politiker som i många fall gör prioriteringar utifrån helt andra värderingar än vad socialtjänstlagen gör sig till till för. För det tredje har inte de överordnade organen, som skulle kunna driva frågan, utvecklat några effektiva styrningsinstrument. För det fjärde saknas förutsättningen i form av en väl utvecklad kunskapsbas som skulle kunna leda fram till utvecklade modeller (Sundh, 1988: 117-118).

Många socialarbetare känner frustration över av att vara "jack-of-all-trades and master of none" (Jämför Howe, 1986). Socialarbetarna i Sverige (och i många andra länder) kan sägas vara inbegripna i ett projekt som syftar till statushöjning, klarare yrkesroller och i förlängningen mer makt. Deras professionaliseringssträvanden (här använder jag begreppet professionalisering som beteckning på olika försök att fördjupa och förstärka yrkeskaraktären, i motsats till amatörisering - jämför Beckman (1981)) är av flera skäl problematiska. I Sverige har de varit framgångsrika på utbildningssidan (bl a genom att socialt arbete har blivit en universitetsdisciplin med forskningsanknytning) men inte i lika hög grad på det praktiska fältet. I förhållande till mer etablerade professioner som läkare, jurister, psykologer etc är socialarbetarnas status fortfarande låg.

Socialarbetarnas professionaliseringssträvanden riktar sig ofta mot att försöka hitta en nisch i behandlar- eller utredarrollen. Mot den bakgrunden blir det lättare att förstå varför socialsekreterarna i sociala grupperna på Södra socialbyrån ogärna ville lämna ifrån sig "behandlingsbiten" till behandlingsassistenterna och varför vissa socialsekreterare befarade att en central rättsenhet skulle innebära en "urholkning av yrkesrollen" för "frivilligarbetarna". Man kan även se rationaliseringen av socialbidragsarbetet ur professionaliseringsperspektiv men här föreföll det som om yrkesintressena sammanföll bättre med de uttalade projektmålsättningarna. Genom att överlåta den rutinmässiga socialbidragshandläggningen till specialutbildade kanslisterna - som genom klientkontakten fick en delvis ny yrkesroll som de uppskattade - skulle socialsekreterarna kunna ägna sig åt i deras ögon intressantare och mer prestigefyllda uppgifter.

Många professionsforskare menar att etablerade professioners framgång ligger i deras förmåga att erövra kontrollen över områden som är viktiga för samhällsstrukturens stabilitet och erbjuda en problemlösning som inte är "allmängods" eller kan rutiniseras - d v s innehåller ett visst mått av osäkerhet. Det är tveksamt om socialt arbete har en sådan förmåga. Läkare och psykologer har t ex redan med framgång inmutat individuellt behandlingsarbete som sina expertområden och individinriktningen rimmar dessutom illa med vissa socialarbetares värderingar. När det gäller många andra uppgifter går

det sällan att på ett övertygande sätt bevisa att inte andra grupper, ibland t o m amatörer, också kan fungera bra som "socialarbetare". David Howe uttrycker en sida av dilemmat så här:

Social work behaviour in critical and sensitive areas (except in legal terms or very specific or trivial instances where for example, behavioural techniques might succeed) no more guarantees a particular outcome than the efforts of many other concerned people. Social work either has not got the technology, or more likely, it is not that sort of business (Howe, 1986: 147).

Howe talar också om en "ideologisk" svaghet i socialarbetarnas professionaliseringsprojekt. Att utgå från klienternas intressen är en princip som många socialarbetare säger sig stå för (och officiellt har den även av stöd i den svenska socialtjänstlagstiftningen). Enligt Howe är detta emellertid en princip som minskar socialarbetarnas omdömesgillhet och trovärdighet i allmänhetens ögon och som undergräver deras möjligheter att erövra större kontroll över arbetet. Ett ensidigt klientperspektiv står i själva verket i motsättning till professionalitetskraven på vetenskaplighet och objektivitet. Om socialarbetarna dessutom lägger skulden för människors problem på staten eller kommunen, d v s på den egna arbetsgivaren, kan de enligt Howe inte förvänta sig någon uppbackning därifrån. Även om den ideologiska samstämmigheten mellan staten och socialarbetarna kan förmodas vara ganska stor i Sverige (vilket t ex Sundh, 1988, hävdar), åtminstone i förhållande till England, tror jag att det ligger mycket i detta. Det finns inget samhälle som frambringar revolutionära professioner. Så länge inte socialarbetare inser att de varken kan förena sina statussträvanden med en behandlar- eller radikal samhällsförändrarrörelse kommer de enligt Howe att misslyckas ur professionaliseringssynpunkt.

Liknande svårigheter och inre motsägelsefullheter pekar Svante Beckman på:

Tittar man närmare på hur det professionella orsaksperspektivet utvecklats inom vården så finner vi, under de senaste 50 åren, en gång från ett mera inåtvänt medicinskt perspektiv, via ett psykologiserande perspektiv, till ett orsaksperspektiv där tonvikten i förklaringarna av Jeppes supande ligger på allmänna samhällsförhållanden. Detta har två konsekvenser för den professionella vården. Dels försvåras ytterligare den professionella vårdens kollektiva

orientering i den meningen som det ter sig svårt att upprätthålla individernas delaktighet i ett samhälle som samtidigt anses orsaka den enskildes nöd. Dels finns det knappast några professionellt tillgängliga terapier som motsvarar en diagnos som ser roten till Jeppes onda i allmänna samhällsförhållanden. Om Jeppes problem återspeglar allmänna samhällsförhållanden så är det adekvata "terapeutiska" perspektivet inte professionellt vårdtekniskt utan ett politiskt-medborgerligt (Beckman, 1981: 93-94).

Beckmans kommentar är "Ja, det är inte lätt att vara socialassistent".

Försvarsstrategier

Socialbyråprojekten i Malmö tillkom i ett krisläge. Många socialarbetare upplevde sitt arbete inom den kommunala socialtjänsten som frustrerande. De befann sig i en korseld av olika krav och förväntningar och kunde inte förverkliga egna idéer och drömmar. Välfärdsstaten som begrepp och hela den offentliga sektorn hade under 80-talet fått vidkänna en allt tydligare legitimitetskris och detta drabbade inte minst socialarbetarna. De menade att deras professionella kunskaper framstod som irrelevanta, olämpliga eller ineffektiva i det rådande klimatet. De kände sig utpekade som syndabocker och tyckte att politiker och chefer svek dem. Istället för praktiskt och moraliskt stöd i arbetet ansåg många socialarbetare att de utsattes för orättvis kritik, mer kontroll, höjda effektivitetskrav och nya arbetsuppgifter av socialadministrativ karaktär.

Resursförstärkningen genom projekten eliminerade inte sådana känslor, även om satsningen under en tid gjöt olja på vågorna. Jag menar att projektprocesserna och projektresultaten delvis måste ses mot bakgrund av den upplevda maktlösheten och att situationen framkallade olika försvarsmekanismer hos socialarbetarna.

Under projekttiden förekom inga kampbetonade missnöjesstrategier ("tvångs- och maktstrategier" med Olssons (1988) terminologi) som strejker eller demonstrationer, såvida man inte räknar uppsägningar och sjukskrivningar som sådan yttringar, men det förekom exempel på såväl "defensiv", "rituell" och "samverkande" konflikthantering.

Lars-Erik Lundgren (1984) beskriver olika överlevnadsstrategier som socialarbetare utvecklar när de utsätts för motstridiga signaler och

krav "uppifrån" (från förvaltning och politiker), "från sidan" (från kolleger/arbetsgruppen), "nerifrån" (från klienter) och "inifrån" (i förhållande till sig själva och de egna livsprojekten).

Att inte få chefernas eller politikernas stöd eller att vara illa omtyckta av klienterna är påfrestande för många socialarbetare, men enligt Lundgren är det ännu värre att hamna utanför och bli övergiven av den egna arbetsgruppen. Socialarbetarna söker därför ofta stöd i sin arbetsgrupp och vänder sin besvikelse och ilska mot andra. Skulden för alla problem förläggs utanför gruppen, "uppåt", "neråt" eller tillskrivs andra arbetsgrupper. Eventuella utbrytarförsök inom gruppen motverkas ofta genom tyst sabotage. Lundgren menar att gruppkänslan stärks om de enskilda medlemmarna undertrycker sina ambitioner och privata önskemål och att den sociala kontrollen upprätthålls genom "tystnader" och "icke-handlingar". Han skriver:

Därav följer att det ofta faktiskt är gruppen eller den sociala sektionen, som tar loven av många idéer och spirande initiativ med sofistikerade status quostrategier för att undvika förändring och omprövning av rådande arbetsförhållanden. Detta är kanske ett provocerande påstående för många medan det för andra endast är ett välbekant faktum (Lundberg, 1984: 119).

Socialbyråprojekten i Malmö hämmades bl a av liknande utslag av grupprotektionism och gruppegoism. Samtidigt bidrog grupplojaliteten sannolikt till viss trygghet för medlemmarna.

Överlevnadsstrategier "inåt" i förhållande till en själv och livsprojektet går enligt Lundgren ut på att inte ta några risker; att inte utsätta sig själv för nya besvikelser och känslor av nederlag. Sådana defensiva strategier fungerar visserligen som en balanserande motvikt till de allsmäktiga föreställningarna om vad socialt arbete skall omfatta, men risken är att man efterhand förlorar "intresset för att flyga, när realisten sätter sig på idealisten i oss" (Lundgren, 1984: 119). Arbetet blir en födkrok, man håller på kontorstiderna, gör en tydlig tudelning mellan arbete och fritid och upprätthåller ett "professionellt avstånd" i förhållande till klienterna. Det fanns tecken på att en sådan lönearbetarmentalitet höll på att vinna terräng inom socialarbetarkåren. Kanske skulle man kunna nämna socialarbetarnas sätt att införliva politikernas kommunalekonomiska övervägningar i det sociala arbetet som ett annat exempel på "realismanpassning".

Kännetecknande för dessa olika överlevnadstrategier är att de är defensiva. Andra anpassningsmönster som Lundgren nämner är att hämta näring och liv i de individuella klientkontakterna, att specialisera sig eller att börja arbeta i något mer eller mindre fristående försöks- eller utvecklingsprojekt. Beträffande projektstrategin säger han:

Den moraliska karriären är ojämn i dessa projekt, men oftast går den uppåt. Man får erfarenheter och vinner lärdomar som gör det möjligt att man kan lägga av en del av de gamla rationaliseringsarna som höll självkänslan uppe. Man står på fastare erfarenhetsgrund som socialarbetare, vilket ger en mer genuin självkänsla som man kan gå vidare med i arbetet (Lundgren, 1984: 89).

Socialbyråprojekten i Malmö fyllde åtminstone tidvis en sådan funktion för vissa socialarbetare och arbetsgrupper men handlade också om att konstruera och skydda bestämda verklighetsbilder. Ibland föreföll projekten mer fylla funktionen av en umgängesform än ett konkret förändringsarbete. Socialarbetarna framställde t ex i vissa lägen projektarbetet i en dager som jag inte kände igen och jag lade samtidigt märke till vissa betydelseförskjutningar som egentligen inte överensstämde med projektmålsättningarna. Vad kunde detta vara ett uttryck för?

Etnologen Lena Gerholm (1985) intresserar sig för olika former av "verklighetskonstruerande processer" mot bakgrund av ett kulturprojekt som hon skulle utvärdera. Hon frågar sig varför projektet framställdes som om det handlade om ett "lokalt förankrat samhällsorienterat kulturarbete" - trots att det ur ett annat perspektiv bara var fråga om vanliga hembygdsdagar, byträffar och hobbyverksamhet. Hon finner att den fenomenologiska tesen att våra handlingar är intressestyrda kan förklara försöken att konstruera om verkligheten. Utgångspunkten är att vårt seende, tänkande och handlingsmönster bestäms av våra intressen och att vi på olika sätt försöker legitimera vår verklighetskonstruktion. Utsätts den för allvarliga hot börjar vi mer aktivt skydda den genom att manipulera med iakttagelser som inte passar in i skapelsen, t ex betona eller nedtona vissa målsättningar, göra betydelseförskjutningar eller hänge oss åt idealiseringar. Språkliga omformuleringar av olika slag kan med Gerholms terminologi alltså betraktas som överlevnadsstrategier på det kognitiva planet. Ytterst handlar det enligt henne om att "klara av omedelbara situationer", antingen för att bemästra omedelbara problem eller för att därigenom främja våra livsplaner. Följande konkreta

exempel påminner om de förhållanden som rådde i Malmöprojektet:

Att klara av den omedelbara situationen för att bemästra omedelbara problem kunde t ex innebära att man behövde fånga andras uppmärksamhet. Såväl de centrala som de lokala projektledarna befann sig ju ofta i situationer (sammanträden, konferenser, styrelsemöten, pressmöten) där det gällde att presentera projektet på ett sätt som fångade åhörarnas uppmärksamhet. Det gjorde man knappast om man framställde projektet som mycket likt studieförbundens vanliga verksamhet. Ibland var det dessutom bråttom och man nödgades handla utan att reflektera. Det var lägesrapporter, protokoll, PM och informationsbroschyrer som skulle produceras i rask takt. Man gjorde helt enkelt som man brukade göra, därför att man ofta fann sig fångad i stundens och situationens krav. I sådana lägen tillgriper vi vad Schutz kallar en slags *receptskunskap* av typen 'så här gör man i dessa situationer, så har vi gjort förr och det har fungerat då' /.../ Här fungerade det så att när projektledarna ställdes inför kravet att informera om projektet - vilket ofta hände - tillgrip de sådana standardfraser som formulerats i de nedskrivna utgångspunkterna (Gerholm, 1985: 137-138).

7. Omprövningstider

Hur går vi vidare?

Följande kapitel handlar till stor del om de omprövningar av projektarbetets uppläggning som personalen på Södra socialbyrån gjorde under hösten 1987. Det förekom naturligtvis diskussioner om förändringsarbetet under hela projektprocessen men de var intensivast under denna period. Man skulle kunna säga att prövningsfasen nu gick in i en "omprövningsfas". Vissa projektverksamheter tog också form under hösten 1987; dessa beskriver jag i slutet av kapitlet.

Samarbete och projektansvar

Diskussionerna som Utvärderingsgruppens lägesrapport gav upphov till i juni 1987 gällde framförallt två, delvis sammanhängande, frågor. Den ena rörde hur man samarbetade och kommunicerade inom socialbyråorganisationen och med andra instanser, den andra hur projektet skulle hållas levande och ansvaret för att driva utvecklingsarbetet vidare fördelas.

Personalen var överens om att samarbetet mellan de olika arbetsgrupperna behövde förbättras men ansåg samtidigt att alltför mycket arbetstid gick åt till ineffektivt och planlöst konfererande. Många av dessa konferenser var ett uttryck för ett allmänt informations- och kontrollbehov från de olika arbets- och personalgruppernas sida, men var i praktiken sällan inriktade på att lösa gemensamma problem. I vissa fall var det rättvisaspekter, prestige och slentrian, snarare än arbetets krav, som styrde representationen och dagordningen. Detsamma gällde i hög grad kontakten med yttvärlden. Vad personalen efterlyste var större utrymme för flexibelt och målinriktat arbete, där den aktuella frågeställningen och

fantasin får avgöra vilken form av samarbete som krävs och hur detta skall läggas upp. Samtidigt var de angelägna om att inte förlora viktiga insyns- och påverkansmöjligheter. Eftersom ingen hade ordentlig överblick över alla existerande samsarbetsfora, deras sammansättning och beslutskraft, krävdes det först och främst en inventering av kommunikationsvägarna.

IoR tilldelades denna uppgift och presenterade någon månad senare ett antal overhead-skisser som, om inte annat, belyste "kommunikationsvirrvarret". Undersökningen visade att det fanns för många otypliga informationskanaler. Olika lösningar - kontaktmannasystem, tvärgrupper med bestämda arbetsuppgifter att lösa, s k remitteringsråd, ett internt informationsblad - diskuterades. Under hösten gjorde arbetsgrupperna vissa försök att ändra systemet efter IOR:s initiativ men så småningom föll hela debatten mer eller mindre i glömska.

I samband med dessa diskussioner fick emellertid byråföreståndaren tillfälle att klargöra för personalen hur och av vem beslut formellt skall fattas och vilka organ som hade beslutande, rådgivande respektive informativ funktion. Det hade visat sig att mycket missnöje bottnade i att många bland personalen helt enkelt inte kände till detta, särskilt att byråföreståndaren ensam var ansvarig för många av besluten om individ- och familjeomsorgen i Södra socialdistriktet. I personalfrågor gällde detta beslut om tjänstetillsättningar och vikariat upp till sex månader och under projektiden medgavs hon dessutom utökade befogenheter. I övrigt fattade personaldelegationen eller personalchefen - d v s organ högre upp i förvaltningen - beslut i sådana frågor. Vidare hade byråföreståndaren visst budgetansvar, utom för basenheterna där föreståndarna hade detta ansvar. Socialnämnden beslöt om ramarna för organisationsförändringar, men inom dessa ramar var det byråföreståndaren ensam som hade formell rätt att bestämma.

Enligt byråföreståndaren hade projektarbetsgruppen, liksom övriga *arbets*-grupper, formellt alltså endast rådgivande funktion - ett faktum som föreföll vara obekant för stora delar av personalen och bl a därför givit upphov till missnöje med sammansättningen, men som samtidigt väckte nya frågor. Inte heller Tvärgruppen - d v s mötet en gång i månaden mellan representanter för de olika arbetsgrupperna och byråföreståndaren - hade beslutande funktion utan skulle betraktas som ett informationsforum där frågor av principiell natur och av intresse för samtliga arbetsgrupper kunde tas upp.

Vid byråkonferensen i juni -87, då slutsatserna i lägesrapporten diskuterades, framförde personalen olika synpunkter på hur man borde gå vidare med projektarbetet. En av huvudfrågorna gällde projektarbetsgruppens vara eller icke-vara. Problemen var bl a att vissa arbetsgrupper saknade representanter i den och att den samtidigt inte fick bli för stor och otymplig, att dess arbetsuppgifter var diffusa och att medarbetarna upplevde ansträngningarna som meningslösa eftersom gruppen ändå inte kunde fatta några beslut. Personalen från basenheterna betonade att de inte längre var beredda att stå vid sidan om. Tidigare hade projektarbetet främst gällt ekonomihandläggningen menade de, men nu var det dags att ta itu med andra former av socialt utvecklingsarbete och då var baserna i högsta grad involverade. Vissa arbetsledarrepresentanter ifrågasatte projektgruppens existens och tyckte att det vore naturligare att överlåta ansvaret för utvecklingsarbetet på den beslutsföra arbetsledargruppen. Andra menade att det varken var grupprepresentationen eller beslutsmakten som var det viktiga i sammanhanget utan förmågan att överskrida revirgränser och betrakta det sociala arbetet ur ett helhetsperspektiv med projektmålen för ögonen; det gällde att inspirera och ständigt föra dialog med kollegerna, för att sedan fatta besluten i vanlig ordning.

Utvärderingsgruppens råd var att behålla någon form av arbetsgrupp med särskilt ansvar för projektarbetet, vi menade att risken annars vara stor att olika initiativ rann ut i sanden och utvecklingsarbetet prioriterades bort. Gruppens uppgift skulle vara att fånga upp och förankra olika idéer om socialt förändringsarbete, att identifiera och försöka lösa problem som hindrade utvecklingen samt föreslå i vilken turordning olika insatser skulle göras; att t ex vid ett tillfälle koncentrera sig på att förverkliga ambitioner i en arbetsgrupp, för att därefter uppmärksamma någon annan del i organisationen. Vår mening var att det *gemensamma* ansvaret för projektarbetet skulle betonas genom att satsa på en tvärgrupp av representanter för såväl olika arbetsgrupper som befattningshavare på olika nivåer. Flera av projektarbetsgruppens ledamöter uttryckte emellertid tveksamhet till att fortsätta med uppdraget, såvida gruppen inte fick större möjligheter till inflytande än den ditintills haft. Byråföreståndaren föreslog att gruppen skulle få rätt att besluta i frågor som rörde projektarbetet, vilket dock förutsatte hennes medverkan och att besluten redovisades i Tvärgruppen.

Detta var den lösning som personalen så småningom enades om på

personalkonferensen. Vidare förändrade man gruppens sammansättning så att basenheterna tillsammans fick utse en representant, de sociala grupperna en, loR och Fältgruppen en samt Egt-gruppen och Ekonomigruppen varsin. Gruppen fick i uppgift att under sommaren gå igenom projektbeskrivningen och tidigare formulerade delmål samt undersöka hur dessa dokument överensstämde med de olika arbetsgruppernas aktuella arbetssituation, erfarenheter och intentioner. Förhoppningen var att en sådan undersökning skulle blåsa liv i projektmålen och ge underlag för riktlinjer inför det fortsatta arbetet.

Arbetsledarna tar över rodret

Projektarbetsgruppens inventering dokumenterades i punktform och kom att bilda utgångspunkt för den planeringsdag som anordnades för arbetsledarna i augusti 1987. Vid denna sammankomst togs en rad initiativ, det rådde en stämning av (osedvanlig) enighet, handlingskraft och beslutsamhet.

Byråföreståndaren öppnade dagen med att konstatera att Södra socialbyrån stod inför ett vägval; Utvärderingsgruppens rapport hade visat att projektets första skede ur flera avseenden givit lyckade resultat, men att det fordrades kraftansträngningar för att nå längre i utvecklingsarbetet. Arbetsledarna gjorde därefter en probleminventering och diskuterade olika åtgärder. Man talade bl a om att utse ett antal verkställighetsgrupper vilka skulle få viss tid på sig att utarbeta konkreta lösningar på gemensamma problem, att fastställa en verksamhetsplan för de närmaste åren och att låta arbetsledargruppen överta projektarbetsgruppens ansvar att driva utvecklingsarbetet.

Diskussionerna var väsentliga, och i praktiken avgörande för hur projektarbetet kom att läggas upp - åtminstone när det gällde hösten det året. Arbetsledarnas argument för att de skulle driva projektarbetet var dels att detta föll sig naturligt eftersom de hade planerings- och beslutsansvar i många andra, närliggande frågor, dels att projektarbetsgruppen inte hade lyckats hitta någon fungerande arbetsform och hade uttryckt önskemål om att entledigas från uppdraget. Genom ett delegerat och väl förankrat arbete med verksamhetsplanen skulle det ändå finnas utrymme för personalens aktiva projektmedverkan, menade

arbetsledarna. Ingen föreföll ha några allvarliga invändningar mot en sådan arbetsordning.

För arbetsledarna framstod verksamhetsplaneringen som särskilt viktig detta år, dels med tanke på projektet men framförallt med tanke på att distrikcheferna i den nya förvaltningsorganisationen förväntades få stor frihet att besluta om hur Färdriktningen skulle genomföras. Distrikcheferna var ännu inte tillsatta och på Södra socialbyrån bedömde man det som angeläget att dessförinnan utarbeta en gemensam linje att företräda utåt. Oxie skulle dessutom enligt de uppgifter som cirkulerade bli försöksdistrikt fr o m den 1/7 1988 för att pröva systemet med stadsdelsnämnder; personalen från Oxiegruppen kände behov av riktlinjer inför samarbetet med andra myndigheter. Diskussionerna om en central rättsenhet ansågs påvisa behovet av enighet inom organisationen. Splittringen inom arbetsledargruppen i denna fråga hade inneburit att politikerna fick bristfällig och motsägelsefull information, vilket ansågs vara främsta skälet till Södra distriktnämndens uttalade kritiska inställning. Arbetsledarna ville å andra sidan inte "forcera" utvecklingen när det gällde Färdriktningens förslag om nya "biståndsenheter" - d v s en sammanslagning av basenheterna och de sociala grupperna. De ville först avvakta centrala beslut om tjänstefördelning, löner och den eventuella rättsenhetens (eller -enheternas) utformning. I fråga om biståndsenheterna intog man m a o i själva verket en passiv hållning.

De frågor som arbetsledarna menade var mest angelägna att enas kring var organiseringen av socialbidragsarbetet och samarbetet mellan de sociala grupperna och basenheterna, eftersom de ständigt förorsakade tidsödande konflikter som höll på att kväva metodutvecklingen. Både projektarbetsgruppens sommarinventering och de färska arbetsledarrapporterna från de olika arbetsgrupperna visade att lösningarna var nästan lika svårartade som tidigare.

Samarbetet mellan Egt-gruppen och Ekonomigruppen hade i det närmaste upphört. Ingen tyckte egentligen att det var en bra lösning med egen egt- och klientmedelshandläggning i Ekonomigruppen. Socialsekreterarna i Ekonomigruppen tyckte att det var en blandform som stred mot idéerna om renodlat försörjningsbidrag, och i Egt-gruppen väckte det irritation att ärenden som de återremitterat p g a att de inte uppfyllde egt-kriterierna ändå blev föremål för sådan handläggning. Socialsekreterarna i Egt-gruppen upplevde fortfarande sin arbetsbelastning som alltför tung, de hann inte med uppföljningssamtalen. Även vissa av egt-assistenterna var

missnöjda med sina arbetsvillkor; de ansåg att många av arbetsuppgifterna var tråkiga och onödiga och kände sig som kontrollanter eller som organisationens nya "slasktratt".

Ekonomigruppens nya arbetsledare (den förra hade, till gruppledammarnas förtvivlan, slutat tidigare under sommaren och sökt sig till ett annat arbete), menade att det måste gå att komma fram till en rimlig lösning och att utgångspunkten måste vara en gemensam vårdideologi. Detta lät förtröstansfullt och arbetsledarna beslutade därför att ge en särskild verkställighetsgrupp, bestående av arbetsledaren och en socialsekreterare från Ekonomigruppen samt arbetsledaren, en socialsekreterare och en egt-assistent från Egt-gruppen, i uppdrag att "lösa frågan en gång för alla". Gruppen fick fria händer att ompröva arbetsmetoderna och organisationslösningarna och uppmanades att ge ett konkret förslag på åtgärder i mitten av oktober. Detta beslut fattade man trots att arbetsledaren från Egt-gruppen inte deltog på planeringsmötet.

Samarbetet mellan de sociala grupperna och personalen på basenheterna var otillfredsställande. Ungdomsbasen meddelade att det knappast längre förekom någon kontakt med Social grupp 1 och att det brast i samarbetet med den andra. Kritiken gällde nu, liksom tidigare, socialsekreterarnas otillräckliga engagemang och medverkan i det grupporienterade- och uppsökande sociala arbetet (t ex när det gällde arbetet med kontaktfamiljerna och ensamstående mammor), deras "tjuvhållande" på ärenden och "läxförhörartade" uppföljningskontroller. Med Social grupp 2 skötte man ärendefördelningen gemensamt och upplevde då kravet på "skrivet bistånd" som mindre besvärande, om än obefogat, men med Social grupp 1 saknade man ett fungerande remitteringsförfarande. Ungdomsbasen sade sig ännu inte ha givit upp förhoppningarna om ändrade biståndsregler och i avvaktan på Färdriktningens genomförande önskade man knyta åtminstone någon socialsekreterare till sig.

Vuxenbasen brottades vid denna tid med problem som gällde vilken inriktning verksamheten skulle ha. Skulle man satsa mest på öppenvård eller institutionsvård? Skulle de "boende" erbjudas individuell, grupp- eller krisbehandling? Hade man kompetens och resurser att arbeta med narkotikamissbrukare och psykiskt sjuka människor eller ej? Interna motsättningar hade begränsat enhetens samarbete med andra arbetsgrupper. Vuxenbasen instämde emellertid i Ungdomsbasens lägesbeskrivning men sade sig ha bäst samarbete med motsatt social grupp.

Signalerna från de båda sociala grupperna var olikartade. Socialsekreterarna i Social grupp 2 tyckte att utvecklingsarbetet gick framåt och att samarbetet med Ungdomsbasen fungerade relativt bra. I Social grupp 1 ville socialsekreterarna helst begränsa samarbetet med andra arbetsgrupper och ge sin verksamhet en självständig utformning, dessutom återväckte de skrivbordsfrågan. Gruppens arbetsledare delade inte de övriga socialsekreterarnas uppfattningar vilket hade orsakat konflikter.

På planeringsdagen i augusti var arbetsledarna överens om att det var nödvändigt med samarbete och regelbundna "policy-diskussioner". Man beslutade därför att basenheterna och de sociala grupperna skulle avsätta en tid i veckan för att gemensamt fördela nya ärenden. Dessutom skulle den typ av framgångsrikt, konkret samarbete som "PLUTO" utgjorde dokumenteras, eftersom det ansågs vara ett lärorikt exempel på hur man kan skapa alternativ till tidsödande, individuellt ärendearbete. Svårigheterna gällde emellertid att öka de sociala gruppernas aktiva engagemang i uppsökande och förebyggande socialt områdesarbete. På den punkten fann arbetsledarna ingen lösning.

Majoriteten av socialsekreterarna var helt enkelt inte intresserade av att arbeta efter kontorstid eller under helgerna, då det är lättast att nå människor och behovet av stödinsatser är störst. Vissa kunde tänka sig att arbeta till klockan 19.00 på måndagarna, men ansåg sig av familjeskäl inte kunna utsträcka flexibiliteten längre än så. Att introducera kvälls- och helgtjänstgöring var dessutom problematiskt ur schemateknisk synpunkt.

Projektgranskning och anställningsstopp

Under våren 1987 kunde man, som tidigare nämnts, skönja en viss minskning av Malmö kommuns höga socialbidragskostnader och höga antal socialbidragsklienter. Den gynnsamma utvecklingen fortsatte under hösten och i massmedia började det talas om ett "trendbrott". De borgerliga politikerna var belåtna med förloppet, men ifrågasatte varför Östra socialbyrån uppvisade försämrade socialbidragsstatistik trots att de erhållit projektmedel för att effektivisera arbetet och stävja socialbidragsberoendet. Var försöksverksamheter av det här slaget verkligen värda att satsa på och varför föreföll Projekt Södra socialbyrån

att lyckas så mycket bättre? För att få svar på dessa frågor, sannolikt också för att erinra om premisserna för projekten, begärde Socialdelegationen en presentation av de utvecklingsarbeten som bedrevs på de båda socialbyråerna. Enligt ryktesspridningen fanns det starka skäl att misstänka att båda eller något av projekten nu var nedläggningshotade.

Politikernas initiativ väckte oro på Södra socialbyrån, trots att deras projekt knappast kunde ifrågasättas ur lönsamhetssynpunkt. Personalen på Östra socialbyrån blev av naturliga skäl ännu mer skrämda av beskedet; bortsett från besparingsmålet hade även flera av de andra projektmålsättningarna kommit på skam och en ny tillfällig organisationslösning införts i avvaktan på Färdriktningen (Se Meeuwisse, 1988). Det var egentligen bara de två s k språk- och kulturkompetenta socialsekreterarna och ett samarbetsprojekt med Arbetsförmedlingen som hade givit positiva arbetsresultat värda att lyfta fram och det saknades t o m nästan utrymme för dessa verksamheter. Östra socialbyråns projektresurser hade mer eller mindre malts ner i den reguljära socialbyråverksamheten. Personalens ambitioner och intresse för projektet hade svalnat påtagligt, och istället inriktats på en ny omorganisation som berörde samtliga delar inom individ - och familjeomsorgen: Färdriktningen. Erfarenheterna av projektarbetet bidrog till att förändringsarbetet nu lades upp på ett annorlunda sätt. I motsats till Södra socialbyrån valde arbetsledarna på Östra socialbyrån här att verka för en ideologisk framförhållning, istället för att avvakta de centrala direktiven för Färdriktningens genomförande.

Projekt Östra socialbyrån hade redan under våren -87 ifrågasatts av representanter för Sociala avdelningen, som avkrävt en rapport om vad som ditintills hade skett i projektet och vad som planerades för framtiden. Den lägesbeskrivning som då sammanställdes presenterades vid Socialdelegationens sammanträde i september. Den innehöll inga direkta fel, men skönmålade i vissa stycken de verkliga projektförhållandena, t ex genom att inte beröra misslyckanden, överbetona projektets anknytning till olika andra verksamheter samt ge intryck av högre aktivitetsgrad än vad som faktiskt hade förevarit (Se Meeuwisse, 1988). Projektarbetet framställdes därigenom på ett delvis felaktigt sätt som ett resultat av mogna överväganden. I min processbeskrivning av Projekt Östra socialbyrån beskrev jag rapporten som en försvarsinlägga och menade med hänvisning till etnologen Lena Gerholm att det i utsatta lägen inte är ovanligt att på detta sätt försöka skydda sig mot angrepp. Denna medvetna

eller omedvetna strategi fungerade emellertid dåligt inför socialdelegationen, som styrdes av andra intressen och inte gav avkall på en verklighetsuppfattning byggd på kalla siffror och statistik.

Stämningen på socialdelegationens sammanträde var enligt närvarande personer från Östra såväl som Södra socialbyrån mycket spänd. Byråföreståndaren från Östra socialbyrån blev hårt kritiserad för att inte kunna prestera nöjaktiga förklaringar till varför socialbidragsutgifterna ökade, samt för att ha frångått projektmålsättningarna om en mottagningsgrupp och kontinuerlig verksamhetsdokumentation. Södra socialbyrån slapp vid detta tillfälle betydligt lindrigare undan. De fick t o m beröm för loR:s fylliga och informativa inflödesstatistik och för den socialmedicinska uppföljningen av gruppen socialbidragstagare över 55 år, vilken för många klienter inneburit alternativa försörjningskällor. Några beslut om tjänsteindragningar fattades inte vid sammanträdet, men det betonades att frågan skulle bli föremål för fortsatt diskussion vid socialdelegationens sammanträde i oktober. De båda projekten skulle då jämföras utifrån ett antal givna variabler.

Projektledningen på Östra socialbyrån övervägde i detta läge att själva lägga ner projektet, med förhoppning om att få behålla åtminstone några av projekttjänsterna i alla fall. Uppgivenheten minskade emellertid när Utvärderingsgruppen informerade om de första preliminära resultaten av den pågående socialbidragsanalysen.

Det insamlade materialet tydde på att det var *yttre* faktorer som låg bakom socialbidragsutvecklingen i Östra distriktet. Detta distrikt hade större folkökning än de övriga socialdistrikten och det gällde framförallt de socialt belastade bostadsområdena Örtagården och Herrgården. Enligt Tapio Salonens beräkningar var 2/3 av samtliga hushåll i dessa områden periodvis beroende av socialbidrag. Dessutom ökade antalet socialbidragsberoende flyktingar mer på Östra socialbyrån än på de övriga. Den tilltagande segregeringen på bostadsmarknaden i Malmö slog med andra ord särskilt hårt i Östra distriktet och andelen långvarigt bidragsberoende klienter var här avsevärt högre. Dessa förändrade yttre villkor innebar enligt Salonen att effekten av Östra distriktets projekttilskott i praktiken hade försvunnit redan det första projektåret. Det fanns däremot inget som talade för att Södra distriktets socialbidragsutveckling på motsvarande sätt skulle vara ett resultat av gynnsamma yttre faktorer.

Projektledningen på Östra socialbyrån välkomnade dessa uppgifter, som

bekräftade vad man haft på känn men aldrig kunnat bevisa, och rustade sig inför socialdelegationens nya sammanträde genom att införa en ny typ av verksamhetsdokumentation och sammanställa den statistik som hade efterfrågats. Dessutom ombads Utvärderingsgruppen medverka med sin översiktliga analys av det gångna årets socialbidragsutveckling.

Vid sammanträdet visade politikerna stort intresse för socialbidragsanalysen och frågan om tjänsteindragningar bordlades ånyo. Granskningen hade emellertid tydligt visat att det förväntades resultat av projekten, och vilken typ av resultat som räknades. För byråföreståndaren på Södra socialbyrån innebar detta att ett besparingsmål - som egentligen aldrig förut hade existerat i Projekt Södra socialbyrån - sköts i förgrunden. Hon kände sig utsatt för ett starkt tryck från politikernas sida och var mycket angelägen om att projektet skulle lyckas i ekonomiskt hänseende. Projektdiskussionerna styrdes därigenom i en ny riktning och kom ofta att gälla vilken typ av insatser som kunde ge positivt utslag i socialbidragsstatistiken.

Under hösten 1987 talades det också mycket om ett annat politiskt utspel, som föranledde många diskussioner och oroade socialbyråpersonalen. Ett anställningsstopp meddelades av socialnämnden i mitten av oktober, och det skulle gälla till årsskiftet. Skälet sades vara att vakanshålla tjänster inför decentraliseringen. Vikariebehovet skulle för övrigt under denna period täckas genom tillsättning av "lasade" eller poolanställda personer. På Södra socialbyrån fanns det nästan ingen tillgång till sådana personer och oron gällde bl a vad man skulle ta sig till vid en eventuell influensaperiod med många sjukskrivningar. Det fanns visserligen möjligheter att söka dispens hos personaldelegationen, men detta betraktades som tidsödande, byråkratiskt krångel. Beslutet om anställningsstopp tolkade personalen som en strategi att spara pengar i ett pressat budgetläge.

Omorganisation?

Den grupp som vid arbetsledarnas planeringsdag i augusti 1987 fick i uppgift att lösa frågan om socialbidragsarbetets organisering lyckades inte med detta. I en skrivelse ställd till arbetsledargruppen redogjorde Ekonomigruppens kretsföreståndare för bakgrunden; följande citat är

hämtat ur detta dokument:

Vi har i arbetsgruppen ägnat en del av tiden till att diskutera om servicesektionen är organiserad på rätt sätt. I samband därmed har vi diskuterat vår målsättning med arbetet. IOF:s (Individ- och familjeomsorgens, min kommentar) långsiktiga målsättning är att allt socialbidrag i framtiden skall handläggas av andra än socialsekreterare. Denna målsättning delas helt av Ekonomigruppen. Egt-gruppen däremot har inte denna målsättning med sitt arbete. De anser inte att det är ett realistiskt mål. Egt-gruppen anser inte heller att socialbidraget skall betraktas som ett försörjningsbidrag som bygger på försäkringsprincipen. Man (Egt) anser att den individuella prövningen hindrar en sådan målsättning.

En socialsekreterare i Ekonomigruppen har skissat på en ny organisation för servicesektionen (bil). Tanken var att detta förslag skulle utgöra utgångspunkt för en diskussion om mål och organisation. Någon diskussion blev det inte, då Egt-gruppen inte delar den beskrivna målsättningen på vilken organisationsförslaget vilar. /.../ De små frågorna, t ex överflyttning av ärenden, har lösts, medan de större har förblivit olösta. /.../

Arbetsgruppen var enligt skrivelsen överens om att Egt-gruppen hade för få socialsekreterare, däremot inte om hur socialbyråns resurser på bästa sätt skulle omfördelas, varför frågan hänsköts arbetsledargruppen. Kretsföreståndaren i Ekonomigruppen betonade emellertid vikten av en översyn av arbetsinnehållet; samarbetar assistenterna och socialsekreterarna på rätt sätt eller pågår ett ineffektivt dubbelarbete och är alla kontroller som görs egentligen befogade?

Det organisationsförslag som omnämns i skrivelsen gick ut på att samtliga socialbidragsärenden skulle handläggas i en förstärkt Egt-grupp, bestående av en kretsföreståndare, sex socialsekreterare och 9,5 egt-assistenten. Enligt beräkningarna skulle varje socialsekreterare få ekonomiskt huvudansvar för ca 215 ärenden och assistenterna egt-handlägga ca 135 ärenden var. Ekonomigruppen skulle enligt förslaget då helt kunna ägna sig åt att försöka lösa den sociala problematik som orsakade socialbidragsbehovet. Tanken var att två socialsekreterare (samt fältsekreteraren på halvtid) skulle fortsätta med arbetslöshetsprojektet, två bedriva hushållsekonomisk rådgivning och två inrikta sig på hjälp åt missbrukare. Gruppens verksamhetsplan förutsatte att Egt-gruppen verkligen ansvarade för socialbidragsarbetet, annars ansågs det omöjligt att genomföra intentionerna.

Ekonomigruppen uppfattade Egt-gruppens inställning som en bromskloss i utvecklingsarbetet, medan Egt-gruppen uppfattade det precis tvärtom -

i deras ögon var det Ekonomigruppen som lade hinder i vägen. I sitt bidrag till verksamhetsplanen beskrev Egt-gruppen sin syn på problemen:

.../ Under ettårsperioden har det visat sig att vissa korrigeringar varit tvungna att genomföras beroende på olika saker, framförallt vad vi inom Egt betraktar som dålig dimensionering vad socialsekreterarna beträffar. Genomsnittligt kan sägas att Egt-gruppen har handlagt ca 980 ärenden per månad under det gångna året och att den utöver de vanliga arbetsuppgifterna som var menade från början, även har fått påta sig arbetsuppgifter som Ekonomigruppen skulle haft, typ uppföljningar och motivering av arbetslösa, hushållsekonomisk rådgivning m m .../ Egt-gruppen har med tiden fått ta emot allt svårare ärenden. Det är inte bara ekonomi, utan även bostadslöshet, missbruk m m som figurerat. .../

Det största problemet i Egt är för närvarande, att uppföljningssamtal som enligt givna regler skall skötas var sjätte månad (var tredje månad för ungdomar upp till 24 år) inte hinns med och troligen aldrig kommer att hinnas med med nuvarande personalstyrka. .../

Egt-gruppen ansåg sig alltså inte kunna fullfölja de uppgifter som hade ålagts den. Bortsett från Arbetslöshetsprojektet, som bara riktade sig till ungdomar, hade Ekonomigruppen inget att erbjuda de egt-klienter som ansågs vara i behov av hjälp för att kunna förändra sin situation. Slutsatsen var att det under rådande förhållanden inte var meningsfullt att formulera nya målsättningar för framtiden. Det kunde bli aktuellt bara om Egt-gruppen fick personalförstärkning.

Arbetsledargruppen måste nu åter låta frågan om socialbidragshanteringen styra projektdiskussionerna. Situationens allvar förstärktes genom meddelandet att såväl socialsekreterarna som assistenterna i Egt-gruppen hade kontaktat sina fackföreningar på g a missnöje med arbetsvillkoren.

Det hände också att själva grundprinciperna i projektet plötsligt ifrågasattes på ett förvirrande sätt. Byråföreståndaren inledde t ex en konferens med att ifrågasätta fördelningen av socialbyråns resurser. Var det rimligt att 22 personer (d v s Ekonomigruppen och Egt-gruppen tillsammans) ansvarade för hela 3/4 av samtliga ärenden, medan 35 personer (basenheterna inräknade) avdelades för den fjärdedel som utgjorde sk övrigt bistånd, undrade hon. Indirekt innebar en sådan fråga ett underkännande av viktiga principer om hur arbetet skulle värderas och prioriteras.

Beräknelsesättet väckte också häftig indignation, inte minst från basenheternas sida. Bortåt hälften av deras kontakter med människor

registrerades inte längre som "ärenden", i den medvetna avsikten att understryka stödinsatsernas frivillighet och för att undvika onödig byråkrati. Skulle basenheternas arbete nu t o m av kollegerna bedömas utifrån ett förlegat mätningförfarande? De negativa reaktionerna gällde också sättet att ensidigt utgå från bemanningen, utan att tänka på vilken arbetsinriktning som eftersträvades framöver.

Samtidigt stod det klart för arbetsledarna att något måste göras för att förhindra en arbetsmiljökris och att egt-klienterna försumrades. Att äska resursförstärkning betraktades som lönlöst, det måste bli fråga om någon slags omfördelning.

Ekonomigruppens förslag om att överföra all socialbidragshandläggning till en arbetsgrupp ansågs under omständigheterna som ogenomförbart eftersom Egt-gruppen var mot en sådan lösning, möjligen kunde det bli aktuellt i ett senare skede. Andra alternativ som diskuterades var att slå samman resurserna och bilda ett antal områdesindelade arbetsgrupper bestående av både egt-handläggare och socialsekreterare. En sådan organisationslösning hade ju Ekonomigruppen förespråkade föregående vår, men då mött motstånd i Egt-gruppen. Nu avvisades den istället av Ekonomigruppen.

Nu började arbetsledarna på allvar att diskutera lösningar som skulle ha kullkastat organisationsprinciper som tidigare hållits för heliga; man talades bl a om att låta IOR-gruppen handlägga Egt-gruppens nybesök. Ingen var egentligen positiv till en sådan lösning, det hela beskrevs som ett val mellan pest och kolera; antingen fungerar en grupp bra och resten dåligt eller alla halvdåligt.

Vid närmare eftertanke enades arbetsledarna om att inte göra några genomgripande förändringar i projektorganisationen förrän lösningarna prövats ytterligare en tid och utvärderats. Samtidigt föreföll det nödvändigt att skapa personalresurser som kunde ta sig an Egt-gruppens nybesök. En tillfälligt ledig tjänst omvandlades för detta ändamål, uppstod nya krissituationer fick möjligheterna till andra tillfälliga lösningar prövas. Man beslutade vidare att Egt-gruppens kretsforeståndare noggrant skulle gå igenom vilka arbetsuppgifter som sköttes av assistenter respektive av socialsekreterare, för att på detta sätt försöka bringa reda i yrkesrollerna. De ideologiska motsättningarna om socialbidragets funktion skulle diskuteras i en särskilt tillsatt "policygrupp", bestående av byråforeståndaren och arbetsledarna i Egt-gruppen, Ekonomigruppen, de sociala grupperna, Oxiegruppen samt en representant från IOR.

Policyfrågor dryftas

Genomgången av arbetsuppgifterna och den interna arbetsfördelningen i Egt-gruppen bidrog enligt gruppledammarna till nya överenskommelser och förtydligade yrkesroller. Översynen innebar emellertid också att vissa förhållningssätt och arbetsmetoder uppmärksammades och ifrågasattes i den nyss nämnda policygruppen. Det gällde bl a tillämpningen av s k "reducerat" uppehälle i vissa angivna situationer, att rutinmässigt avslå alla ansökningar som översteg bruttonormsbeloppet, ett s k "kvittningssystem", som innebar att man drog av för utgifter som klienten en gång fått bidrag för, samt tidsangivna avslag, som 28 dagars "karens" om någon sagt upp sin anställning. Sådana regler stred enligt flera i policygruppen mot gällande lagstiftning, enligt vilken individens faktiska behov skall avgöra de beslut som fattas. Vissa av kontrollerna ifrågasattes vidare, t ex oanmälda hembesök i syfte att undersöka om misstänkta "bedragare" är ensamstående eller sammanboende, samt att utan klientens samtycke kontakta t ex skattemyndigheten eller arbetsgivare. Sådana kontroller uppfattades som kränkande intrång i människors privatliv.

Kretsföreståndaren i Egt-gruppen övertygades om det ur lagmässig synvinkel tveklaktiga beträffande några av dessa arbetsmetoder och sade sig tidigare ha varit ovetande om att samtyckesregeln inte alltid tillämpades. Gruppen lyckades emellertid inte lösa själva kärnproblematiken om socialbidraget skulle vara individuellt behovsprövat eller utformas enligt mer försäkringsmässiga principer. Förvirringen var knappast förvånande, med tanke på lagstiftningens dubbla budskap i denna fråga. Men det fanns inte heller någon entydig ideologisk skiljelinje mellan olika personers uppfattningar på Södra socialbyrån: vilken grupp var det egentligen som förespråkade vilken inriktning?

Egt-gruppen verkade å ena sidan för ett slags enhetlig och generell regeltillämpning, bl a genom att egenhändigt introducera diskutabla men inom distriktet generellt giltiga regler. Å andra sidan betonade gruppen också kontrollaspekter, både för att få insyn i klienternas förhållanden och för att kunna styra deras beteende. Några av gruppens medlemmar ville betrakta socialbidraget som ett rehabiliteringsbidrag, vilket återspeglades i de egt-kriterier som inte bara gällde klienternas ekonomiska förhållanden utan även deras beteende. Ekonomigruppen i sin tur förespråkade på ett muntligt plan principen om socialbidraget som ett

försörjningsbidrag och klienters rätt till integritet och självbestämmande. Samtidigt underströk man vikten av känslighet för individuella behov och individuellt riktade insatser. Under tidpunkter när Egt-gruppen sade sig ha möjlighet att ta emot fler ärenden, blev detta särskilt tydligt. Socialsekreterarna i Ekonomigruppen kände i själva verket ett motstånd mot att lämna ifrån sig det ekonomiska ansvaret, t o m när det gällde överlämning till den "egna" egt-assistenten.

Även om egt-handläggningen fungerade friktionsfritt när det gällde merparten av klienterna, d v s alla de som uppfyllde de uppsatta kriterierna och gjorde vad som förväntades av dem, fanns det alltså i grunden olösta frågor som orsakade problem när det gällde undantagsfallen. Efter ett par möten upplöstes policygruppen. En av medlemmarna menade att motsättningarna i grund och botten gällde huruvida man företrädde skattebetalarnas intressen eller klienternas.

Verksamhetsplanen för 1988

Personalen på Södra socialbyrån lade ner en hel del arbete på att utforma en verksamhetsplan för 1988. Resultatet motsvarade visserligen inte de ursprungliga intentionerna men i jämförelse med andra skrivelser, som t ex projektbeskrivningen, var den både mer genomarbetad och innehållsrikare. Samtidigt hade verksamhetsplanen knappast karaktären av gemensamt formulerade riktlinjer för framtiden, utan var snarare en genomgång av de olika arbetsgruppernas pågående verksamheter och allmänna målsättningar. En av arbetsledarna beskrev den i en intervju långt senare som en tämligen bristfylld produkt, men som en första fas i en läroprocess:

Den är inte speciellt bra. Jag tycker att den är så rörigt hållen. Vi skulle ha haft fasta rubriker som vi beskrev verksamheten kring, inte det här att var och en skriver om sitt och sen blir det liksom inget riktigt sammanhang och ingen röd tråd. Mycket av detta är ju så rörigt; en del har skrivit en beskrivning av vad de redan gör, andra vad de skulle vilja göra och andra vad de faktiskt tänker göra. Men vi har väl sett det som en övningsuppgift. Sedan trodde vi att vi skulle kunna göra det bättre i år, men .../.

Verksamhetsplanen hade inte desto mindre några förtjänster som är värda att lyfta fram; bl a gjordes vissa försök att beskriva och utgå från de särskilda villkor som rådde i distriktet, istället för att ensidigt fokusera personalrelaterade och inomorganisatoriska förhållanden. Man kunde också skönja ansatser att tänka i målgruppstermer, vilket tydde på att loR-gruppens statistik och de andra arbetsgruppernas ärendinventeringar åtminstone på ett mentalt plan hade avsatt spår i organisationen. I något högre utsträckning än vanligt förmedlades dessutom en bild av socialdistriktet som en samling kompletterande resurser, annars framställdes de olika enheterna närmast som isolerade öar.

De båda sociala grupperna hade lyckats åstadkomma en gemensam verksamhetsplanering för 1988 och de prioriteringar som gjordes förutsatte dessutom ett aktivt samarbete med Ungdomsbasen. Enligt skrivelsen hade samarbetet under hösten förbättrats som ett resultat av gemensamma ärendefördelningar och ett utvecklat kontaktsystem. De sociala grupperna tog vidare i verksamhetsplanen för första gången öppet ställning i frågan om biståndsreglerna:

Vi vill dock fästa uppmärksamhet på det dubbelarbete som idag utförs p g a formerna för beviljande av bistånd för basenheternas verksamhet. För att slippa dagens byråkratiska handlägningsrutiner föreslår vi att möjlighet ges för basenheternas föreståndare att bevilja bistånd jml 6:e paragrafen SoL rörande den egna verksamheten. Som en konsekvens härav måste ärendena kunna registreras på respektive enhet.

(Ställningstagandet visade sig dock senare i praktiken inte vara så entydigt som man kunde få intryck av här.)

Ungdomsbasen hade enligt verksamhetsplanen under de senaste åren genomgått en förändring. Från att tidigare ha varit en renodlad *ungdoms*-bas hade målgruppen breddats till familjer med yngre barn. Denna trend förväntades hålla i sig, då fördjupade kontakter med samtliga skolor planerades för 1988. På Vuxenenheten hade personalgruppen kommit överens om att inrikta verksamheten mot öppenvård. Ingen skulle vara fast knuten till institutionsdelen och basenheten bara erbjuda "korttids- och krisboende".

Ekonomigruppen utgick i sin planering från att Egt-gruppen framöver skulle handlägga alla socialbidragsärenden. Trots att ärendemängden per socialsekreterare hade sjunkit bedömdes risken annars vara stor att arbetet förblev individ- och bidragsinriktat. Klienternas problem hade

framträtt tydligare och därmed också behovet av annorlunda arbetsätt. Som ett förberedande steg i den riktningen pågick en inventering av gruppens samtliga ärenden, vilken låg till grund för den föreslagna indelningen i några olika problemgrupper. Ett samarbete med Rådgivningsgruppen hade redan inletts i syfte att lägga upp nya strategier för arbete med narkotikamissbrukarna, och "överkonsumenter" skulle erbjudas hushållsekonomisk rådgivning så snart någon socialsekreterare hade fått tillfälle att gå den centralt planerade utbildningen (januari 1988). Det ansågs emellertid krävas ytterligare utbildnings- och handledningsinsatser för att råda bot på den villrådighet som rådde när det gällde hur man övergår från individarbete till gruppinriktade insatser.

Egt-gruppen ansåg sig inte kunna bidra med någon ny verksamhetsplanering, såvida Ekonomigruppen inte utökade sitt ansvarsområde och/eller Egt-gruppen fick permanent resursförstärkning på socialsekreterarsidan. Först när dessa frågor lösts var gruppen villig att börja diskutera hur verksamheten skulle utvecklas framöver.

Arbetslöshetsprojektet

Arbetslöshetsprojektet på Södra socialbyrån hade som tidigare nämnts påbörjat sin praktiska verksamhet under våren 1987. Eftersom majoriteten av Malmös socialbidragsklienter befanns vara i åldern 20-30 år och med dålig anknytning till arbetslivet, hade samtliga socialdistrikt då fått varsin extra tjänst för att i samarbete med Arbetsförmedlingen kunna ägna sig åt "arbetsbefrämjande åtgärder". Politikerna hoppades att etableringen av s k jobbklubbar och jobbcentrum skulle bidra till snabbare utslussning i arbetslivet och därmed sänkta socialbidragskostnader. På jobbklubbarna skulle man bl a erbjuda ungdomar hjälp med att söka arbete och med att förbereda sig för arbetslivet, jobbcentrum innebar en form av beredskapsanställningar. Idéerna bakom dessa verksamhetsformer kom ursprungligen från USA men hade också prövats på olika håll i Sverige.

Arbetsförmedlingen i Södra distriktet hade startat en jobbklubb på försök redan 1986, vilken hade rönt uppmärksamhet i både press och radio. Verksamheten vände sig till långtidsarbetslösa ungdomar som bedömdes ha förmåga att tillgodogöra sig jobbsökningsprogrammet och som var beredda att ta ett arbete med kort varsel (Se Lenz, 1991).

Eftersom en av socialbyråns främsta uppgifter i detta sammanhang var att rekrytera klienter till jobbklubben, kom även arbetslöshetsprojektet på Södra socialbyrån att rikta sig till relativt "oproblematiske" ungdomar som skulle kunna passa in i verksamheten. Genom att betrakta specialiseringen på arbetslösa ungdomar som ett led i det pågående projektarbetet kunde man avdela tre tjänster för Arbetslöshetsprojektet.

Arbetslöshetsprojektets verksamhet gick ut på att stödja och motivera arbetslösa ungdomar att försöka göra något åt sin situation och att informera om vad som stod till buds. Kontakterna byggde på frivillighet och skulle inte uppfattas som ett krav för att få socialbidrag, den frågan sköttes av de ordinarie handläggarna. Det var också de som förmedlade den inledande kontakten med Arbetslöshetsprojektet och ca 85% kom från Egt-gruppen (Lenz,1991).

När medarbetarna i Arbetslöshetsprojektet fick en anmälan skickade de ett litet informationsbrev till klienten och föreslog även en mötestid. Hördes klienten inte av gjorde de nya kontaktförsök, via telefon eller hembesök. De lade ner en hel del tid på denna form av uppsökande arbete. När man väl fick kontakt och om klienten var intresserad av hjälp, formulerade man tillsammans ett kontrakt med gemensamma målsättningar och förväntningar på varandra. De individuella förutsättningarna bestämde hur de fortsatta arbetet skulle läggas upp. I första hand siktade man på att försöka finna någon form av arbete, men ibland kom man fram till att det var lämpligare att börja med t ex utbildning, psykologhjälp eller kontakt med någon av basenheterna. Medarbetarna i Arbetslöshetsprojektet fann att bidragsbehovet även bland de s k "okomplicerade ärendena" inte enbart bottnade i arbetslöshet, utan ofta dolde missbruksproblem, psykiska besvär eller andra sociala handikapp.

I juni 1988 presenterade Arbetslöshetsprojektet följande arbetsresultat. Av de 244 klienter som hade deltagit i verksamheten uppbar 163 inte längre socialbidrag. 111 personer hade fått arbete, 16 utbildning, 5 börjat på Krami (en verksamhet som tillkommit som ett resultat av samarbete mellan Ami, Arbetsförmedlingen, Socialförvaltningen, Fritidsförvaltningen och Kriminalvården i Malmö kommun), 15 flyttat från distriktet och 16 var av andra skäl inte längre socialbidragstagare. Därutöver hade 16 personer fått hjälp som bedömdes vara relevant och positiv för klienterna. Personalen i Arbetslöshetsprojektet var nöjda med sina insatser och trivdes med sitt "aktiva" sätt att arbeta. De fick också ofta positiv

feed-back från sina klienter (Lenz, 1991).

Samarbetet med Arbetsförmedlingen var dock inte problemfritt. Från början var socialsekreterarna inställda på att aktivt medverka i jobbklubbsverksamheten. Detta omintetgjordes p g a att företrädare från Arbetsförmedlingen befarade problem i kontakten med olika arbetsgivare, om de fick veta att Socialförvaltningen var inblandad. Det var inte heller förrän i slutet av projektiden som man på allvar kom igång med s k trepartssamtal, d v s en form av individinriktade planeringsmöten där den arbetslöse klienten, en representant från Arbetslöshetsprojektet och en representant från Arbetsförmedlingen tillsammans drog upp riktlinjer för framtiden. Socialförvaltningens långsiktiga samarbete med Arbetsförmedlingen sköttes i huvudsak på "chefs nivå". Redan på ett tidigt stadium efterlyste Arbetslöshetsprojektet, utan resultat, en lokal samarbetsgrupp på "handläggarnivå". Att en sådan äntligen kom till stånd under hösten 1988 berodde enligt medarbetarna i Arbetslöshetsprojektet på flera sammanhängande faktorer; det förbättrade arbetsmarknadsläget, att arbeten redan hade förmedlats till de flesta inom distriktet som lätt kunde hjälpas och tack vare en omorganisation på Arbetsförmedlingen som bl a innebar specialisering på "svårplacerade långtidsarbetslösa". Dessa förhållanden innebar att Arbetsförmedlingen nu på ett helt annat sätt än tidigare var beredd att anpassa metodiken efter socialbidragsklienternas behov. Tempot skulle sänkas, flexibiliteten i samarbetet öka och socialsekreterarmedverkan samt arbetsvägledning få central betydelse i jobbklubben.

Vid projekttidens slut var medarbetarna i Arbetslöshetsprojektet optimistiska inför de framtida utvecklingsmöjligheterna (Lenz, 1991). En av ambitionerna var att satsa mer på efterkontakt, för att på ett tidigt stadium kunna uppmärksamma eventuella problem och gynna ungdomarnas förutsättningar att bibehålla arbetet.

Besparande omsorg

Under hösten 1987 började Södra socialbyrån på ett systematiskt sätt att uppmärksamma de s k långvariga socialbidragsklienterna. Anmärkningsvärt nog kom initiativet inte från Ekonomigruppen, som ju egentligen förväntades göra just detta, utan från en av fältsekreterarna och

socialbyråns psykolog. För att få en uppfattning om hur stor den aktuella klientgruppen var gjordes en aktinventering, som visade att 191 personer kontinuerligt hade uppburit socialbidrag i mer än tre år. (Förmodligen var det en underskattning av det verkliga antalet, vilket personalen själva misstänkte och resultat från forskningsprojektet *Socialbidraget, socialarbetaren och klienten* tyder på (Se Nilsson, 1989).)

Nästa steg var att kontakta de enskilda klienterna för att diskutera och eventuellt göra något åt deras livssituation. En s k ptp-psykolog, som behövde erfarenhet av klientarbete för att få ut sin examen, åtog sig att påbörja detta arbete samt att testa (nivå- och personlighetstester) och skriva utlåtanden till berörda instanser om det blev aktuellt att ansöka om sjukbidrag. För detta fick hon bidrag från AMS i fyra månader. Under denna tid blev ett 60-tal personer delvis genom hennes försorg föremål för olika åtgärder; för många gjordes t ex sjukbidragsansökningar, en del remitterades till socialmedicinsk klinik för "fortsatt utredning", några anmäldes till den lokala rehabiliteringsgruppen (med representanter för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Socialförvaltningen och Sjukvården) och några kunde efter många års syssloslöshet börja arbeta eller studera. Psykologen sammanställde resultatet i ett PM (daterat 23/1 1988), vilket även innehöll följande hypotetiska beräkningar:

Det intressanta i detta sammanhang är naturligtvis hur stor besparingen blir om dessa 62 klienter får annan försörjning. Jag har därför gjort en preliminär beräkning över kostnaderna. Med en genomsnittlig månadskostnad per klient på 3.210 kr blir besparingen 199.000:- för 62 klienter. Årsbesparingen blir ca 2.388.000 kr för 62 klienter.

Arbetsresultatet bedömdes som mycket tillfredsställande och uppskattades inte minst av byråföreståndaren och politikerna i distriktsnämnden. En förfrågan om extra-resurser för att fortsätta med verksamheten avlogs dock av politikerna, med hänvisning till det pågående projektarbetet och kostnader för den förestående decentraliseringen. Under våren 1988 lyckades socialbyrån emellertid engagera en ny ptp-psykolog, som utan att belasta socialbyråns personalbudget kunde fortsätta med arbetet under resten av året.

Samtidigt formulerade man en ansökan till Socialstyrelsen om anslag till "speciella insatser för klienter med långvarigt socialbidragsberoende p g a psykosociala arbetshandikapp". Tack vare den tidigare nämnda kartläggningen och gjorda erfarenheter kunde målgruppen vid denna

tidpunkt preciseras ganska väl (samt åskådliggöras med ett antal tabeller):

Målgruppen består av klienter (191 personer), som kontinuerligt har varit beroende av socialbidrag i minst 36 månader. Det stora flertalet är födda på 40- och 50-talet och fördelningen mellan kvinnor och män är ganska jämn. Psykosocial problematik såsom t ex problemäktenskap, isolering, fobier, kulturella problem och/eller språkvårigheter dominerar över rent fysiska besvär. Även personer med fysiska arbetshandikapp finns dock representerade. Man kan t ex misstänka hjärnskador till följd av missbruk hos en del, då en grov skattnig visar att minst en fjärdedel har ihållande missbruksproblem. Karakteristiskt för målgruppen är vidare att de har bristfälliga nätverk och att de flesta är 0-klassade hos försäkringskassan och därför inte uppmärksammas därifrån för arbetsrehabilitering eller utredning angående möjligheter till alternativa biståndsformer.

Arbetshypotesen var att långvarigt socialbidragsberoende i många fall kan betraktas som ett resultat av en "klientiseringsprocess". Med hänvisning till den undersökning av sådana processer som pågick vid Södra socialbyrån, beskrevs en negativ spiral där klientens personliga förutsättningar att själv kunna förändra sin situation successivt undergrävs genom kontakten med socialvården. Skamkänslor orsakar försämrade självkänsla, vilket i sin tur ger upphov till rädsla för förändringar och ett "överlevnadsstrategiskt förhållningssätt". För att kunna göra något åt denna psykosociala problematik var det enligt skrivelsen nödvändigt med psykologmedverkan. Framställan gällde medel för att anställa en handledare på halvtid, två psykologer samt två socialsekreterare, under en projekttid på ett och ett halvt år. Syftet med projektet sades vara:

Att utveckla metoder för intensifierad samverkan med andra samhällsorgan, t ex arbetsförmedlingen, kring klienterna.

Att tillsammans med klienterna finna alternativa inkomster.

Att erbjuda chans till ökad integritet och större valmöjligheter.

Att bryta isolering genom att ge information om möjligheter till nya nätverk.

Att få ett mått på klienternas välbefinnande före respektive efter det att beroendet av socialbidrag har brutits.

Sammanfattningsvis kan syftet ses som ett försök att finna en arbetsmodell, för socialbyrån, som kan ge klienter med psykosociala handikapp möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra. /.../

Att det även fanns andra bevekelsegrunder framgår av följande utdrag ur en intervju med socialbyråns psykolog. Svaren på frågorna belyser de moraliska och ekonomiska överväganden som låg bakom verksamhetens utformning:

- Har du några moraliska betänkligheter när det gäller sådan här verksamhet?

- Jag tycker inte längre det, så som det är utformat nu, när socialsekreterarna ändå har så lite kontakt med klienterna. Jag vet att man har sagt att det skulle passivisera folk, men de är ju redan passiviserade och det går inte att passivisera dem ännu mer. Och det är ju redan sedan lång tid dokumenterat. Och så får de ju faktiskt det bättre, de får ju ungefär tusen kronor mer i månaden. Och de tveksamma fallen tar vi ju med på lokala rehab-gruppen och då får de ju själva vara med./..../ Det är mycket mer aktivering här än att bara ha dem gående på socialbidrag.

- Vad tycker klienterna om det hela, har du någon uppfattning om det?

- Vi har prata med en del och de tycker att de har fått det bättre med sjukbidrag. Det är lugnt och tryggt att få pengarna hemskickade. Man behöver inte skicka in några kvitton eller någonting, de bara dimper ner en gång i månaden. Klienterna är nöjda.

- Och vad är era bevekelsegrunder?

- Arbetsbelastningen, och sedan i viss mån också detta; vem ska egentligen betala för dem? Är det en kommunal angelägenhet eller en statlig angelägenhet? Och det har ju blivit så att statsbidraget till kommunerna skärs ner och då är det också rimligt att de får ta på sig lite större andel av kostnaderna. Det låg ju lite hot i det också. Det är ju så att politikerna har talat om för oss att så här får det inte fortsätta hur länge som helst, att folk ser socialbidrag som en alternativ försörjningskälla. Det finns ju jättegott om jobb och ont om arbetskraft och så där, så det är ju inget att komma med att det inte finns jobb. Och då blev det ju ett tryck på oss att vi måste försöka få igång de här människorna eller om de alltså inte var arbetsföra, fick man ju överföra det i så fall från kommunerna till staten. För det är ju fråga om vem som ska betala.

Socialstyrelsen var av olika skäl inte intresserade av att finansiera hela projektet men ställde sig inte främmande inför att ge visst ekonomiskt stöd om kommunen bekostade resten. Under 1988 fortsatte verksamheten att bedrivas i sin ursprungliga form, förhoppningen inför 1989 var att

Socialstyrelsen skulle bidra med pengar för anställning av 1 1/2 psykolog och en socialsekreterare i projektet.

Projektet i sig är ett exempel på hur kommunalekonomiska intressen kan bli en självklar utgångspunkt i det sociala arbetet, en perspektivförskjutning som andra liknande försök runt om i landet också vittnade om. Att arbeta utifrån sådana utgångspunkter hade knappast varit gångbart bland socialarbetare på 70- talet, men ifrågasattes inte på samma sätt under 80-talet.

Man måste emellertid komma ihåg att många av de aktuella klienterna på Södra socialbyrån hade varit socialbidragstagare under många år, ibland i över ett decennium. Deras möjligheter att någonsin klara av ett arbete bedömdes som mycket små och beslut om sjukbidrag omprövades i regel vartannat år. Klientstudier har visat att långvarigt socialbidragsberoende i allmänhet innebär livsvillkor som präglas av fattigdom, social isolering, psykisk stress och uppgivenhet inför framtiden (Nilsson, 1989). Gerry Nilsson beskriver det negativa spänningstillståndet på följande sätt:

De människor vi intervjuade levde dessutom ett liv under stark psykisk spänning. Många av dem hade fantasier om att den hjälp de fick en dag bara skulle upphöra och att de skulle stå helt utan försörjning. Rädslan och oron var stor inför att detta skulle kunna inträffa. De kunde som regel inte ange något skäl till sin ängslan, mer än att de inte trodde att förhållandet med socialbidrag kunde fortgå hur länge som helst. De hade svårt att se vad som då skulle kunna hända med dem. Detta skrämde människor och gjorde att varje kontakt med socialbyrån blev laddad och oroande, eftersom möjligheten fanns att de skulle få besked om att socialbidraget skulle upphöra att utbetalas till dem (Nilsson, 1988: 169-170).

I förhållande till den individuellt behovsprövade hjälpen betraktar många människor med svårartade problem sannolikt sjukbidrag som ett bättre alternativ. Den kraftiga ökningen av förtidspensioneringar i Sverige och det faktum att Malmö under 1988 hade landets högsta antal nybeviljade sjukbidrag och förtidspensioner, borde samtidigt mana till eftertanke. (Redan 1986 var 7,6 % av Malmös vuxna befolkning i åldrarna 18 - 64 år förtidspensionerade, d v s var 13:e person i arbetsför ålder. Se Salonen, 1988.) Bortsett från samhällsekonomiska konsekvenser finns det risk för negativa återverkningar på det individuella planet; också sjukbidrag kan i förlängningen orsaka uppgivenhet inför framtiden och uppfattas av vissa som ett definitivt bevis på oduglighet. Den primära uppgiften borde

naturligtvis vara att förhindra att permanenta hjälpbehov överhuvudtaget uppstår.

Områdesarbete i praktiken

Socialsekreterarna i Social grupp 1 hade höga förväntningar på att kunna omvandla projektmålsättningen om områdesarbete till praktiskt handlande under hösten 1987. De var emellertid tämligen oförberedda på de speciella arbetsvillkor och problem som hänger samman med sådan verksamhet.

Jag har tidigare nämnt att den sociala gruppen tillsammans med fältsekreterarna var engagerade i ett lokalt utvecklingsarbete i bostadsområdet Augustenborg. Dessförinnan hade en bostadsområdeskommitté, bestående av representanter för det kommunala bostadsbolaget MKB, hyresgästföreningen, PRO, socialförvaltningen, skolan, fritidsförvaltningen och stadsbyggnadskontoret, gjort en kartläggning över problem och resurser i området. Resultatet blev att man gemensamt beslutade sig för att stärka det "lokala nätverket", genom att stimulera och initiera olika former av "kontaktskapande kulturaktiviteter". Dessa mål och medel anammades utan djupare reflexioner över deras innebörd.

Som ett led i planeringsarbetet gjorde man en inventering av MKB:s outnyttjade lokaler i området, vilka visade sig vara en veritabel skattgömma. Man fann bl a ett välutrustat snickeri, en lokal med ett tiotal vävstolar och en utmärkt teater- och filmlokal med plats för 110 personer. Lokalerna hade stått oanvända i åtta år, då all verksamhet abrupt hade upphört när en eldsjäl i kontaktkommittén avled. MKB som var mycket angeläget om att lokalerna åter skulle komma till nytta, erbjöd sig att utan ersättning ställa dem till förfogande för någon form av försöksverksamhet.

Vid områdeskommitténs möten under våren 1987 diskuterades ett antal olika förslag, slutligen fastnade man för att försöka gjuta liv i den gamla biografen. Enligt den planering som gjordes skulle lokalen från och med hösten hållas öppen för allmänheten en kväll i veckan; förutom möjlighet till samkväm över en fika skulle man anordna underhållning i form av filmvisning eller musik. Vidare skulle Folkets Bio visa film för barn och vuxna under helger och Augustenborgsskolans elever uppmuntras att

använda teaterscenen för repetitioner och offentliga framträdanden.

När sommaren kom kände socialsekreterarna sig mogna för att försiktigt börja informera om den nya verksamheten. De tyckte att allt hade gått i lås; kommittén hade undersökt tillståndsbestämmelser, hur många som fick vistas i lokalen, huruvida man fick begära inträde etc och hyresgästföreningen hade utlovat visst finansiellt stöd. Fältsekreterarna gjorde en affisch och kultursatsningen uppmärksammades t o m i lokalpressen.

Dråpslaget kom två veckor före invigningsdatumet, när brandmyndigheten dömde ut lokalen p g a att den saknade branddörr och ett välfungerande ventilationssystem. Den utlovade filmvisningen ansågs då inte kunna inställas utan förflyttades till en av länkföreningens lokaler. Det var dock ingen hyresgäst som kom för att se filmen.

Socialsekreterarna upplevde det inträffade som en svår motgång i arbetet och var nästan beredda att ge upp:

Jag får säga, att under hösten då efter det här med brandmyndigheten, tror jag nästan att musten gick ur oss på något sätt. Just det att vi hade jobbat så länge och sen blev det ingenting. Man blev så besviken och då kände man: Fan, jag orkar inte mer! Från vår sida blev det stillje under en lång period.

(Utdrag ur en intervju gjord i maj 1988.)

Bostadsområdeskommittén fortsatte emellertid att träffas och började dra upp riktlinjer för hur man på lång sikt skulle kunna förverkliga sina idéer och göra lokalerna användbara igen.

Några av socialsekreterarna i Social grupp 1 engagerade sig under hösten i ytterligare en ansats till områdesarbete, men denna gången inte lika helhjärtat. Det rörde sig nu om ett försök att skapa en opretantiös kontaktpunkt för lättillgänglig rådgivning. En av socialsekreterarna sammanfattade senare erfarenheterna på följande sätt:

Då när vi blev så jättenedstämda när det andra inte gick, så tänkte vi att vi måste i alla fall göra *något*. Så blev det en sådan där halvtaskig lösning att vi skulle ha ett litet mini-café med MKB. De hade ett litet torg, så vi skärmade av en bit där och vi satte dit stolar och skulle servera kaffe där. Vi menade då att folk skulle sätta sig där om de ändå var på väg till MKB och ta en kopp. Det tyckte vi var jättekäckt att de skulle dricka kaffe med oss. Där satt vi liksom. Vi hade då delat upp det så att kontaktkommittén tog en förmiddag

och vi tog en förmiddag och då någon annan resten. Så där satt vi, x och jag, varenda onsdag förmiddag och glodde liksom och rullade tummarna, och så fort någon kom så sa vi 'Ska det inte vara en kopp kaffe?' och folk blev nästan sura på oss och sa 'Jag har inte tid att dricka något kaffe'. Det var så pinsamt! Och folk tyckte: Varför sitter ni här?, Vad gör ni här? och Vad är detta för något konstigt, på MKB och allt?

Socialekreterarna drog snabbt slutsatsen att ansträngningarna var dödfödda och därmed upphörde deras aktiva medverkan. Deras trevande försök att arbeta områdesinriktat hade enligt dem själva givit bittra erfarenheter, snarare än mersmak. De tyckte att arbetsprocessen var alltför utdragen och omständlig, föga framgångsrik och kände sig splittrade av det löpande ärendearbetet. Ambitionerna begravdes visserligen inte helt, men områdesarbete var efter hösten 1987 inte längre något som arbetsgruppen prioriterade.

Det kan i detta sammanhang vara värt att påpeka att den omnämnda kaffeserveringen utanför MKB fanns kvar långt efter det att socialarbetarna lade ner sitt engagemang. Ungefär ett halvår senare sades den vara relativt välfrekventerad och innefattade då även viss information och rådgivning i andra organisationers regi. Det fanns dessutom planer på att utveckla det hela till en öppen hjälpstation för bostadsinvånarna, i syfte att öka tillgängligheten och avdramatisera kontakten med instanser som t ex individ- och familjeomsorgen, hemtjänsten, barnomsorgen och distriktsläkarmottagningen.

Sammanfattning

Detta kapitel handlar till stor del om olika omprövningar av projektarbetets uppläggning som gjordes under hösten 1987. En viktig fråga gällde hur projektarbetet skulle hållas vid liv. Det hela utmynnade i att projektarbetsgruppen lades ner och att arbetsledargruppen övertog dess uppgifter. Detta skedde utan protester. Förhoppningen var att engagemanget för förändringsarbetet ändå skulle vidmakthållas, bl a genom att gemensamt ansvara för en genomarbetad verksamhetsplan för nästkommande år.

Socialbidragsarbetet hamnade i fokus p g a att det var den var delen av verksamheten som granskades av politikerna. Att spara pengar kom också

internt att betraktas som ett mål med hög prioritet. Egt-handläggningen som *rationaliseringsmetod* hade mer eller mindre integrerats i organisationen, men samtidigt givit upphov till en rad problem som man på olika sätt försökte lösa. Att lösningarna uteblev berodde på oklarhet och motsättningar kring de vårdideologiska grunderna för arbetet men också på konkurrens om resurserna.

Idéer om omfördelning av projektresurserna väcktes under hösten 1987. Detta blev ibland ett hot mot några av projektets grundprinciper, men arbetsledarna beslutade att inte genomföra någon genomgripande omorganisation förrän projekttiden var slut.

Den första fasen i utlokaliseringen av de sociala grupperna - den geografiska förflyttningen från socialbyrålokalerna - hade genomförts och vid denna tid accepterats av de flesta i organisationen. Någon större förändring av arbetsuppgifterna och i samarbetet med basenheterna ägde emellertid inte rum, även om verksamhetsplanen vittnade om ett närmande till varandra. Det fanns olösta konflikter mellan basenheterna och de sociala grupperna och Arbetsledargruppen ville inte forcera utvecklingen mot nya biståndsenheter i Färdriktningens mening.

Vissa nya verksamheter tog form under hösten 1987; de konkretaste exemplen var Arbetslöshetsprojektet och försöken att hitta alternativa försörjningskällor för långvariga socialbidragsklienter. Till skillnad från det områdesarbete, som den ena sociala gruppen gjorde ansatser till, var dessa delprojekt riktade mot avgränsade mål och klientgrupper samt uppbyggda kring individuella samtal och andra mer eller mindre konventionella och i förhand givna arbetsmetoder. Specialiseringen gav vissa iakttagbara arbetsresultat och stimulerade personalen.

8. Rädda vad som räddas kan

Förändrade arbetsvillkor?

Det praktiska förändringsarbetet på Södra socialbyrån fick minskad betydelse under projektets andra år, d v s 1988. Förändringsprocessen höll nästan på att stagnera under våren 1988 men visade åter livstecken på följande höst. Jag börjar kapitlet med en kort redogörelse för de yttre arbetsbetingelserna:

I mars 1988 kom 1989 års budgetförslag som en kallduch för personalen på Södra socialbyrån; bortsett från ett allmänt sparbeting på 808.000 kronor skulle sju tjänster från detta distrikt omfördelas till andra distrikt som uppskattades ha högre ärendebelasting. Personalen fick därmed intryck av att goda arbetsresultat bestraffades. De planerade nedskärningarna orsakade besvikelse, ilska, oro, uppgivenhet och utdragna diskussioner om hur man skulle agera.

Samtidigt pågick det sista förberedelsearbetet inför socialtjänstens decentralisering i Malmö; den nya förvaltningsorganisationen togs i bruk i maj 1988. Förändringen skapade inledningsvis stor förvirring, då Sociala avdelningen - den förvaltningsavdelning som ledde socialbyråerna - i teorin hade försvunnit men i praktiken fanns kvar, och då ingen hade full kännedom om innebörden i de nya tjänstebefattningarna och beslutsvägarernas gång. Ett av frågetecknen gällde t ex hur Färdriktningen nu skulle genomföras; fordrades centrala beslut eller skulle varje distrikt utforma verksamheten efter eget gottfinnande?

Förutom att nya distriktchefer tog över större ansvarsområden medförde omorganisationen även andra personförändringar på betydelsefulla poster; byråföreståndaren på Södra socialbyrån fick ett nytt arbete och efterträddes av arbetsledaren i Oxiegruppen.

På Södra socialbyrån cirkulerade det dessutom tidvis motsägelsefulla rykten om vad en eventuell övergång till kommundelsnämnder skulle innebära.

Personalomsättningen bidrog också till kaotiska förhållanden på Södra socialbyrån. Under början av projekttiden hade personalsituationen på byrån varit förhållandevis stabil, föresatsen var att försöka förlänga alla vikariat projekttiden ut. Av olika anledningar misslyckades man emellertid att hålla en stabil personalstyrka och vissa arbetsgrupper drabbades av stor personalomsättning. Personalsituationen på Södra socialbyrån var visserligen inte värre än på de övriga malmödistrikten, men tillräckligt allvarlig för att hämma utvecklingsarbetet.

Samtidigt pyrde ett stort missnöje mot den förda personal- och lönepolitiken bland dem som var kvar. Egt-assistenterna betraktade det t ex som alltmer angeläget att deras löner höjdes (över andra kanslisters nivå) och att befattningsbeskrivningarna ändrades, då de ansåg sig utföra arbetsuppgifter som i hög grad var jämförbara med socialsekreterarnas. Detta var tecken på att en ny yrkesgrupp började ge sig till känna. Den nya principen om individuell lönesättning för socialsekreterare var en annan fråga som förorsakade debatt.

Socialbidragskostnaderna på Södra socialbyrån fortsatte inte att sjunka utan visade tecken på att stiga igen. Personalen i ekonomigrupperna ansåg dessutom att den nya bruttonormen var för låg (vid den årliga omprövningen höjdes bidraget för en ensamstående person - exkl. hyra och andra accepterade fasta utgifter - från 2330 kronor till 2473, beloppet låg under existensminimum). Enligt socialsekreterarna orsakade detta både merarbete och inre motsättningar: skulle man uppmuntra folk att överklaga eller ej? De var också bekymrade över vad som skulle ske när det stora kommunala bostadsområdet Lindängen skulle utförsäljas och övergå i privat regi.

Under hösten 1988 inträffade ytterligare en, åtminstone formell, förändring av de yttre betingelserna. Efter tre års styre fick de borgerliga politikerna återlämna makten till socialdemokraterna.

Självklart påverkades arbetsförutsättningarna av alla dessa faktiska eller förväntade förändringar, men att de fick så stor genomslagskraft bidrog personalen i viss utsträckning själv till. Mötena fungerade ofta som forum för att kanalisera missnöje. Allt det som ansågs hindra projektarbetet utgjorde samtidigt möjligheter att befria sig från krav och ansvar; ett slags berättigade ursäkter som stundom välkomnades.

Projektet i skymundan - protester mot arbetsledningen?

Under det andra projektåret minskade personalens engagemang för projektarbetet. Intresset vidmakthölls under den tid arbetsgrupperna höll på med verksamhetsplanen för 1988 men avmattades därefter påtagligt. *Periodvis* var det tyst om projektet t o m på arbetsledarkonferenserna. Praktiska och ekonomiska frågor prioriterades och om projektet fördes på tal gällde det ofta hur resurserna skulle försvaras, inte vad de skulle användas till. Detta sätt att driva projektet gav tidvis upphov till självrannsakan och beslut om "allmän uppryckning". Arbetsledarna kom överens om att regelbundet avsätta tid för att diskutera projektidéerna och att planera för den framtida utvecklingen utifrån gemensamma principiella ståndpunkter. I viss mån förverkligades denna ambition inom arbetsledargruppen, men debatten stannade där. Bland resten av personalen fanns det många som inte längre kände sig delaktiga i utvecklingsarbetet, vilket får exemplifieras med ett citat ur en intervju med en av egt-assistenterna. Hon hade tidigare varit med i projektarbetsgruppen och beklagade nu att den hade lagts ner:

Det är synd att Arbetsgruppen lades ner. För vi tyckte det var fruktansvärt roligt att arbeta med projektet, vi var så intresserade. Vi tyckte att vi gjorde något meningsfullt. Nu tycker man liksom : Vadå projekt? När projektgruppen lades ner fanns det ju ingenting kvar, nu märker man inte av någonting för diskussionerna når aldrig ut till oss som jobbar. De försiggår på en annan nivå och vi blir inte informerade för fem öre./.../ Jag hör aldrig något om projektet längre, mer än om vi ska få behålla resurserna eller ej. Inget annat hör man. Jag tror många av de nya som jobbar här överhuvud taget inte vet att vi har ett projekt. Det förs inga diskussioner längre, allt ligger nere, vi bara jobbar här dag för dag och så undrar vi om vi ska få behålla tjänsterna.

Vissa av arbetsledarna var angelägna om att pröva nya arbetsmetoder, men uppgav sig ha svårigheter att få gehör för sina idéer i arbetsgrupperna. De beklagade sig över oförmågan att se utanför de omedelbara gruppintressena, obenägenheten att frigöra sig från det utredningsdominerade och individorienterade arbetssättet och en avog inställning till förändringar. Dessa protester underifrån vittnade om att projektidéerna i själva verket inte hade fast förankring i hela organisationen, vilket delvis kan betraktas som en konsekvens av att

arbetsledarna övertagit projektansvaret.

I en av de sociala grupperna uppstod allvarliga samarbetsproblem mellan arbetsledaren och socialsekreterarna, vilka manifesterades i långdragna diskussioner om de symboliskt laddade skrivborden. Sent omsider ingrep byråföreståndaren och avslög kraven på ökad kontorisering. Konflikterna löstes emellertid inte. Detta var en bidragande orsak till att några socialsekreterare slutade och arbetsledaren sökte arbete i en annan arbetsgrupp.

I Ekonomigruppen uppstod likartade motsättningar under våren 1988. Jag har tidigare nämnt att gruppens verksamhetsplanering utgick från att Egt-gruppen skulle ombesörja socialbidragsutbetalningarna i alla ärenden, vilket ansågs vara en förutsättning för att utveckla nya arbetsmetoder. Egt-gruppen motsatte sig en sådan lösning, men tack vare den personalförstärkning som regelbundet sattes in för att ta emot nybesöken, erbjöd gruppen sig vid flera tillfällen att ta emot fler ärenden. Detsamma gällde Ekonomigruppens egen egt-assistent, som ansåg sig ha alltför lite att göra för att fylla tjänsten. Ekonomigruppens arbetsledare propagerade därför starkt för att ändå försöka genomföra verksamhetsplanen. Han ville t ex sätta igång med hushållsekonomisk rådgivning, men mötte motstånd hos socialsekreterarna. De kände sig allmänt pressade och demonstrerade vid ett tillfälle sitt missnöje genom att sjukskriva sig.

Någon hushållsekonomisk rådgivning i Ekonomigruppen blev det inte (loR påtog sig så småningom uppgiften, se nedan), trots att två av socialsekreterarna fick utbildning på området. Många av socialsekreterarna i Ekonomigruppen var nya, tämligen orutinerade och kände sig inte mogna för arbetsledarens reformiver. Vad de efterlyste var ett mer "personalorienterat" förhållningssätt. Arbetsledaren - som från början varit så entusiastisk men som i samband med decentraliseringen sökte en annan tjänst på socialbyrån - beskrev problemen på följande sätt:

Sen har jag då fått kritik i gruppen för att jag tänker 'för stort'. Det här tecknet har jag gjort, jag vet inte hur många gånger: (gest) Södra socialbyrån, det är inte vi här i Ekonomigruppen, och det är inte de där i Egt-gruppen, utan det är vi som är satta att lösa gemensamma problem utifrån lite olika förutsättningar. Men det var en del som inte tyckte om det, utan de ville ha en krets-föreståndare som de kunde sitta i knät på, för det hade de haft innan. Jag har ju slagits stenhårt för självständiga

socialsekreterare och det var de inte riktigt vana vid. /.../ Sedan måste man hitta en balansgång så att man inte sviker dem när det krisar till sig och så där. Och det har jag nog gjort vid ett par tillfällen, men det har vi kunnat reda upp.

Dessa exempel på hur gruppsammanhållningen betonades och ställdes i motsatsförhållande till arbetsledningens projektambitioner, tyder enligt mitt förmenande på att projektet inte längre uppfattades som en gemensam angelägenhet, utan som en arbetsledarfråga eller en fråga om vem som skulle styra. Huruvida förutsättningarna hade sett annorlunda ut om man hade bevarat en projektarbetsgrupp med representanter från såväl skilda nivåer som olika enheter i organisationen, kan man dock bara spekulera om. En liknande avmattning i intresset för projektet på basplanet kunde skönjas på Östra socialbyrån när de lade ner sin projektarbetsgrupp, men arbetsledargruppen där lyckades å andra sidan sprida engagemanget för Färdriktningen (Se Meeuwisse, 1988).

Man skulle också kunna se den sinande projektlöden som en del av existensvillkoren för ett *projekt*. Själva projektarbetsformen inrymmer till skillnad från det "vanliga" arbetet en föreställning om bestämda mål, metoder och tidsbegränsade kraftansträngningar. Visserligen var försökstiden i detta fall två år, men vissa mål uppnåddes redan på ett tidigt stadium och vissa andra var så oklart formulerade att ansvar knappast kunde utkrävas. Samtidigt införlivades t ex Egt-handläggningen som arbetsmetod, loR-gruppens arbete och Arbetslöshetsprojektet som naturliga delar av organisationen och betraktades efter en tid inte längre som tillfälliga försöksverksamheter. Att det förhöll sig så framgick tydligt när organisationen hotades av minskade resurser och det blev tal om att dra in vissa tjänster; de projektanknutna tjänsterna tillmättes då internt inte sämre överlevnadsvillkor än de andra, vilket annars är ett vanligt projektöde. Projektet levde alltså på ett sätt vidare, utan att göra väsen av sig. Den upplevelsen hade bl a den arbetsledare som här kommer till tals:

Det är klart att vi i perioder har haft självrannsakan i arbetsledargruppen och sagt att vi har diskuterat projektet för lite och att vi borde ha drivit det bättre. Men det är ju som det är på något vis; ibland tar en massa andra arbetsuppgifter och vardagen överhanden. Plötsligt blir projektet vardag och sedan har man lika mycket att göra ändå på

något vis, fast man har fått det där tillskottet, för då är det ju så längesedan att man har glömt hur det var före Kristus, så att säga. /.../Sedan lever ju projektet faktiskt kvar, även om vi inte alltid kallar det projekt. Vi diskuterar ju hela tiden förändringar i verksamheten, t ex IoR och dess funktion och hur vi ska göra med de nya biståndsenheterna och hur Egt ska utvecklas.

Personalsituationen

I ett PM med statistik över personalsituationen inom IOF-verksamheten i Malmö från februari 1988 sammanfattades situationen på följande sätt:

1. En mycket stor mängd vikariat, till viss del bestående av interna vikariatskedjor men också orsakad av över 20% totalfrånvaro och ett stort antal tillfälliga befattningar, t ex Egt-assistenterna. Vid en snabb genomgång inför anställningsstoppet hösten 1987 fanns det närmare 300 personer som ej hade tillsvidareanställning på den tjänst man upprätthöll.
2. En mycket stor grupp med osäkra anställningsförhållanden: 161 'Las-are' (personer som under en två-årsperiod arbetet mer än 12 månader utan att få fast anställning, men som enligt Lagén om anställningsskydd därtill är berättigade om lediga tjänster finns, min kommentar), d v s 18% av avdelningens anställda - var femte i personalstyrkan. I en organisation med 900 anställda måste detta anses som en hög siffra. Sedan tillkommer vikarier med kortare anställningstid, timanställda och alla som upprätthåller interna vikariat på likaledes osäkra premisser.
3. Hög totalfrånvaro. Var femte befattningshavare är borta från sin tjänst av annan orsak än internavikariat. (Observera att frånvaro för interna vikariat inte är medräknade, min anmärkning)
4. En trots allt liten grupp med långa tjänstledigheter: 50 st med tjänstledighet överstigande ett år varav 27 längre än två år. /.../
5. Låg rörlighet på tillsvidareanställningarna för alla grupper utom möjligen för behandlingsassistenterna.
6. En mycket hög personalomsättning på vissa enheter bland vissa grupper i den mening att många personer under året är inne i verksamheten och slutar igen.

7. Ojämn fördelning av personalresurserna mellan distrikten om ärendebelastning godtas som mått på arbetsinsatserna och om de tillfälliga budgeterade befattningarna medräknas, t ex socialbidragsprojekten (Vinnerljung, 1988, citat ur ett PM från Sociala avdelningen).

Enligt uppgifter från ordföranden för SSR-föreningen vid Malmö socialförvaltning fanns det den 1/3 1987 282 tillsvidareanställda socialsekreterare som inte var tjänstlediga. Ett år senare hade 49 av dessa slutat, d v s var sjuätte person, varav de flesta hade sökt sig till nya arbetsgivare. Sommarvikarierna var då naturligtvis inte medräknade. SSR försökte genom en enkätundersökning ta reda på skälen till varför så många socialsekreterare sökte sig från Malmö socialförvaltning, men fick relativt få svar. De (8) som inkom talade emellertid sitt tydliga språk, vilket får illustreras av följande citat på frågan - Av vilken anledning slutade du?:

Arbetsmiljön, framförallt psykosociala. Lönen. Otacksamt arbete, med en mycket tung och svår yrkesroll och upplevelsen av att politiker och arbetsgivare inte ville förstå detta, trots ideliga försök från socialsekreterarkårens sida att försöka uppmärksamma detta. Till exempel: trots allt högre arbetsbelastning, minimala satsningar personellt från arbetsgivarens sida. Ingen vikarietäckning vid sjukdom. Vid semester dålig introduktion för nyanställda etc. Alltså ett oerhört slit utan någon uppbackning från politiker och arbetsgivares sida, snarare tvärtom.

Trött på ständiga omorganisationer vilket medför byte av klienter ofta. Har svårt att förstå vitsen med det, det är ju ganska välkänt hur viktig kontinuiteten är i klientarbete. Känns negativt och destruktivt att arbeta i en organisation som gång på gång slår sönder det man byggt upp, p g a en organisation som pågår i evigheter och som aldrig verkar ta slut. Kräver dessutom mycket energi att sätta sig in i allt nytt. För hög arbetsbelastning, för mycket stress.

Vi flyttade till annan ort. För övrigt är Malmö socialförvaltning en 'slarvig' arbetsgivare med dålig framförhållning, ingen introduktion vid arbetsstart, sent ute vid förlängning av vik m.m. Dessutom var lönen skamligt låg. SSR ville inte ge mig och några andra 'nya' med flera års arbetslivserfarenhet från annan kommun, någon del av det lokala varvet -87.

Inför de lokala löneförhandlingarna 1988 gick 37 socialsekreterare från

ett av socialdistrikten i Malmö ut i en gemensam annons och sökte nya arbeten. De sökte "nya utmaningar, arbeten med bra arbetsmiljö och löner som motsvarar vår utbildning och kompetens". Nu skall det understrykas att arbetsförhållandena mellan de olika socialdistrikten i vissa avseenden var olikartade, bl a hade Södra socialdistriktet - som en följd av ökade resurser för försöksverksamheten - lägre antal ärenden per socialekreterare. Totalfrånvaron bland socialekreterarna var där också lägre jämfört med de övriga socialdistrikten.

Personalomsättningen på Södra socialbyrån ökade emellertid under det andra projektåret. Alla arbetsgrupper utom Ungdomsbasen (som fick ny föreståndare så sent som hösten 1986) bytte arbetsledare minst en gång under projekttiden, de flesta tre gånger. Det rörde sig huvudsakligen om mer eller mindre tillfälliga omplaceringar p g a tjänstledigheter. Som exempel kan nämnas att en person arbetade i fem olika arbetsgrupper under projekttiden, varav i tre som arbetsledare. Bland socialekreterarna var rotationen tidvis mycket hög, benägenheten att stanna kvar var större bland behandlingsassistenter, vårdare, egt-assistenter och kanslisters. Särskilt obeständig var Ekonomigruppen; endast en av medarbetarna (med placering i Arbetslöshetsprojektet) stannade kvar under hela projekttiden medan de övriga tjänsterna ofta fick besättas med nya vikarier. Under hösten 1988 skedde dock en stabilisering i arbetsgruppen, vilken föreföll gynna arbetsklimatet (se nedan).

I samband med att den decentraliserade förvaltningsorganisationen skulle sjösättas erbjöds byråföreståndaren på Södra socialbyrån ett nytt arbete som planeringschef. Hon kände dåligt samvete för att hon lämnade sin post efter bara några år, men menade att hon haft det svårt att hantera personalkonflikterna på socialbyrån; de nya arbetsuppgifterna passade henne bättre. Den nya byråföreståndaren var välkänd på Södra socialbyrån; hon hade färsk erfarenheter av att arbeta både som socialekreterare och arbetsledare. (Hon förordnades till en början på vikariat men fick så småningom tjänsten.) Personalsituationen var enligt henne nu en av de viktigaste byråföreståndaruppgifterna. Personalomsättningen på Södra socialbyrån minskades också något efter sommaren, anställningstiderna förlängdes och IoR-gruppen medverkade till förbättrade rutiner för introduktionen av vikarier.

Hög personalomsättning får sannolikt negativa konsekvenser för det arbete som skall utföras och för arbetsklimatet. Jag säger *sannolikt* eftersom det inte behöver vara så, om arbetsuppgifterna är av sådan art

att personalen är utbytbar, och eftersom personbyten även kan ha vissa positiva effekter. På Södra socialbyrån hade personalförändringarna i vissa fall en stimulerande effekt; de nya personerna kunde då berika arbetskamraterna med nytänkande, erfarenheter och oförbrukad arbetsglädje. Vanligen gällde emellertid det motsatta; när någon slutade blev stämningen uppgiven. För många av de nya vikarierna gick all kraft åt att lära känna klienterna och de gängse socialbyrårutinerna, de kände sig inte alls mogna för egna initiativ, okonventionella arbetsmetoder eller samarbete med andra organisationer eller yrkesgrupper. Följande utdrag ur en intervju med en socialsekreterare i Ekonomigruppen ger en inblick i hur arbetsförhållandena för en vikarie kunde se ut:

- Hur var det när du började arbeta här i Ekonomigruppen?
- Då precis när jag började hade jag aldrig varit på en socialbyrå förut. Så jag visste ingenting. /.../ Och jag fick ingen introduktion eller någonting utan jag bara sattes in i ett rum och telefonen började ringa. Jag hade fått sitta med en socialsekreterare en dag men det räckte ju inte alls. Jag visste inte vad en norm var, eller en tablå eller bidragsförskott eller någonting. Jag visste ingenting, inte hur något fungerade. Det tog ju liksom ett halvår innan jag fattade ens de grundläggande sakerna. Så jag har gjort otroligt mycket misstag, jag vågar inte ens tänka på alla fel jag gjorde. Jag tror jag bara rörde till allt på de där sex veckorna.
- Hur kände du dig då?
- Jag var förtvivlad hela tiden. /.../ Jag tyckte det var jättehemskt. Jag bara tänkte 'Här ska jag inte vara kvar' - jag bara ville härifrån. Så det kändes inte bra.
- Hur tror du sådana här arbetsvillkor påverkar själva arbetet?
- Då när man går på kortvik, då har man ju bara tanken att det skall flyta de där veckorna till vikariatet är slut. Man har den inställningen för man känner att man liksom inte har några resurser, i och med att man tycker att man kan så lite. Man tar inte tag i saker eller försöker göra något bra av det utan man försöker hålla det hela flytande så att det inte blir alltför mycket stockningar. Man försöker se till att klienterna får vad de behöver och man prövar alla ansökningar, men det är ju inte socialt arbete man håller på med utan det gäller bara att hålla allt flytande så det ser någorlunda bra ut.

Personalsituationen som sådan hade en bromsande effekt på utvecklingsarbetet vid Södra socialbyrån; stabila arbetsförhållanden är förvisso inte ett *tillräckligt* kriterium för att ett reformarbete skall äga rum, men på en socialbyrå torde *viss* kontinuitet vara en *nödvändig* förutsättning. Med ständig personalomsättning är det orimligt att förvänta sig att någon vare sig kan eller vill lägga ner ett helhjärtat engagemang på ett långsiktigt förändringsarbete. Det är t ex mot denna bakgrund man måste se de aldrig fullbordade ärendeinventeringarna, som ju skulle ligga till grund för nya sätt att angripa klienternas problem. Till följd av den ostadiga personalsituationen blev det i flera arbetsgrupper nödvändigt att hela tiden göra nya inventeringar och mycket längre än så kom man sällan. Att den ökade personalomsättningen i sig skulle var ett utslag av missnöje med projektarbetet har jag däremot inga belägg för.

Jag vill i detta sammanhang fästa uppmärksamhet på ytterligare en, något annorlunda, aspekt av personalsituationen på Södra socialbyrån, som jag menar hade viss betydelse för förutsättningarna att bedriva förändringsarbete. Det fanns en del socialsekreterare som medvetet hade sökt sig till någon av ekonomigrupperna för att undvika att arbetet inkräktade på deras privatliv. Det var då främst kvinnor med små barn som kände behov av ganska okomplicerade arbetsuppgifter för att kunna prioritera familjelivet, övertidsarbete eller oregelbundna arbetstider var naturligtvis också oförenligt med dessa intressen. Vissa uttalade dessa önskemål öppet och menade att de administrativt inriktade uppgifterna av dessa skäl passade dem väl. Några ville emellertid inte förneka att det samtidigt fanns en motsättning mellan de personliga intressena och "verksamhetens bästa". Hur tankegångarna då kunde gestalta sig framgår av följande utdrag ur en intervju med en av socialsekreterarna i Egt-gruppen från hösten 1988:

- Vad tycker du om de här olika omorganisationslösningarna som har diskuterats, t ex att handlägga alla socialbidragsärenden med egt-metoden.
- Ja, det är frågan om jag ska utgå från mig själv eller titta på verksamheten?
- Du kan ju ta först det ena och sedan det andra.
- Utgår jag från mig själv vill jag hellre ha det som vi har det nu, eftersom jag inte vill

arbeta med de här struliga klienterna, jag är totalt ointresserad av dem. Så alla andra lösningar skulle förmodligen innebära att jag fick det stökigare. Så det är jag inte särskilt intresserad av./.../ Jag har ju inga ambitioner alls att arbeta i t ex de sociala grupperna utan har prövat mig fram och vet liksom att på en socialbyrå är detta det jag helst vill hålla på med. Jag skulle aldrig stå ut med behandling eller stökiga klienter utan trivs med det här mer konkreta, mer formaliserade där man inte behöver ha dåligt samvete för att det inte är mer än vad det är. Det är inte tänkt att det skall vara någon annan form av kontakt än det är och det känns skönt när man går hem att om lådan är tom så är lådan tom. /.../

Om jag ser till verksamhetens bästa tror jag kanske att det vore bättre om vi gjorde om det på något sätt, det tror jag. Därför jag tror nu att det ägnas alltför mycket tid åt alltför få klienter på Ekonomigruppen, eftersom de bara har de stökiga personerna och inte hinner med alla de andra /.../.

Det är inte otroligt att den inställning till arbetet som här beskrivs är relativt utbredd på en arbetsplats som i hög grad befolkas av kvinnor i åldern 25-40 år - i synnerhet om arbetsincitamenten för övrigt uppfattas som få. Det är också en filosofi som man kan ha förståelse för och som går att förena med vissa typer av arbetsuppgifter. Många erfarenheter visar emellertid att det i regel krävs bl a just engagemang utöver det vanliga och mödosamma ansträngningar för att *förändra* socialtjänstens traditionella arbetsmetoder (Se t ex Topor, 1987).

Sparbeting och betingade reaktioner

Stränga krav och snäva ekonomiska ramar var de yttre förutsättningarna för planeringen av 1989 års budget i Malmö kommun. Ett stort underskott hade uppdragats och nu skulle svångremmen dras åt. Avdelningschefen för Individ- och familjeomsorgen lämnade i mars 1988 ett budgetförslag som för södra socialdistriktets del skulle innebära en förlust av resurser motsvarande 2,1 miljoner kronor. Det var som tidigare nämnts dels fråga om ett allmänt sparbeting på 808 000 kronor, dels en indragning av sju tjänster vilka skulle fördelas till andra distrikt. Syftet, utöver besparing, sades vara att uppnå rättvisare resursfördelning mellan de olika socialdistrikten och beräkningarna grundades på sedvanliga mätningar av antal ärenden.

När man övervägde att dra in Södra socialbyråns extratjänster utan att ta hänsyn till de preliminära utvärderingsresultaten som tydde på gott utfall, måste man fråga sig vilken funktion projektet egentligen varit ämnat att fylla. Hade försöksprojektet på Södra (och Östra) socialbyrån i huvudsak tjänat som en avledande manöver för att stävja socialsekreterarnas uppdämda känslor och hotande missnöjesyttringar?

Personalen på Södra socialbyrån uppfattade planen som ett slag i ansiktet; var detta makthavarnas gensvar på det försöksprojekt som fortfarande pågick och som ditintills hade lovordats av såväl tjänstemannaledningen som många av politikerna? Under en lång period var sparbetandet på allas läppar; samtalsordningen utmärktes av olika siffror, beräkningssätt, datum, ängsliga förutspåelser om ny personaldimensionering i de olika arbetsgrupperna, tänkbara motstrategier - samt förbittrade, ilska eller uppgivna känslouttryck. Många hade haft förhoppningar om att få behålla extratjänsterna, men alla var inte förvånade över beskedet. Den här kommentaren fälldes av en av arbetsledarna vid en intervju några månader senare:

De är inte beredda att ta konsekvenserna helt enkelt. Det är inte första gången, den här stan är ju nerlusad av projekt och i regel brukar vi inte betala dem själv utan vi brukar få pengar från Socialstyrelsen och så snabbt pengarna är slut så lägger vi ner projektet. 'Det var väldigt bra och trevligt, bra saker ni har kommit fram till men vi har tyvärr inte råd.' Det handlar ju uteslutande om pengar.

I början gjordes vissa protestförsök, bl a genom att arbetsledarna gemensamt författade en "konsekvensbeskrivning". Den 16-sidiga inlagen *Konsekvenser för verksamheten inom Södra socialbyrådistriktet om besparingarna genomförs*, daterad 11/3 och ställd till avdelningschefen, bar vittnesbörd om desperation. Skrivelsen inleddes med ett förord av byråföreståndaren som bl a gav uttryck för vad stora delar av personalen kände :

Det minskade antalet ärenden under 1987 och därmed minskade kostnaderna medför som jag ser det en bestraffning för distriktet istället för belöning. Det känns meningslöst att försöka uppnå goda resultat om konsekvenserna blir nedskärningar.

Därefter följde en kortfattad beskrivning av distriktet och slutligen en genomgång av de förutspådda konsekvenserna av besparingerna för de olika

arbetsgrupperna och deras arbete.

Retoriken som användes var att ställa det "goda" projektet mot odisputabla förödande konsekvenser för alla parter. Bakom framställningen skymtade flera av de kognitiva processer som Gerholm menar träder i kraft när våra verklighetsbilder hotar att spricka; olika former av legitimeringar, försök att hantera misslyckanden och idealiseringar (Gerholm, 1985).

Vidare underbyggdes resonemangen ibland med argument och redovisningssätt som på andra ställen förkastades. I ett inledande avsnitt karaktäriserade man t ex sättet att mäta arbetsbelastningen genom jämförelser av antal ärenden som otidsenligt och utvecklingshämmande. Istället för att mäta kvantiteten borde kvaliteten uppmärksammas. I avsnitten omedelbart efter, som skulle ge en bild av Södra socialdistriktet i förhållande till de övriga socialdistrikten, hänvisade man emellertid på ett okritiskt sätt flera gånger till just liknande former av "pinnstatistik"; Södra distriktet uppgavs ha flest antal ärenden där beslut måste fattas i distriktsnämnd och minst antal påbörjade utredningar angående ungdomar som avskrivits (vilket skulle stärka påståendet att distriktet var "särskilt hårt belastat ur social synpunkt").

Enligt skrivelsen hade Projekt Södra socialbyrån "med all önskvärd tydlighet" visat att resurstillskott ger resultat. Den mest påtagliga och direkt mätbara effekten sades vara att socialbidragskostnaderna hade sjunkit med 2,5 miljoner kronor under 1987 jämfört med 1986 - "ett resultat som inte andra distrikt med liknande projekt kan uppvisa och som en följd därav inte blir utsatta för samma krav på omfördelning av resurser". Samtidigt fastslog man bl a att "stora framsteg gjorts med distriktets problemgrupper", att de sociala gruppernas arbete och samarbetet mellan dessa och basenheterna hade utvecklats i enlighet med projektförslaget och "i en del avseenden mer än vad som kunde förväntas" samt att "arbetet bedrivs helt i riktlinje med den utstakade färdriktningen". De allmänna konsekvenserna av resursindragningen bedömdes vara att "1,5 års arbete spolieras och distriktet skulle hamna i den kaotiska situation som rådde före 861015".

I de enskilda arbetsgruppernas konsekvensbeskrivningar utgick var och en från att nedskärningarna skulle drabba den egna gruppens arbete. Som exempel kan nämnas att Vuxenbasen förutsåg följande konsekvenser:

- ökad misär för missbrukarna
- ökade sociala störningar
- fler tvångsingripanden
- ökade kostnader för sjukvården
- ökade kostnader för externa placeringar

Konsekvensbeskrivningen genomsyrades med andra ord av försök att avvärja angrepp och försvara den befintliga personalstyrkan. Inför nedläggningshotet reagerade personalen på Södras socialbyrå liksom kollegerna på Östra socialbyrå i motsvarande situation, genom att skapa, och i förhållande till omvärlden skydda, en förgylld bild av projektarbetet.

Södra socialbyråns sparbetning uppmärksammades även i lokalpressen. I början av april framträdde t ex några representanter för personalen med bild på Sydsvenska dagbladets första sida, under rubriken *Socialarbetare tvingas byta jobb: Vi straffas för att vi lyckas*. Den fackliga företrädaren för SSR påpekade att det skulle behövas en förstärkning med totalt 43 socialsekreterare för att stadens alla socialdistrikt skulle få lika goda arbetsförutsättningar som Södra distriktet haft under projekttiden (en siffra som överensstämde väl med Tapio Salonens beräkningar, se Salonen, 1988:56). Kostnaderna för dessa tjänster hade kunnat täckas av de besparingseffekter som förväntades uppstå, enbart Södra distriktets besparing under det första projektåret påstods räcka för att betala de flesta av dem.

Även den avdelningschef vid Malmö socialförvaltning som uppgavs "hålla i yxan" fick komma till tals. Hon hänvisade till de budgetramar hon hade att anpassa sig efter och ansåg att frågan om personalindragningen borde ställas till politikerna; personligen var hon av åsikten att varje socialbyrå borde ha resurs att arbeta på samma vis som Södra socialbyrå. I artikeln konstaterades slutligen att många andra kommuner (t ex Göteborg som hade beslutat att inrätta 75 nya socialsekreterartjänster) dragit lärdom av den lönsamma metoden att göra ordentliga personalsatsningar, varför Malmö agerande ifrågasattes.

Dagen därpå rapporterade samma tidning om *Moderat oenighet om socialarbetarna: 'De har inte utmärkt sig'*. Den moderata ordföranden för Södra distriktsnämnden (tillika ledamot av socialnämnden) uppgavs vara beredd att slåss för socialarbetarna om siffrorna stämde och var irriterad över att cheftjänstemannen lade skulden på politikerna:

Jag förstår att de känner sig brända på södra byrån, fortsätter hon, och det upprör mig att man på socialförvaltningen kan komma med ett sådant förslag innan man sett utvärderingen av arbetet (SDS 9/4 1988).

Ett kommunalråd med samma partibeteckning höll enligt tidningen med om att avdelningschefens uttalande tydde på dålig "förvaltningskultur", men menade att Södra socialbyrån inte på något sätt utmärkt sig när det gällde arbetsmetoder och socialbidragsutgifter. Samtliga socialbyråer hade enligt hans uppfattning reducerat sina utgifter ungefär lika mycket och orsaken skulle sökas i den minskade arbetslösheten. Mot denna åsikt invände Sune Sunesson som hänvisade till den pågående utvärderingen, vilken bl a visade att det nya arbetsmarknadsläget dittills haft ganska begränsad betydelse för socialbidragsutgifterna samt att utvecklingen i Södra distriktet skilde sig från de övriga.

Budgetarbetet fortsatte under hösten och på Södra socialbyrån svävade man i ovisshet om hur det skulle bli med sparbetinget. Den politiker som stött deras sak uppgavs ha tappat intresset när socialbidragsutgifterna inte längre sjönk och i pressen talades det mest om andra stora bantningar i socialnämndens budget. Den ny tillträdde byråföreståndaren analyserade situationen på följande sätt:

Det som känns hopplöst, det är att jag tror inte att vi rör projektet lland, vi får inte behålla tjänsterna. Vi har alltså inget stöd någonstans ifrån längre, inte från tjänstemannahåll, inte från de andra byråerna, inte från socialdirektören, inte från de borgerliga politikerna och inte från sossarna. /.../ Vi är ju inte en prioriterad verksamhet, de är inte oss de har velat uppmärksamma i valrörelsen. Det är inte socialbyrån som har varit den hetaste potatisen, det är hemtjänsten och barnomsorgen. Ett tag hade jag förhoppningar om att en miljon i den stora konkursen är ju så jädrans lite att det är ingenting att bråka om. Men det visade sig att X han är visst van vid att räkna på mindre belopp än så! Vi har i och för sig inte gett upp, men.... det får inte finnas stora möjligheter.

Uppgivenessen spred sig och vissa sade resignerat att svårigheterna skulle bli lika stora oavsett vilket beslut som fattades. Någon framförde t o m åsikten att det bästa vore om projektet lades ner: utan projektresurserna skulle arbetsbelastningen visserligen öka, men det skulle samtidigt innebära att man slapp alla förväntningar på framgång och förnyelse samt negativa reaktioner från kolleger på andra socialdistrikt. Många uppfattade

det som i stort sett meningslöst att sätta igång nya verksamheter när man inte visste hur framtiden skulle gestalta sig. Men inte alla.

IoR driver på och väcker debatt

IoR-gruppen koncentrerade sig under det första projektåret på att utveckla välfungerande former för klientmottagning, remittering, intern och extern information samt viss statistikföring. Den fick vidare något av en larmfunktion och bevakade bl a att väntetiderna på socialbyrån inte översteg en vecka. Så småningom kände gruppmedlemmarna behov av att vidareutveckla arbetet men uppfattade samtidigt möjligheterna som begränsade. Ett problem var att kollegerna i andra arbetsgrupper inte utnyttjade den information som statistikföringen gav om klientstrukturen och socialbyråns (otillräckliga) åtgärder samt att inte mycket gjordes för att öka socialbyråns hjälpbud. IoR-gruppens situation liknade den som vid en utvecklingsfas uppstod i Intakegruppen på Servicecentral 8 i Stockholm:

Om man inte har något i verktygslådan, hjälper det inte att man vet vad som borde finnas där. En intake kan naturligtvis inte fungera om det inte finns några insatser att ta in till!

Det visade sig alltså att det inte så mycket varit intake det varit fel på i den tidigare organisationen. De problem som man trodde sig kunna avhjälpa med en kvalificerad intake hade inte klart formulerats, men rörde sannolikt behovet att hitta insatsen relativt snabbt för att hjälpa människor i kris eller akut nöd där pengar inte är nog. Omorganisationen skapade inte dessa resurser, utan avslöjade deras frånvaro (Sunesson, 1985:108-109).

Socialekreterarna i IoR-gruppen insåg, liksom nämnda arbetsgrupp, att de aktivt måste driva på utvecklingen för att få förändringar till stånd. För att nå längre än diskussionsstadiet måste de själva försöka introducera nya arbetssätt och kände därför behov av impulser utifrån. IoR hade börjat uppmärksamma vad jag i mina fältanteckningar (från maj 1988) karakteriserade som organisationens "kollektiva glömska":

Organisationen tar inte tillräckligt vara på de erfarenheter som görs i det sociala arbetet. Kunskaper utanför den egna arbetsplatsen söks sällan: man vet knappast vad som pågår

i de andra socialdistrikten i Malmö, ännu mindre i andra kommuner. Man tar t o m dåligt vara på de egna lärdomarna; så fort något anses färdigt, misslyckat eller omöjligt att genomföra läggs alla erfarenheter och diskussioner åt sidan och glöms bort. Därför återkommer hela tiden samma diskussioner, som om de vore helt nya, och man kommer sällan förbi pratstadiet. När man som utomstående betraktare påpekar att detta pratade ni ju om för bara några månader sedan och kom då fram till det och det, förefaller många ovetande om vad som försiggått och vissa tycks t o m misstänka att man fantiserar. Man får intryck av att mycket i själva verket är skendiskussioner - diskussioner för samtalandets skull - inte för att något på allvar skall göras, åtgärdas, planeras eller penetreras. Å andra sidan verkar det som om vissa saker måste stötas och blötas otaliga gånger för att man skall kunna formulera sig en uppfattning och internalisera den i hela personalgruppen. Ett exempel på detta är de ständigt återkommande diskussionerna om det skrivna biståndets vara eller icke vara. Jag hörde dessa diskussioner för första gången i början av projektiden och sedan har de återupptagits med jämna mellanrum. Från början var stora delar av socialsekreterarkåren *när det kom till kritan* emot att slopa det skrivna biståndet, men nu förefaller alla, kanske tack vare IoR:s kampanjer, överens om att det vore bra. Påminner man om att åsikterna varit delade möts man av den kollektiva glömskan: Nej, detta har vi alltid varit överens om.

Ett exempel på hur IoR sökte impulser "utifrån" var deras initiativ till erfarenhetsutbyte med Östra socialbyrån. Man var dels intresserade av att få veta mer om idéerna bakom deras planerade "rådgivningsgrupp för områdesbaserat socialt arbete", dels undersöka eventuella möjligheter att samarbeta. Diskussionerna vid träffarna rörde emellertid framförallt de allmänna svårigheter som hängde ihop med arbetsuppgifternas art och den relativt fristående ställningen i organisationen.

IoR-gruppen stärktes i sina idéer att själva göra något åt problemen genom den handledning de fick av Ruth Wächter och Maivor Gustavsson från Stockholm (kända för olika former av framgångsrikt forsknings- och utvecklingsarbete, se Sunesson, 1985 samt Topor 1985 och 1987). Deras spontana reaktion på projektbeskrivningen var enligt gruppens utsago, att den mer styrdes av personalens och organisationens behov av att "serva sig själva" än av en önskan att förbättra förhållandena för klienterna. De tyckte att den präglades av ett tekniskt-byråkratiskt och objektifierande utredarspråk som rimmade illa med målsättningarna om ökad service och tillgänglighet. Reglerna om "skrivet bistånd" framstod också i deras ögon som byråkrati in absurdum och direkt missgynnande för klienterna. Så länge sådana regler tilläts styra arbetet riskerade projektresultatet

stanna vid enbart en geografisk förflyttningen till nya lokaler.

För loR-gruppen var det också betydelsefullt att i Stockholm få se inspirerande, konkreta exempel på alternativa lösningar som föreföll fungera bra. Där hade man infört en socialrättslig enhet och områdesförlagda hjälpstationer som byggde på intimt samarbete med bl a hemtjänsten och barnomsorgen. Dessutom fanns verksamheter som t ex EMMA, där skilda personalkategorier i samverkan hade lyckats utforma ett alternativ eller komplement till psykiatrin för ensamma och olyckliga människor. Distinktionen mellan vårdansvar och behandlingsansvar uppgavs i Stockholm inte längre föranleda problem; den som hade kontakt med familjen hade också behandlingsansvar och "informellt vårdansvar". Uppstod grava missförhållanden gjorde denne emellertid en anmälan till rättsheten där det formella vårdansvaret låg. Frågorna om biståndsregler och dokumentation när det gällde öppna, frivilliga och stödjande insatser, hade man löst genom användning av s k arbetskort istället för personakter. Arbetskorten tjänade som arbetsenheternas "minne" av klientkontakterna och gav underlag för statistik över *verksamheten*, men revs efter sex månader.

loR-gruppen började på olika sätt aktivt propagera för att frångå reglerna om skrivet bistånd och att införa nya sätt att dokumentera socialbyråns arbetsinsatser på. De berättade om erfarenheterna från Stockholm och kunde med stöd av den grupp inom Sociala avdelningen som höll på med en översyn av dokumentationssystemet, argumentera för sin sak. Frågetecknen som hade funnits kring den juridiska sidan av saken kunde nu redas ut. Det fanns en föreställning om att biståndsreglerna hade tillkommit för att stärka klienternas rättssäkerhet, men det hade aldrig varit lagstiftarens mening att kringgärda de öppna och frivilliga arbetet med samma byråkratiska regelapparat som gällde de individuellt behovsprövade och tvingande åtgärderna (Jfr Förvaltningslagen). I ett arbetsmaterial från den centrala arbetsgruppen konstaterades bl a följande:

För individ- och familjeomsorgen betyder detta att alla insatser av immateriell art (rådgivning, behandling osv) kan efterfrågas och erbjudas människor i mån av tid, kunskap, resurser och under förutsättning att man är överens med klienten om syfte och tillvägagångssätt. Några formella beslut om sådana insatser behöver inte fattas. Socialarbetarna är anställda för att göra just detta. För sådan verksamhet krävs

emellertid en särskild insatsrelaterad dokumentation och - i vissa fall - journalföring (Levin, 1988).

De flesta socialsekreterarna uppgav sig, nu liksom tidigare, på ett principiellt plan vara emot biståndsreglerna och de traditionella mätkriterierna. Det framkom emellertid att det fanns ett delvis dolt motstånd som bottnade i yrkesprotektionistiska överväganden och ren självbevarelse drift. (Den "kollektiva glömskan" hade i detta fall alltså rationella förklaringar.)

Socialsekreterarna i de sociala grupperna var angelägna om att få behålla behandlande inslag i arbetet och menade att de som formellt vårdansvariga dessutom hade behov av insyn samt var bäst skickade att avgöra vilka insatser som var motiverade. Utan reglerna om skrivet bistånd ansåg de att kontrollmöjligheterna skulle minska avsevärt. De befarade också en "urholkning av yrkesrollen", med utrymme för enbart utredande och administrativa sysslor, vilket var en av orsakerna till det passiva motståndet. (Basenheternas ihärdiga kritik *mot* biståndsskrivandet hade på motsvarande sätt delvis sin upprinnelse i denna konkurrenssituation.) Samtidigt insåg socialsekreterarna att det fanns vårdideologiska skäl för att ändra på bestämmelserna. Man kan spekulera mer om de bakomliggande motiven för att hålla fast vid "skrivet bistånd" : var det kanske så att om klienterna tillbakavisade erbjudanden om hjälp, kunde det användas för att bevisa deras bristande motivation? Blev det därmed bli lättare att avslå ansökningar om ekonomiskt bistånd eller att ta till tvångsåtgärder?

Ett mer allmängiltigt skäl var emellertid att antalet ärenden och fattade beslut än så länge var de enda verksamhetsmått som användes vid fördelning av resurser; minskad registrering riskerade alltså få negativa konsekvenser för såväl personalen som den fortsatta verksamheten. För att tillförsäkra sig resurser måste organisationen med andra ord anpassa sig efter de utvärderingskriterier som anslagsgivarna betraktade som relevanta, även om dessa gav en felaktig bild av vad som faktiskt utträttades.

Att inställningen bland socialsekreterarna svängde skulle kunna tolkas som ett tecken på en begynnande uppluckring av yrkesreviren mellan personalen på basenheterna och de sociala grupperna. Sådana tendenser kunde ibland skönjas, men de hetsiga diskussioner som den planerade sammanslagningen av enheterna föranledde stödjer inte en sådan hypotes (se nedan). Enigheten i frågan var snarare ett resultat av IOR:s

"övertalningskampanj" och signaler om ändrade rutiner från Sociala avdelningens arbetsgrupp. IoR uttalade önskemål om att Södra socialbyrån skulle utses till försöksdistrikt för utveckling av månadsstatistiken och s k insatsrelaterad dokumentation.

IoR-gruppens mest konkreta utvidgning av sin verksamhet var emellertid att starta hushållsekonomisk rådgivning. Det var som tidigare nämnts egentligen meningen att Ekonomigruppen skulle ta sig an denna uppgift (och Oxiegruppen, som också gjorde det). Inför risken att planerna aldrig skulle förverkligas erbjöd sig IoR att göra ett försök.

Hushållsekonomisk rådgivning

Hushållsekonomisk rådgivning i Socialtjänstens regi är en verksamhet som det började talas allt mer om på 80-talet och som går ut på att ge människor råd om hur de kan få pengarna att räcka bättre. I handböckerna nämns tre olika ambitionsnivåer för hushållsekonomisk rådgivning: den lägsta nivån inskränker sig till allmänna upplysningar och hänvisning till andra samhällsinstanser, nästa innefattar dessutom att man tillsammans med klienten eller klienterna gör upp en enklare budgetöversikt och den tredje nivån, slutligen, innebär att man försöker göra en ordentlig ekonomisk sanering och har som ambition att bedriva ett långsiktigt förändringsarbete (Se Socialstyrelsens PM 1988:9). Sätten att bedriva rådgivningen varierade och berodde på kommunernas satsningar och socialarbetarnas ambitioner. Arbetet förutsatte emellertid samarbete med andra samhällsinstanser som t ex kronofogdemyndigheten, kommunens konsumentvägledning, försäkringskassan och olika banker.

Bland ifrågasattes det om hushållsekonomisk rådgivning verkligen var en uppgift för Socialtjänsten; vissa hävdade att ansvaret för sådan service snarare borde åligga organ som t ex Konsumentverket eller bankväsendet. Diskussioner om vilken yrkeskategori inom Socialtjänsten som skulle bedriva verksamheten förekom också. En del betraktade hushållsekonomisk rådgivning som en i huvudsak katedral uppgift, väl lämpad för t ex egt-handläggare att utföra, medan andra vidgade begreppets betydelse och ansåg att det innehöll moment av socialt förändringsarbete.

Intresset för hushållsekonomisk rådgivning var alltså på intet sätt unikt för Södra socialbyrån i Malmö, utan exempel på en metod i socialt arbete

som praktiserades på flera håll i landet. På vilket sätt var detta ett arbetssätt som låg i tiden?

Trots det förbättrade konjunkturläget hade många människor i Sverige fått vidkänna en stagnation eller t o m försämring av privatekonomin. Besparingar hade tagits i anspråk, socialbidragsberoendet ökat och kreditmarknaden hade tack vare en liberal politik och aktiv marknadsföring expanderat kraftigt (Se Socialstyrelsens PM 1988:9). Eftersom kreditprövningen inte alltid var så noggrann och de faktiska lånekostnaderna sällan tydligt framgick av annonserna, hade alltför många människor lockats till att leva över sina tillgångar. Kronofogdarnas indrivningar ökade i antal. Bankernas marknadsföring var tidvis föremål för häftig kritik i massmedia och en statlig skuldkommitté tillsattes för att utreda de sociala följderna av hushållens ökade skuldsättning.

Socialarbetarna märkte av dessa problem i sitt arbete. Eftersom socialtjänsten skulle ha en förebyggande funktion och präglas av en serviceinriktning, kom hushållsekonomisk rådgivning att betraktas som ett värdefullt inslag i det sociala arbetet. Dessutom utövade alla former av *metoder* och *specialisering* ett slags magisk dragningskraft på stora delar av socialarbetarkåren. Många socialsekreterare kände behov av ökad struktur i arbetet, vilket delvis kan betraktas som ett uttryck för professionaliseringssträvanden.

Sist, men inte minst, bör intresset för hushållsekonomisk rådgivning ses mot bakgrund av de kommunalekonomiska perspektiv som kännetecknade 80-talets socialvård, och som tydligt kom till uttryck på Södra socialbyrån.

På Södra socialbyrån i Malmö betraktade man hushållsekonomisk rådgivning som en metod i socialt arbete och som en angelägen uppgift för socialtjänsten. För socialarbetare faller det sig naturligare än för andra yrkesgrupper att diskutera orsakerna till varför ekonomin blivit trasslig, hävdade man, vilket ansågs nödvändigt om rådgivningen skulle bli till gagn för socialvårdens klienter. Socialtjänsten förmodades dessutom kunna ge stöd och uppmuntran åt de människor som måste bryta tidigare livsmönster för att få ekonomin på fötter. Om man skulle lyckas att förebygga ekonomiska krissituationer genom rådgivning skulle detta samtidigt ge klienterna bättre förutsättningar att lösa även andra sociala problem.

Trots att det ofta talades om hushållsekonomisk rådgivning på Södra socialbyrån, var det inte förrän det andra projektåret som man började

bedriva sådan verksamhet och då i mycket blygsam omfattning. Efter ett antal tillfälliga lösningar tog en socialsekreterare i Oxiegruppen och en i loR-gruppen sig an uppgiften. Den senare ägnade fr o m maj -88 ungefär en halvtid åt budgetrådgivning. Hösten 1988 startade man också en mindre referensgrupp för diskussioner om hushållsekonomisk rådgivning, bestående av representanter från loR, Ekonomigruppen, Oxiegruppen och den sociala enhet som under en begränsad period också bedrev budgetrådgivning. Gruppen träffades en gång i månaden och syftet var att skapa ett forum för erfarenhetsutbyte, metodutveckling samt utvärdering av rådgivningen.

Socialsekreterarna var överens om att hushållsekonomisk rådgivning var en hjälpinsats som borde bygga på frivilligt deltagande från klienternas sida. Bortsett från etiska argument talade negativa erfarenheter från de få tillfällen då klienternas valmöjligheter varit begränsade för en sådan inriktning. De ansåg vidare att det var olämpligt att ge budgetrådgivning i samband med socialbidragsprövningen; de menade att en sådan lösning innebar försämrade möjligheter att etablera ett gott samarbete och öppen kommunikation med klienterna, vilket bedömdes som avgörande för metodens framgång. Rådgivningen skulle istället bygga på "hjälp till självhjälp-traditionen" och alla inslag av myndighetsutövning bannlysas. Socialsekreterarna var dessutom skeptiska mot att förlägga verksamheten till socialbyråns huvudbyggnad; hembesök och fristående lokaler i bostadsområdet lämpade sig bättre för erbjudanden av det här slaget.

Diskussionerna om hur den hushållsekonomiska rådgivningen skulle utformas förändrades under projektiden. De ganska otydliga visioner som fanns från början ersattes så småningom av mindre genomgripande, men konkreta åtgärder. Socialsekreterarna beslutade sig för att försöka anpassa rådgivningen efter vad socialbyråns klienter kunde ha nytta av och att i en första etapp ge den en individuell inriktning; möjligen kunde det i ett senare skede bli aktuellt att göra servicen mer allmän och att bedriva rådgivning i grupp. Socialsekreterarna tyckte dock inte att hushållsekonomisk rådgivning var en metod som passade för alla klienter med ekonomiska problem. De betraktade det som föga meningsfullt att erbjuda sådan hjälp åt familjer som hade skulder överstigande 100 000 kronor och/eller vars inkomster var lägre än socialbidragsnormen. Erbjudandet riktades alltså i första hand till inte alltför skuldtyngda klienter som trots hyggliga inkomster inte klarade sig ekonomiskt. Det var också genom denna verksamhetsinriktning som man trodde sig ha störst

möjlighet att påverka distriktets socialbidragsutgifter.

Konkret lades arbetet upp så att rådgivaren och klienten träffades 3-5 gånger under ett halvårs tid; ofta höll de dessutom tät telefonkontakt mellan sammankomsterna. De socialsekreterare som ägnade sig åt eller hade ägnat sig åt hushållsekonomisk rådgivning, var vid projektidens slut alla angelägna om att verksamheten skulle få fortsätta och vidareutvecklas. Deras egna erfarenheter av det nya arbetssättet var goda och intrycket var att klienterna uppskattade servicen. Arbetet uppfattades också som en spännande och givande utmaning. Det väckte något av pionjärande - inget annat socialdistrikt i staden erbjöd sådan renodlad form av ekonomisk rådgivning.

Socialsekreterarna menade att den rena rådgivningsfunktionen innebar en förändring av yrkesrollen. Klientkontakten fick enligt dem en ny dimension när socialbidragsbedömningarna sköttes av andra handläggare; det var en delvis ny och lustfylld erfarenhet att människor frivilligt tog kontakt och öppnade sig, utan att samtidigt göra anspråk på pengar (Se Meeuwisse, 1988, där även några klienter intygar skillnaden mellan rådgivningen och de gängse mötesrutinerna). Följande utdrag ur en intervju med en socialsekreterare i IoR-gruppen (från oktober 1988), får belysa den positiva inställningen till den nya arbetsmetoden:

- Du sa nyss att du trivs väldigt bra med det här arbetet. Vad är det som är så givande egentligen?

- Jag tycker att i de kontakter jag har haft där har man mött mej på en annan nivå - ja, det har varit positiva kontakter. Dom har, jag vet inte om det stämmer men, jag uppfattar det som att man har varit glad över att få den här hjälpen. Jag skall inte säga tacksam - det låter så dumt att man är tacksam - men man har tyckt att det var bra helt enkelt.

- När du talar om en annan nivå, vad menar du då?

- Ja..., man sitter inte och dividerar om hur mycket du ska bli beviljad, om du ska ha till den hemutrustningen eller till det klädbidraget eller normen är si och så och du får den här mellanskillnaden, utan här tittar vi på hur det faktiskt ser ut. Så här ser din ekonomi ut och vad kan vi göra för att förbättra den, och samtidigt försöker man ge människor ett eget sätt att klara av det, att själv kunna klara av det inom sina ramar. Jag tycker att man slipper den där beroendeställningen - man är liksom mer på samma nivå. I alla fall upplever inte jag det som man sitter som tjänsteman här och bara beviljar pengar och

kontrollerar klienternas uppgifter. Det är mycket roligare att arbeta på det här sättet än med den ensidiga kommunikation man har när man arbetar med socialbidrag, för den är faktiskt ensidig.

Vid projekttidens slut hade uppskattningsvis ca 25 personer erhållit någon form av budgetrådgivning av socialsekreterare i Södra socialdistriktet. Frågan om hur rådgivningen skulle organiseras var ännu inte löst; flera socialsekreterare var mer eller mindre tillfälligt engagerade i arbetet och det rådde osäkerhet om vem eller vilka som skulle ha huvudansvaret för verksamheten. Själva arbetssättet befann sig också i ett prövostadium - man gjorde ständigt nya erfarenheter som sannolikt skulle påverka den framtida utformningen (Se Meeuwisse, 1988 och Nöremark, 1990).

Fortsättning följer.....

I detta avsnitt tar jag upp några av de frågor som var aktuella i utvärderingens slutskede och försöker återge det allmänna stämningläget i arbetsgrupperna. När vi satte punkt för utvärderingen i slutet av november 1988 var frågan om sparbetinget ännu inte löst, men den var inte heller lika "het" som tidigare under året.

Mycket energi gick under hösten 1988 istället åt till att försöka lösa den kontroversiella frågan om en framtida sammanslagning av de sociala grupperna och basenheterna, dock utan större framgång. Jag har tidigare nämnt att arbetsledargruppens principiella hållning var att inte fullfölja Färdrikttningsplanerna förrän man fick besked om hurvida det skulle inrättas en eller flera särskilda rättsheter eller ej - en princip som kallades "bättre bra än fort". (Med tiden framgick det dock att decentraliseringen innebar att de olika socialdistrikten själva måste fatta beslut i den frågan.) Att sammanslagningsdiskussionerna ändå aktualiserades berodde framförallt på att den ena sociala gruppens lokaler inte längre var tillgängliga efter årsskiftet och att Vuxenbasen hade lediga utrymmen att erbjuda.

Man beslutade därför att förbereda en s k "lokalmässig" sammanslagning, vilken i detta skede inte skulle medföra en "innehållsmässig" integration av enheterna. Även planeringen av ett sådant provisorium gav emellertid upphov till meningsmotsättningar, då det visade sig vara svårt att bortse

från i synnerhet de personalmässiga - och därmed indirekt också de vårdideologiska - konsekvenserna av en framtida integration.

En arbetsgrupp bestående av arbetsledaren på Vuxenbasen och den aktuella sociala gruppen samt några andra representanter för de båda enheterna tillsattes, och fick i uppgift att lägga fram ett förslag för hur lokalerna skulle utnyttjas. Från basenhetens sida uttrycktes önskemål om någon form av sam användning för att öka samarbetet. Socialsekreterarna föredrog emellertid att hålla isär de båda arbetsgrupperna och ville att de skulle använda olika våningar i huset. De kände sig hotade av den förestående flyttningen och förmådde då inte se till arbetets eller klienternas bästa. En socialsekreterare upplevde det hela på följande sätt:

Det är så trist när man kommer in på den här diskussionen, för det handlar bara om att vi ska kompromissa. De ska behålla sin verksamhet precis som den är, och så ska vi som något slags gummiband tacka och buga för att vi får komma dit. Det blir ju inte på lika villkor. /.../ Vi förlorar liksom allt på något sätt. Det gör vi faktiskt: arbetskamrater, lokaler, yrkesidentitet och allt.

Även den andra sociala gruppen och Ungdomsbasen drogs så småningom in i diskussionerna. Nu aktualiserades nämligen frågan om vilka yrkesgrupper som hade kompetens och ansvar att sköta vad, hur samarbetet i framtiden skulle utformas, arbetstider, lönesättning och vilka personer som skulle utses till arbetsledare på de nya biståndsenheterna. Var socialsekreterarnas främsta uppgifter att ha resurskännedom, utredningsansvar och myndighetsutövning eller skulle de också bedriva motivationsarbete och behandling? Skulle de i så fall arbeta i team tillsammans med behandlingsassistenterna, ha gemensam handledning och flexiblare arbetstider? Skulle de delta i det uppsökande arbetet och i det praktiska "institutionsarbetet"? Var det rimligt att socialsekreterarna skulle hinna med alla dessa uppgifter och kunna förena de olika rollerna? Var det några av socialsekreterarnas traditionella arbetsuppgifter som också behandlingsassistenterna kunde sköta? Borde löneskillnaderna minska om yrkesgränserna i praktiken började suddas ut eller skulle man ta störst hänsyn till utbildningstid och formellt yrkesansvar?

Dessa frågor hade väckts många gånger tidigare, men då på ett mer abstrakt och hypotetiskt plan; nu kände sig många direkt berörda av planeringen. De vårdideologiska fråsmålen fick i dessa diskussioner en mer undanskynd plats än de som gällde personalens egna intressen.

Jag har tidigare nämnt att många av socialsekreterarna i projektets inledningsskede hade varit öppet negativa till Färdriktningens förslag om integrerade biståndsenheter. Senare intog de, delvis som en följd av det ökade samarbetet med basenheterna, en mer positiv, men fortfarande avvaktande attityd. Skepsisen var inte minst betingad av ett motstånd mot att splittra de befintliga arbetsgrupperna, något som personalen på basenheterna inte i lika hög grad var hotade av. Sannolikt var detta värnade om gruppgemenskapen samtidigt en bidragande orsak till att personalens placering - utom när det gällde arbetsledarna - tycktes gå att lösa relativt friktionsfritt. De allra flesta socialsekreterarna i den sociala grupp som hade haft mest samarbete med Ungdomsbasen, sade sig helt enkelt i framtiden vilja arbeta med barn- och ungdomsfrågor, och i den andra sociala gruppen var intresset för missbruksfrågor störst. (Intresset av att arbeta på biståndsenheterna bland personalen i andra arbetsgrupper undersökte man inte.) Socialsekreterarnas tidigare invändningar mot specialisering på vissa klientgrupper, istället för att arbeta områdesinriktat, framförde de numera sällan. Paradoxalt nog förespråkade en arbetsledare från basenheterna istället den geografiska familjevårdsprincipen vid ett möte, men avfärdades då av samtliga närvarande eftersom principen sades stå i strid med Färdriktningen.

Den kanske mest konfliktladdade frågan under detta skede var vem eller vilka som skulle tilldelas vilken typ av arbetsledaransvar på respektive biståndsenhet. Trots byråföreståndarens försök att tillfredsställa så många intressen som möjligt, tycktes det inte finnas någon samförståndslösning i sikte. Konkurrensen om tjänsterna var mycket hård. När vi satte punkt för utvärderingen hade en arbetsgrupp fått i uppgift att göra ett skriftligt förslag på hur de nya biståndsenheterna skulle utformas och byråföreståndaren höll på att utarbeta ett system för objektiv rangordning av sökande till arbetsledartjänsterna.

Stämningssläget i Ekonomigruppen var sedan en tid tillbaka påfallande gott. Personalstyrkan hade stabiliserats och den nya arbetsledaren lyckades enligt gruppmedlemmarna med den svåra balansgången att både värna om personalen och arbetets utveckling. Äntligen tycktes grundförutsättningarna för ett förändringsarbete finnas. En socialsekreterare beskrev situationen så här:

Jag tycker det är först nu när jag är förlängd året ut på den här tjänsten, och jag vet att jag antagligen kommer att få sitta kvar, om vi får behålla projektet, som jag har bör-

jag kunna planera, börjat kunna jobba. Och nu tycker jag att det har blivit en helt annan stämning, det går liksom inte att jämföra. Jag tycker att det går åt rätt håll. Man känner att jobbet utvecklas. Jag känner mig mycket bättre, är gladare och jag får för mig att jag är bättre för mina klienter. /.../ Vi har varit samma personal i gruppen sedan den förste mars och trivs med varandra. Man börjar växa i sin roll: vi kommer fram till bra lösningar och man inser att det här klarar jag ju faktiskt av. Så det är stor skillnad!

De tidigare omtalade planerna kunde nu på allvar börja realiseras; för att nämna ett exempel förutsatte ju samarbetet med Rådgivningsgruppen att man först lärde känna narkotikamissbrukarna. En rad nya idéer väcktes också, t ex att utveckla någon form av särskilt anpassat stöd för ensamstående mödrar som länge varit socialbidragsberoende och att noggrant undersöka orsakerna till de yngsta socialbidragstagarnas hjälpbehov.

Harmonin i Ekonomigruppen vid denna tid återfanns inte i Egt-gruppen. Stämningen bland socialsekreterarna där var uppgiven; de ansåg fortfarande att andra arbetsgrupper inte tog sitt ansvar för de klienter som behövde mer än ekonomisk hjälp, att det inte gick att hinna med uppföljningarna p g a ett för pressat arbetsschema och att arbetet i allt för hög grad fick skötas enligt löpande band-principen. De ville inte nöja sig med de tillfälliga förstärkningar som gruppen erbjöds, utan önskade att en socialsekreterare anställdes för att ta emot nybesöken. Egt-metoden hade enligt socialsekreterarna visserligen bidragit till ökad saklighet i bedömningarna, kortare väntetider och färre antal akutbesök, men den personliga kontakten med klienterna åsidosattes. Enligt byråföreståndaren skulle missnöjet bland socialsekreterarna i Egt-gruppen uppmärksammas i det fortsatta utvecklingsarbetet.

De flesta egt-assistenterna föreföll emellertid ganska nöjda med sitt arbete: många värdesatte klientkontakten och de nya arbetsuppgifterna. Samarbetet med socialsekreterarna fungerade relativt friktionsfritt även om befattningsbeskrivningarna inte längre ansågs överensstämma med verkligheten. Egt-assistenterna hävdade att deras arbetsuppgifter numera var svåra att skilja från socialsekreterarnas. Inför de kommande revisionsförhandlingarna lämnade de in en skrivelse med yrkanden om ändrad befattningsbeskrivning och högre lön. Det torde vara intressant att följa professionaliseringssträvandena inom denna nya yrkesgrupp framöver.

Oxiegruppen upplevde sig nu liksom tidigare som lite utanför, inte minst när det gällde projektdiskussionerna, trots försök på socialbyrån att förbättra informationen och kommunikationen mellan de olika arbetsgrupperna. Den s k Utbildningsgruppen (en grupp som tillsatts för att följa upp behovet av utbildning och handledning på socialbyrån) hade utarbetat ett långsiktigt internutbildningsprogram med veckosammankomster som var öppna för hela personalstyrkan. Som en stående punkt i Tvärgruppsmötena fick dessutom någon arbetsgrupp varje gång i uppgift att presentera sin verksamhet.

Jag har beskrivit utvecklingstendenserna inom loR-gruppen tidigare i kapitlet. Ibland hörde man röster på Södra socialbyrån som förespråkade en ännu mer offensiv inriktning, med större utrymme för planering av alternativa, förebyggande fältinsatser. Vissa ansåg vidare att det vore fördelaktigt ur bl a samordningssynpunkt om Fältgruppen organisatoriskt slog sig samman med loR-gruppen, vilket det också fattades beslut om.

Sammanfattning

Det utvecklingsarbete som bedrevs på Södra socialbyrån fick, som en konsekvens av en rad samverkande faktorer, minskad betydelse under det andra projektåret. Arbetsförutsättningarna förändrades i vissa avseenden; personalomsättningen ökade och förvaltningsorganisationen fick nytt utseende i maj 1988. Dessutom väckte förslag och rykten om resursindragningar och organisationsförändringar "uppifrån" (sparbeting och införande av kommundelsnämnder) oro hos personalen och minskade deras intresse för förändringsarbete.

Tidvis tedde sig allt i organisationen ovisst, tumultartat och kaotiskt och de diskussioner som fördes på Södra socialbyrån gällde i första hand att försöka rädda vad som räddas kunde. Projektarbetet blev, i synnerhet under våren 1988, en fråga om att utåt försvara resurser och befintlig arbetsorganisering. Vissa försök att försvara projektet och protestera mot nedskärningarna gjordes. Den konsekvensbeskrivning som arbetsledarna skrev var känslomässigt och protektionistiskt färgad, snarare än sakligt grundad. Hoten utifrån och kampen för överlevnaden innebar att den kollektiva "vi-känslan" inom organisationen stärktes under en period men bidrog inte till att föra utvecklingsarbetet vidare.

Arbetsledargruppen försökte på olika sätt väcka liv i projektidéerna men förmådde nu inte engagera hela personalstyrkan. Projekt Södra socialbyrån föreföll inte längre vara en gemensam angelägenhet utan i allt högre grad en arbetsledarfråga som tidvis väckte protester.

IoR-gruppen gjorde emellertid en del försök att vidareutveckla arbetet i projektets anda, genom att verka för förändrade mät- och dokumentationsrutiner samt ansvara för hushållsekonomisk rådgivning.

Under hösten 1988 gick mycket energi åt till att planera för en lokalmässig integration av basenheterna och de sociala grupperna i Södra socialdistriktet. De konfliktfyllda frågorna om socialsekreterarnas respektive behandlingsassistenternas/vårdarnas skilda yrkesroller, ansvarsfördelning, revir, kompetens och lönesättning aktualiserades återigen.

När försökstiden för Projekt Södra socialbyrån gick ut var ovissheten om hur framtiden skulle gestalta sig fortfarande stor. Vissa projektidéer hade nått stabil förankring och föreföll vara så gott som iförlivade i organisationen. Egt-handläggning, en särskild informations- och rådgivningsgrupp, hushållsekonomisk rådgivning och arbetslöshetsprojekt uppfattades internt inte längre som tillfälliga försöksverksamheter utan tillmättes lika stort (eller större) existensberättigande som det traditionella arbetet. Många frågor var emellertid olösta. En gällde om personalen skulle få behålla projektresurserna eller ej och hur man skulle hantera en eventuell förlust.

9. Personalens utvärdering av projektet

En ny enkätundersökning

Mot slutet av den tvååriga försökstiden genomförde Utvärderingsgruppen en enkätundersökning bland personalen på Södra socialbyrån (Se Lenz, 1988), som kan ses som en motsvarighet till den som gjordes i september 1986 om förväntningarna på projektet. Syftet var att låta personalen summera sina projekterfarenheter.

Frågeformuläret delades ut och besvarades i samband med ett möte i oktober 1988 där majoriteten av personalen var församlad. De som inte var närvarande fick tillfälle att svara på frågorna senare. Av de sammanlagt ca 90 personer som hade varit delaktiga i Projekt Södra socialbyrån inkom 58 med svar, varav tre dock blanka. Bortfallet var m a o ca 1/3. Vid en jämförelse av de olika arbetsgruppernas svarsfrekvens i förhållande till arbetsstyrkan framkom att de sociala grupperna, Ekonomigruppen och Ungdomsbasen var bäst representerade, medan mindre än hälften av arbetsstyrkan i Oxiegruppen och Egt-gruppen hade besvarat enkäten. Det är m a o med begränsad tillförlitlighet som man genom enkäten kan uttala sig om uppfattningarna i de *enskilda* grupperna.

Enkäten bestod av tio frågor; sex "öppna" och fyra med givna svarsalternativ, men med utrymme för egna reflektioner och kommentarer. Frågorna gällde personalens bedömningar av projektutfallet i förhållande till de uttalade, övergripande målsättningarna och ambitionerna, vad som enligt dem varit projektets starka respektive svaga sidor, hur det hade påverkat den egna arbetssituationen och samarbetet med andra (inom såväl som utom den egna arbetsgruppen), hur ett projektarbete bör läggas upp, samt på vilket sätt de önskade arbeta framöver. Svaren på några av dessa frågor sammanfattas i det följande.

I enkäten gjordes en distinktion mellan projektets mål och dess ambitioner, även om gränsdragningen kan förefalla diffus. Utvärderingsgruppen gav en definition, enligt vilken målen var de *resultat*

som eftersträvades i projektet och ambitionerna de *arbetsmetoder* och förändrade synsätt som skulle leda fram till att målen uppfylldes. Enligt projektbeskrivningen var projektets övergripande målsättning att ge ökad service åt de boende i området, att utveckla och förbättra arbetsmetoderna i det sociala arbetet samt att utveckla samarbetet mellan socialbyrån och basenheterna. Projektets ambitioner var satsning på olika former av förebyggande åtgärder, ökat stöd åt klienterna så att de kunde komma igång med arbete, utbildning eller annan sysselsättning och andra insatser för att göra dem oberoende av socialbidrag.

Personalen hade av svaren att döma i huvudsak ganska positiva erfarenheter av sitt projekt, men betecknade snarare utfallet som en utveckling i rätt riktning eller som *delvis* uppnådda resultat än som över förväntan framgångsrikt (Se Lenz, 1988). Den bild som nu framtonade var med andra ord försiktigare och betydligt mer självkritisk än den som gavs i "konsekvensbeskrivningen" från mars 1988. Några beskrev t o m projektet som i vissa avseenden helt misslyckat och en del ansåg sig inte kunna besvara frågorna.

Av projektmålen var det "ökad service åt de boende" som ansågs bäst uppfyllt. Svaren antydde vidare att personalen tyckte att de hade lyckats uppfylla målen i högre utsträckning än att genomföra ambitionerna. En tolkning skulle kunna vara att man ansåg sig ha uppnått vissa resultat utan att det förknippades med genomgripande förändringar av arbetsätt och metoder (det minskade antalet ärenden och besparingseffekten var t ex tecken på framgång som ingen med säkerhet kunde förklara). Resurstillskottet hade förbättrat arbetsmöjligheterna och uppfattades som nödvändigt för att påbörja förändringsarbetet, men hade enligt personalen ännu inte inneburit en frigörelse från traditionella arbetsmönster.

Som exempel på projektets starka sidor nämnde man vanligen loR:s arbete, Arbetslöshetsprojektet, samarbetet mellan de sociala grupperna och Ungdomsbasen när det gällde kontaktfamiljerna och det nya sättet att följa upp polisanmälningar (Pluto) samt den påbörjade hushållsekonomiska rådgivningen. Anmärkningsvärt nog var det endast få som tog upp den omfattande rationalisering av socialbidragsarbetet som hade ägt rum på Södra socialbyrån. Det var egentligen bara någon representant för Oxiegruppen och de egt-assistenter som besvarade enkäten som framhöll egt-metodens förtjänster (de senare uppgav att det nya arbetssättet inte minst hade inneburit ökad arbetstrivsel). En tänkbar förklaring kan vara

att personalen inte längre uppfattade egt-handläggningen som en projektåtgärd, utan som ett självklart inslag i det sociala arbetet. Det är också möjligt att de inte nämnde egt-metoden med tanke på de motsättningar som hade uppstått mellan Egt-gruppen och Ekonomigruppen.

Socialekreterarna i Ekonomigruppen ansåg av enkätsvaren att döma fortfarande att de hade för hög ärendebelastning för att kunna förverkliga alla projektambitioner. De bedömde emellertid arbetsförutsättningarna som bättre än tidigare och beskrev stämningen inom arbetsgruppen som mycket god. Även i loR-gruppen var tongångarna positiva. Man upplevde det som berikande att få vara med att utveckla ett nytt arbetssätt, vars inriktning man trodde på och som redan visat resultat.

En hel del av dem som besvarade enkäten ansåg att det hade varit rätt att flytta ut de sociala grupperna till egna lokaler i bostadsområdena, men det fanns de som menade att det hade varit bättre att avvakta och istället verka för en integration med basenheterna i enlighet med Färdriktningen. Kommentarer i enkätformulären visade dock att många kände oro inför den förestående sammanslagningen, trots att den i en första etapp endast skulle vara "lokalmässig". Farhågorna bottnade i ovisshet kring hur ansvarsfördelningen och tjänstetillsättningarna skulle lösas.

Enligt representanterna för de sociala grupperna hade projektet bidragit till att klienterna nu kunde möta socialekreterarna i en mindre hotfull miljö och ett närmare samarbete mellan socialekreterarna och basenheterna. Vissa menade att detta i sin tur innebar bättre problemlösningsförmåga. Föräldrade rutiner, tidskrävande administration och otillräcklig kontorsutrustning var sådant som socialekreterarna uppfattade som hinder i arbetet.

Många på Ungdomsbasen kände sig tack vare projektet mer delaktiga i distriktets sociala arbete än tidigare och tyckte att möjligheterna att påverka skeenden utanför den egna enheten hade ökat. De som besvarade enkäten på Vuxenbasen var mer oense om vad projektet hade betytt för deras verksamhet; enligt vissa tydliga förbättringar och enligt andra inget alls. Projekt Södra socialbyrån hade enligt svaren som inkom från Oxiegruppen och Fältsektionen inte inneburit någon större förändring av deras arbete, vilket de delvis betraktade som ett utslag av bristfälliga informationskanaler.

Faktorer som mer allmänt ansågs ha hindrat projektets utveckling och orsakat dess tillkortakommanden var hög personalomsättning, dålig introduktion av vikarier och upprepade hot om indragning av tjänster, vilka

dessutom hade lagt sordin på arbetsglädjen.

En enkätfråga behandlade projektets eventuella inverkan på relationerna inom organisationen; trivseln inom den egna arbetsgruppen, samarbetet med andra arbetsgrupper, förhållandet till arbetsledare och chefer samt förhållandet till politikerna (Se Lenz, 1988).

Många tyckte att projektet hade påverkat trivseln *inom* arbetsgrupperna i positiv riktning, men vissa menade att projektet inte spelat någon avgörande roll i det avseendet och någon t o m att det försämrat arbetsklimatet.

När det gällde projektets betydelse för samarbetet *mellan* arbetsgrupperna var personalens skepsis dock större. Endast omkring en tredjedel av svaren talade om gynnsam effekt, resten var fördelade på kategorierna inte alls, vet ej eller negativ. Den samhörighet som ansågs ha funnits i synnerhet mellan de arbetsgrupper som tidigare höll till i Södra distriktets huvudbyggnad, uppgavs vara på väg att försvinna. En del beklagade denna förutspådda (jämför resultaten av den första enkätundersökningen som omnämns i kapitel 4) konsekvens av de sociala gruppernas utlokalisering och renodlingen av socialbidragsarbetet.

Enligt enkätsvaren hade Projekt Södra socialbyrån däremot inte inverkat negativt på förhållandet till arbetsledare och chefer, tvärtom. Tack vare den gemensamma arbetsuppgiften hade man kommit varandra närmare och arbetsledarna varit mer tillgängliga än vanligt. Man uttryckte dock besvikelse över att omsättningstakten bland arbetsledarna hade varit hög även under projekttiden. Att arbetsledarna hade övertagit det formella projektansvaret efter ungefär halva försökstiden uppmärksammades ö h t inte i detta sammanhang.

Enligt nästan 3/4 av dem som besvarade enkäten hade förhållandet till politikerna antingen inte påverkats alls genom projektet eller osäkert hur. Svaren återspeglar personalens upplevda svårigheter att få gehör för sina idéer och intressen hos beslutsfattarna, politikerna lät sig enligt många inte påverkas. Andra var av uppfattningen att politikerna hade stört verksamheten genom att lägga sig i för mycket, medan åter andra hävdade att deras ökade uppmärksamhet i viss mån stimulerat personalen till kritiskt tänkande och kreativt ifrågasättande.

Den sista enkätfrågan gällde vilka råd man skulle vilja ge till kolleger som tänkt starta ett projekt. Det personalen på Södra socialbyrån framförallt betonade var att förankra projektets syften och mål på alla nivåer i organisationen och att noggrant konkretisera vad man vill uppnå

och hur detta skall gå till. En annan viktig förutsättning sades vara att alla arbetsgrupper är delaktiga i förändringsarbetet och att personalomsättningen hålls nere. En hel del svar underströk även betydelsen av att skapa gynnsamma förutsättningar för att projektet hålls vid liv, t ex genom att tillsätta en projektsekreterare eller en särskild projektarbetsgrupp samt att fortlöpande dokumentera och diskutera skeendet. Dessa råd bottnade i egna erfarenheter och säger något om vad personalen på Södra socialbyrån tyckte att de hade lärt sig av sitt projekt.

10. Sammanfattning och diskussion

Socialbyråprojektens allmänna bakgrund och skilda förutsättningar

Det försöksprojekt på Södra socialbyrån i Malmö som beskrivs i denna rapport, liksom det på Östra socialbyrån som tidigare har dokumenterats, växte fram ur en krissituation. Jag försöker beskriva projektets förutsättningar, utvecklingsfaser och resultat och studerar projektförloppet "inifrån" mot bakgrund av vad som framkommit vid observationer, personalintervjuer, personalenkäter, i olika skrivelser etc, samt med hjälp av en organisationsteoretisk referensram. Jag intresserar mig för samspelet mellan olika händelser och aktörer och försöker analysera projektarbetet som en "social förändringsprocess" (Se Olsson, 1988). Undersökningen gäller huruvida projektet bidrog till förändringar av arbetets organisation och innehåll, den interna makt- och ansvarsfördelningen, samarbetsmönster och arbetstrivsel. Jag jämför också förändringsprocessen på Södra socialbyrån med projektet på Östra socialbyrån.

Organisationsförändringar uppstår aldrig ur ett vakuum och är sällan endast en produkt av snillrika idéer och målinriktat arbete, utan tvärtom resultat av en rad olika faktorer och överväganden. Förändringar inom s k människobehandlande organisationer föranleds oftare av kriser och yttre tryck, än av följsam anpassning till samhällets servicebehov (Se Hasenfeld, 1983). De krafter som främjar stabilitet väger i allmänhet tyngre än de som kräver förnyelse - trots att organisationer av detta slag äger vissa naturligt inbyggda förändringsmöjligheter. De officiella målsättningarna fyller snarast en ideologisk funktion. Vaga, mångtydiga och ibland t o m motstridiga mål kännetecknar människobehandlande organisationer, vilket huvudsakligen beror på att hänsyn måste tas till många olika parter samt svårigheter att enas kring hur världen ska utformas. Olika intressen måste tillgodoses och de moraliska frågor som

väcks har ingen självklar lösning. Kunskapen om hur människor fungerar är dessutom ofullständig och det är svårt att bedöma effekten av olika behandlingsinsatser. Dessa villkor överensstämmer väl med de förhållanden som råder i socialbyråorganisationer, vilka även utmärks av vissa inbyggda konflikter mellan samhällsintressen, verksamhetsintressen, yrkesintressen och klientintressen. Den offentliga debatten gäller ofta socialvårdens samhällsfunktion, inom socialarbetarkåren och organisationsteorin uppmärksammas dessutom ofta förekomsten av två helt olika kontrollsystem inom en och samma organisation - de byråkratiska och administrativa kraven å ena sidan och de professionella å andra. En vanlig uppfattning är att den byråkratiska kontrollen har störst genomslagskraft, även om socialarbetare på olika sätt försöker stärka sin professionella ställning.

Socialbidragsberoendet ökade i hela Sverige under början av 80-talet som ett resultat av flera års lågkonjunktur. Bidragsberoendet låg kvar på hög nivå även efter den konjunkturuppgång som satte fart 1985. I Malmö var den ogynnsamma utvecklingen särskilt påtaglig; 1986 hade dubbelt så många människor där socialbidrag som i en svensk genomsnittskommun. Trycket på socialbyråerna fick återverkningar på väntetiderna och socialarbetarnas arbetsbörda. Socialsekreterarna i Malmö var dessutom missnöjda med den personalpolitik som fördes, både när det gällde lönerna, anställningsvillkoren och arbetsintroduktionen. Personalomsättningen steg ohejdat och vid några tillfällen protesterade socialsekreterarna mot de rådande arbetsförhållandena genom att strejka.

På Östra socialbyrån formulerade några arbetsledare hastigt ett politiskt-taktiskt projektförslag, i syfte att få resurser för att kunna bemästra akuta arbetsmiljöproblem inom en del av organisationen. De högt satta målsättningarna - inte minst ett löfte om stora besparingar - saknade i själva verket realistisk förankring. Den politiska ledningen godkände Projekt Östra socialbyrån i slutet av 1985 och det beslutades i april 1986 att även Södra socialbyrån skulle få resurser för att förbättra organisationen. Beslutet om resursförstärkningar kan betraktas som ett försök från socialnämndens sida att tillmötesgå socialarbetarnas krav och minska riskerna för fler missnöjesyttringar. Meningen var dessutom att de båda försöksprojekten skulle granskas och jämföras med varandra. För den nytillträdde borgerliga majoriteten var det angeläget att på olika sätt försöka effektivisera och rationalisera den offentliga sektorn samt att vända trenden med galopperande socialbidragskostnader.

Eftersom Södra socialbyrån *erbjöds* att starta ett projekt behövde personalen inte marknadsföra sina idéer med sådana "övertalningsknep" som personalen på Östra socialbyrån tillgrip. Den särskilt tillsatta projektarbetsgruppen utformade ett projektförslag som till stor del utgick från personalens önskemål och uppskattade resursbehov. I jämförelse med grann-distriktets projekttillskott på nio tjänster samt kostnader för en utvärdering, utgjorde Projekt Södra socialbyrån också en större personalsatsning. Distriktet fick i enlighet med projektförslaget 16 tjänster: två krets-föreståndare, sju socialekreterare och sju sk egt-assistenten. (Sex av dessa tjänster var dock Södra distriktets del av en resursförstärkning som tilldelades alla socialdistrikt i Malmö, utom Östra distriktet, för försöksverksamhet med rationaliserad socialbidragshandläggning.) Därutöver avsattes medel för hyra och inredning av två lokaler, för handlednings- och utbildningskostnader samt för utvärdering av projektet. Projektresurserna var liksom när det gällde Östra distriktet garanterade för i första hand ett år, men försöksperioden beräknades pågå i två år. Byråföreståndarna gavs det formella ansvaret för projekten.

Till skillnad från projektet på Östra socialbyrån, som huvudsakligen var inriktat på att effektivisera och utveckla socialbidragsarbetet, betonades *samtliga* arbetsgruppers delaktighet i projektet på Södra socialbyrån. Den övergripande projektmålsättningen sades vara:

dels att ge ökad service till de boende i distriktet i form av information, rådgivning och förebyggande insatser, dels att genom ett målinriktat arbete med olika klientgrupper försöka nedbringa hjälpperiodernas längd. Syftet är också att utveckla samarbetet mellan socialbyrå och basenheter.

Trots att Södra socialbyråns projektbeskrivning inte innehöll något konkret besparingslöfte, innebar jämförelserna med det andra försöksdistriktet att även detta projekt bedömdes utifrån sådana premisser. Att spara pengar kom också internt att betraktas som ett mål med hög prioritet. Detta exempel på sk målförskjutning visar hur kommunalekonomiska intressen i kärva tider blir naturliga inslag i det sociala arbetet.

Socialbyråprojekten i Malmö tillkom alltså i en krissituation, som ett svar på vissa materiella och politiska förhållanden och konflikter, men var samtidigt genom sin utformning tydligt inspirerade av Socialtjänstlagen

och kommunala utvecklingsförsök i dess anda.

Sedan 1983 pågick förberedelser för en decentralisering av den sociala servicen i Malmö. En tjänstemannagrupp höll på att utarbeta en verksamhetsplan för den framtida individ- och familjeomsorgen. Planeringsarbetet gick under benämningen Färdriktningen och försöksprojekten på Östra och Södra socialbyråerna skulle utgöra led i denna övergripande förändringsprocess. Nyckelorden i Färdriktningen var närhet, tydlighet, behovsorientering och ökad frivillighet. Organisatoriska lösningar som förespråkades var att införa särskilda "informations- och rådgivningsgrupper", att göra en funktionsuppdelning mellan ekonomiskt biståndsarbete och andra sociala insatser, att införa en variant av soft-metoden, att inom varje distrikt bedriva socialt arbete inom ramen för s k "biståndsenheter" specialiserade på antingen barn- och ungdom eller vuxna samt att göra åtskillnad mellan tvingande och frivilliga åtgärder genom att inrätta en central rättsenhet för handläggning av LVU-ärenden.

De mindre "kontroversiella" delarna av detta åtgärdspaket hade vid projektens start redan genomförts på distrikten, medan övriga frågor lagts på is. Det var - inte oväntat - socialbidragsarbetet som ansågs angelägnast att genast reformera. Det första steget hade varit att genomföra en funktionsuppdelning mellan ekonomiskt biståndsarbete och övrigt socialt arbete på socialbyråerna, följt av försök att förenkla *vissa delar av socialbidragshandläggningen*. På Södra socialbyrån hade man genomfört dessa organisationsförändringar relativt tidigt och i en inte obetydlig omfattning, vilket innebar att personalen där - i motsats till kollegerna på Östra socialbyrån - redan vid projektstarten hade ganska stora erfarenheter av rationaliserad socialbidragshandläggning. Funktionsuppdelningen i sig och de tidiga rationaliseringsförsöken gav emellertid ingen omedelbar effekt, vare sig ur kostnads- eller arbetsmiljösynpunkt. Projekten på Östra och Södra socialbyråerna skall ses som försök att komma till rätta med bl a dessa svårigheter.

Båda projekten innebar satsningar på rationaliserad socialbidragshandläggning enligt den s k "Egt-metoden" (en förkortning av begreppet ekonomisk grundtrygghet) samt införande av särskilda arbetsgrupper för klientmottagning och datainsamling. Personalgrupperna valde emellertid olika organisationslösningar. Södra socialbyråns Egt-grupp bemannades med både egt-assistenten och socialsekreterare och dimensionerades för att kunna ta emot 3/4 av socialbyråns samtliga

socialbidragsärenden, Östra socialbyråns administrativa grupp saknade socialsekreterare och var betydligt mindre. Även deras s k Mottagningsgrupp var mindre och tog endast emot klienter som sökte ekonomisk hjälp, men fattade - till skillnad från Södra socialbyråns dubbelt så stora Informations- och rådgivningsgrupp - även beslut. På Östra socialbyrån tillsattes slutligen några s k "språk- och kulturkompetenta" socialsekreterare och en särskild projektsekreterare. Södra socialbyrån utmärkte sig från de övriga socialdistrikten i Malmö genom att avdela mer personal för s k "övrigt bistånd" - d v s alla former av socialt arbete utom ekonomiskt bistånd - än för handläggning av socialbidrag. De två sociala grupperna förstärktes genom projektet och utlokalisades till fältförlagda arbetslokaler.

Projektidéerna var m a o påverkade av en given vårdideologisk referensram, men samtidigt anpassade efter personalgruppernas egna - och delvis olikartade - övertygelser, erfarenheter och intressen. Även om projekten inte kan sägas vara renodlade exempel på s k "planerade förändringsprocesser nerifrån" (Se Olsson, 1988), uppvisade de styrkan såväl som svagheten i sådana planeringsprocesser. Initiativ nerifrån brukar på ett helt annat sätt än förändringsidéer som kommer från organisationens styrnings- eller ledningsorgan ha förmåga att väcka medarbetarnas engagemang och delaktighet - en viktig förutsättning om syftet t ex är att introducera förändrade samarbetsformer eller en ny vårdideologi. Till skillnad från vissa tidigare omorganisationer föreföll majoriteten av personalen på såväl Östra som Södra socialbyrån också vara mycket positivt inställda till sina projektarbeten, även om det fanns vissa dubier kring huruvida man verkligen skulle lyckas uppnå alla mål. Trots att det fanns ett allmänt uttalat stöd för projekten i båda personalgrupperna avslöjades med tiden vissa intressemotsättningar inom organisationerna. Liksom en av begränsningarna med många förändringar nerifrån var förändringsidéerna inte särskilt noga genomarbetade och led brist på konkretion, vilket ökade sårbarheten och hämmade utvecklingsprocessen.

Inom ramen för båda försöksprojekten tillsatte man särskilda projektarbetsgrupper som fick i uppgift att driva och följa upp utvecklingsarbetet. För att vidmakthålla intresset för projekten skulle grupperna bestå av representanter från olika arbetsgrupper. Projektarbetsgruppen på Södra socialbyrån beslutade även att varje arbetsgrupp kontinuerligt skulle formulera s k "delmål" för sin

verksamhet. Detta för att undvika att förändringsarbetet stagnerade och för att konkretisera de övergripande målsättningarna. Till en början fungerade dessa arbetsformer, men fick minskad betydelse med tiden. På Östra socialbyrån blev arbetsgrupper som inte omedelbart berördes av förändringsarbetet alltmer kritiska mot projektets begränsade räckvidd. Sådant missnöje framfördes tidvis även på Södra socialbyrån, trots att det var meningen att projektet där skulle omfatta hela verksamheten. Båda projektarbetsgrupperna lades så småningom ner och arbetsledningen på socialbyråerna övertog då ansvaret för det framtida utvecklingsarbetet.

Projekt Östra socialbyrån vilade på hypotesen att arbetsmetoderna i det närmaste *automatiskt* skulle förändras om personalen fick drägligare arbetsvillkor genom ökade resurser och rationaliseringar av olika slag. Även på Södra socialbyrån gjordes sådana antaganden, vilket är ett av skälen till att innebörden i mycket av det man sade sig vilja åstadkomma, t ex olika former av s k gruppinriktat och strukturellt arbete, inte noga diskuterades igenom eller praktiskt förbereddes. På Södra socialbyrån hade emellertid några medarbetare gjort särskilda "ärendeinventeringar" före projektstarten. Dessa kunde användas för att definiera målgruppen för ett arbetslöshetsprojekt och väckte idén att sätta igång med en socialmedicinsk uppföljning av "långvariga socialbidragsklienter". Dessutom var Informations- och rådgivningsgruppens utformning och arbetsinriktning föremål för många diskussioner under projektförberedelserna på Södra socialbyrån.

Hänsyn till personalintressen och inomorganisatoriska omständigheter gav upphov till vissa vårdideologiska kompromisser. Som exempel kan nämnas att *delar* av personalen på Södra socialbyrån inte kände sig mogna att förverkliga Färdriktningens förslag om att förstärka basenheterna med socialsekreterare. Man valde en etappstrategi vars första skede skulle vara att områdesförlägga de sociala grupperna. Dessa placerades i två områdeslokaler, istället för tre som det stod i projektförslaget, varav en dessutom i "fel" område. Ambitionen att rationalisera socialbidragshandläggningen bottnade inte heller i någon gemensam vårdideologisk övertygelse. Det var oklart huruvida socialbidraget skulle betraktas som ett renodlat försörjningsbidrag eller kunna användas som led i en "behandling". Inför rationaliseringen av de "enkla" ärendena gick det att undvika sådana frågor, men den olösta grundproblematiken bidrog senare till svåra interna motsättningar. Projekten visade att man inte kan förvänta sig att innehållsfrågorna "löser sig själva" när de yttre

arbetsförutsättningarna förändras.

En jämförelse av projektens utveckling

Organisationsförändringar som saknar grundlig förankring hos medlemmarna får ofta svårigheter i den utvecklingsfas i sociala förändringsprocesser som med Olssons (1988) terminologi kallas "prövningsfasen", då planeringen övergår till praktiskt handlande. (Denna fas inträder efter "igångsättningsfasen", "osäkerhetsfasen" och "integrationsfasen" såvida förändringsprocessen inte avstannat p g a misslyckad konflikthantering i något tidigare skede.) De besvikelser som nästan alltid uppstår i prövningsfasen ger ofta upphov till konflikter och resignation. Endast om, och när, det nya arbetssättet och/eller synsättet kollektivt integreras i organisationen uppnås den fas som kallas "stabilisering". Misslyckas försöken försätts systemet i ett nytt osäkerhetstillstånd.

I båda försöksprojekten uppstod problem under genomförandefasen, men av delvis olikartade slag. På Östra socialbyrån infriades aldrig grundförutsättningarna för förändringsarbetet och vissa problem aktualiserades därför aldrig. Under det första projektåret steg såväl socialbidragsutgifterna, antalet socialbidragsärenden, bidragstidernas längd och väntetiderna i Östra socialdistriktet. Mottagningsgruppen fungerade dåligt och lades ner, socialbidragsärendena rationaliserades endast i begränsad omfattning och en ny tillfällig organisationslösning infördes i avvaktan på Färdriktningen. Projektresurserna maldes mer eller mindre ner i den reguljära socialbyråverksamheten och det var egentligen bara de två "språk- och kulturkompetenta" socialsekreterarna samt ett samarbetsprojekt med Arbetsförmedlingen som gav positiva arbetsresultat. Hela projektet på Östra socialbyrån ifrågasattes kraftigt av både politiker och cheftjänstemännen på Sociala avdelningen. En analys av socialbidragsutvecklingen visade emellertid att det fanns en rad *yttre* faktorer som kunde förklara vad som skett. Den tilltagande segregeringen på bostadsmarknaden drabbade under denna period Östra distriktet särskilt hårt, med en betydande nyinflyttning i framförallt de socialt allra mest belastade bostadsområdena.

P g a dessa faktorer kunde Projekt Östra socialbyrån inte förändra vare

sig resurstilldelningen eller maktfördelningen i organisationen och påverkade den interna strukturen och arbetet i mycket liten grad. I någon mån ansågs arbetsförhållandena på Servicesektionen ha förbättrats genom projektet, men serviceutbudet var för majoriteten av klienterna detsamma som tidigare. Projekt Östra socialbyrån uppfyllde m a o inte de krav som bör kunna resas på en organisationsförändring.

När det stod klart att projektet i stort sett hade misslyckats, inriktade personalen på Östra socialbyrån sig på att genomföra en ny omorganisation med närmare anknytning till Färdriktningen.

Erfarenheterna av projektarbetet bidrog till att planeringsarbetet nu lades upp på ett annorlunda sätt; hela personalgruppen engagerades aktivt i ett långsiktigt förändringsarbete som utgick från vårdideologiska överväganden. Alla frågor som primärt rörde personalens arbetsvillkor och placering, lokaler, teknik, resurser samt praktiska detaljer försökte man skjuta åt sidan. Ett nytt osäkerhetstillstånd inträdde men flera av projektidéerna kunde med vissa modifikationer utnyttjas även i den nya verksamhetsplanen.

Södra socialbyrån skilde sig liksom Östra socialbyrån från de övriga socialdistrikten när det gällde socialbidragsutvecklingen under det första projektåret - men på diametralt sätt. Socialbidragskostnaderna och antalet socialbidragsärenden planades där inte bara ut, utan sjönk påtagligt och det fanns inga yttre faktorer som kunde förklara den positiva utvecklingen. Den föreföll snarare vara ett resultat av arbetssättet. Den socialbidragsanalys som gjordes inom ramen för utvärderingen av projekten sammanfattade de olika förutsättningar som hade rått på följande sätt (Se Salonen, 1988) :

Socialbyråprojekten vid Östra och Södra socialbyråerna i Malmö kommun 1986-1987

	<u>Östra</u>	<u>Södra</u>
<u>Personaltillskott</u>	begränsat	omfattande
<u>Påverkan av yttre faktorer på socialbidraget</u>	stor	liten
<u>Effekter på socialbidraget</u>	negativt	positivt

Den gynnsamma utvecklingen på Södra socialbyrån gav projektet vind i seglen och stimulerade socialarbetarna, men samtidigt började de frukta att de i längden inte skulle kunna motsvara omvärldens förväntningar på fortsatta besparingsframgångar. Vad var det då som hade hänt på Södra socialbyrån under denna period?

"Process Södra socialbyrån"

Den första viktiga förändringen var att den nya informations- och rådgivningsgruppen gav organisationen bättre överblick över inflödet till socialbyrån, effektivare "sortering", nedbringade väntetider och ökad andel rådgivning som inte föranledde vidare åtgärder. Därmed förbättrades klientservicen.

Formerna för socialbidragshandläggningen förändrades också; 3/4 av samtliga socialbidragsärenden kunde i enlighet med projektbeskrivningen efter kort tid handläggas enligt den rationaliserade principen. Ingen annan socialbyrå i Malmö hade vid denna tid genomfört lika långtgående rationaliseringar.

Den omedelbara effekten av rationaliseringen var att flera socialsekreterare fick minskad arbetsbörda och mer tid över för de mest "problemtyngda" klienterna. Några specialiserade sig dessutom på insatser för "okomplicerade" arbetslösa ungdomar i samarbete med Arbetsförmedlingen (det s k Arbetslöshetsprojektet), men för övrigt gick metodutvecklingen trögt. De flesta socialsekreterarna i Ekonomigruppen var fortfarande missnöjda med arbetsvillkoren och hävdade att gruppens status på arbetsplatsen var låg. De ville ompröva de egt-kriterier som tidigare hade fastslagits och rationalisera fler ärenden. När Egt-gruppen motsatte sig detta, omvandlades en av kanslisttjänsterna på Ekonomigruppen till en egt-assistent. I själva verket var emellertid socialsekreterarna ofta måna om att "behålla" klientkontakten och ansvaret för socialbidragsarbetet.

Under det första projekthalvåret genomfördes också den första fasen i utlokaliseringen av de sociala grupperna - den geografiska förflyttningen från socialbyrålokalerna. Flyttningen i sig innebar dock ingen formell förändring av socialsekreterarnas arbetsuppgifter; samma ansvar och lagmässiga krav som tidigare åvilade dem. I de sociala grupperna

prioriterade man fortfarande det administrativa arbetet och de individuellt inriktade åtgärderna, på bekostnad av de mer abstrakta, generella, och samarbetskrävande uppgifterna. Visserligen knöts en rad nya kontakter, genom att socialsekreterarna medverkade i olika arbetsgrupper och samarbetsprojekt, men de intog sällan någon aktiv roll i de verksamheter som utformades. Ett av problemen var att ingen riktigt visste hur man praktiserade t ex "strukturellt" eller "områdesbaserat" socialt arbete, ett annat att de inte ville ge upp rollen som "behandlare". Socialsekreterarna tog ofta sin tillflykt till individrelaterade insatser som de var vana vid och kände att de behärskade. Diskussionerna om behovet av ökad kontorsutrustning vittnade om en oförändrad inställning till arbetet som vissa emellertid ifrågasatte. Några ansatser att arbeta annorlunda gjordes dock, som exempel kan nämnas samarbetet med Ungdomsbasen i kontakten med polisanmälda ungdomar och deras föräldrar (Pluto).

Sammanfattningsvis kan man säga att arbetsgrupperna under perioden oktober 1986 - sommaren 1987, d v s den första etappen av vad jag har kallat prövningsfasen, huvudsakligen riktade energin "inåt", i syfte att bygga upp en inre sammanhållning och identitet samt för att bringa reda i de delvis nya yrkesrollerna. Samtidigt gjordes vissa försök att muta in nya domäner för verksamheten och att avgränsa arbetsuppgifterna i förhållande till andra arbetsgrupper. Detta bidrog till att konkurrensförhållanden och konflikter uppstod, t ex mellan Egt-gruppen och Ekonomigruppen samt mellan de områdesförlagda sociala grupperna och basenheterna. Ofta kom frågor av praktisk och organisationsteknisk natur i förgrunden, men så småningom avslöjades såväl yrkesmässiga som värdideologiska motsättningar.

Hösten 1987 karaktäriserades av försök att revidera vissa delar av projektarbetets uppläggning. Några av projektmålsättningarna hade redan uppnåtts på Södra socialbyrån, men inte ambitionerna att utveckla nya arbetsmetoder. Omprövningsdiskussionerna föranleddes inte minst av rädsla att förlora projektresurserna samt behov av att försöka överbrygga de interna motsättningar som hade förtydligats genom projektarbetet.

Det var i detta skede som projektarbetsgruppen lades ner och arbetsledarna övertog ansvaret för projektutvecklingen. Målsättningen var att ändå försöka vidmakthålla intresset för förändringsarbetet på arbetsplatsen, bl a genom att engagera alla i arbetet med verksamhetsplanen för 1988. I stort sett lyckades den föresatsen så länge

det fanns en konkret planeringsuppgift att samarbeta kring.

Socialbidragsarbetet kom i fokus, vilket innebar att diskussioner om utvecklingen i andra arbetsgrupper ofta försumrades. Problemen var de samma som tidigare; samarbetssvårigheter mellan Ekonomigruppen och Egt-gruppen, svårigheter att komma igång med alternativa hjälpåtgärder och ett växande missnöje bland socialsekreterarna i Egt-gruppen p g a för tung arbetsbelastning. Det blev allt glesare mellan de planerade uppföljningssamtalen med klienterna eftersom socialsekreterarna inte ansåg sig hinna med dem. Diskussionerna gällde också egt-assistenternas ansvarsområden och lönevillkor. I augusti 1987 tillsatte arbetsledarna en s k "verkställighetsgrupp" med representanter för både Egt-gruppen och Ekonomigruppen som fick i uppgift att på organisatorisk väg försöka lösa svårigheterna.

Tidigare hade förslag väckts om att slå samman Egt-gruppen och Ekonomigruppen och istället bilda ett antal "blandade" arbetsgrupper. Nu aktualiserades en annan organisationslösning som tvärtom gick ut på tydligare renodling mellan de båda handläggningsformerna: alla socialbidragsärenden skulle ombesörjas av Egt-gruppen så att Ekonomigruppen helt och hållet kunde ägna sig åt andra former av hjälpåtgärder. Att inga av dessa idéer förverkligades berodde på konkurrens om resurserna, motstånd mot att splittra de befintliga arbetsgrupperna och på vårdideologiska motsättningar.

I det låsta läge som uppstod ifrågasattes vid något tillfälle grundvalarna för hela projektorganisationen, genom förslag att frångå resursfördelningsprinciperna mellan socialbidragsarbetet och "övrigt bistånd". Projektledningen beslutade emellertid att inte genomföra några genomgripande organisationsförändringar före projekttidens slut. Akuta "belastningsproblem" löstes genom flexibel användning av de resurser som stod till buds och i november 1987 tillsatte man en s k "policygrupp" för diskussioner om vilka principer som borde vägleda arbetet. Gruppen lades dock ner efter kort tid p g a oförmåga att överbrygga meningsmotsättningar mellan representanter för Egt-gruppen och Ekonomigruppen. Dessa motsättningar bottnade dock inte i någon entydig, vårdideologisk skiljelinje när det gällde inställningen till socialbidragsarbetet.

Vissa nya arbetsuppgifter och arbetssätt introducerades så småningom under projekttiden. Som en vidareutveckling av tidigare gjorda kartläggningar av socialmedicinska problem hos klienter i olika

åldersgrupper, fick en psykolog under hösten 1987 i uppgift att påbörja en systematisk uppföljning av "långvariga socialbidragsklienter" och undersöka deras möjligheter att få annan försörjning än socialbidrag. Mot slutet av projekttiden kunde klienter på Södra socialbyrån också erbjudas s k hushållsekonomisk rådgivning. Anmärkningsvärt nog var det inte Ekonomigruppen som stod bakom dessa olika initiativ, utan i ena fallet en fältsekreterare i samarbete med en psykolog, i andra fallet Oxiegruppen och IoR-gruppen .

Till skillnad från att t ex försöka arbeta "områdesinriktat", som den ena sociala gruppen gjorde vissa ansatser till under hösten 1987 men gav upp, var dessa delprojekt riktade mot avgränsade mål och klientgrupper samt uppbyggda kring individuella samtal och andra mer eller mindre konventionella arbetsmetoder. Liksom när det gällde Arbetslöshetsprojektet, bidrog den här formen av specialisering till en del iakttagbara arbetsresultat, arbetsglädje och vissa möjligheter att utveckla andra än de gängse sidorna av yrkesrollen. Områdesarbete är ett mer ogripbart och odefinierat arbetssätt som förmodligen kräver helt nya yrkesroller; det är inte expertkunskap och åtgärdsarsenaler som behövs, utan ett slags opretantiöst sätt att närma sig människor som socialsekreterare inte är vana vid och uppenbarligen har svårt att anamma.

Under det andra projektåret, 1988, fick utvecklingsarbetet på Södra socialbyrån minskad betydelse, vilket berodde på flera olika faktorer. Utifrån riktades hot om sparbeting och omfördelning av socialbyråernas resurser samt motstridiga besked om förestående organisationsförändringar, vilket skapade besvikelse och oro bland personalen. Projektdiskussionerna under våren 1988 handlade främst om hur man skulle agera för att få behålla resurserna och befintlig arbetsorganisering. Olika former av försvarsmekanismer trädde in och en desillusionerad stämning spred sig bland personalen. Dessutom uppfattades ansvaret för projektarbetet i allt högre grad som en arbetsledarfråga och ibland protesterade personalen mot arbetsledningens försök att genomföra förändringar i linje med projektmålsättningarna.

Arbetsförsättningarna förändrades vidare i vissa konkreta avseenden. Den nya decentraliserade förvaltningsorganisationen trädde i kraft i maj 1988 och medförde vissa nya befattningshavare, beslutsvägar och arbetsrutiner vilket till en början skapade förvirring. Personalomsättningen på Södra socialbyrån ökade också under det andra projektåret och bidrog i hög utsträckning till att utvecklingsarbetet

hämmades. De osäkra arbetsvillkor och dåligt fungerande introduktionsrutiner som kännetecknade individ- och familjeomsorgen i Malmö, omöjliggjorde ofta insatser som bygger på resurskännedom, kontinuitet och långsiktig planering. På Södra socialbyrån drabbades Ekonomigruppen särskilt hårt. Endast en av gruppmedlemmarna arbetade i gruppen från projektets början till dess slut och förutom många kortvariga socialsekreterarvikariat skedde det tre arbetsledarbyten under den tvååriga perioden. Tack vare vissa interna åtgärder för att minska personalomsättningen, förbättrades arbetssituationen emellertid och gruppen var vid projekttidens slut fast beslutet att påbörja målgruppsorienterade insatser av olika slag.

Södra socialbyrån intog en avvaktande attityd när det gällde att förverkliga Färdriktningens förslag om sammanslagna sociala biståndsenheter, till skillnad från den ideologiska framförhållning som personalen på Östra socialbyrån föreföll sträva efter. Trots att samarbetet mellan de sociala grupperna och basenheterna hade ökat under projekttiden, kvarstod revirgränserna och oro över konsekvenserna av en sammanslagning, t ex beträffande ansvarsfördelningen, arbetstiderna och lönerna. Istället för att ändå ge sig i kast med frågan, beslutade projektledningen att invänta centrala beslut. Att diskussionerna inte desto mindre aktualiserades, berodde framförallt på att de inte gick att undvika då man av utrymmeskäl tvingades förbereda en "lokalmässig sammanslagning". Ingen färdig plan fanns i sikte vid projekttidens slut, men personalgruppen föreföll efter kampanjer från Informations- och rådgivningsgruppens sida nu vara enig i kritiken mot de biståndsregler som förhindrade basenheterna att själva upprätta kontakt med personer som önskade hjälp.

När försökstiden var över kunde man konstatera att Egt-handläggning som rationaliseringsmetod, införandet av en särskild informations- och rådgivningsgrupp, Arbetslöshetsprojektet och hushållsekonomisk rådgivning inte längre betraktades som tillfälliga försöksverksamheter, utan som integrerade delar av organisationen - därmed inte sagt att de funnit sin färdiga utformning. Ingen av de projektanknutna tjänsterna tillmättes internt sämre överlevnadsvillkor än de andra, när hot om resursindragningar aktualiserades. Egt-handläggningsmetoden var under hela projekttiden föremål för livlig debatt men denna gällde snarast hur man skulle kunna utvidga verksamheten och aldrig om att återgå till det gamla systemet. Vissa projektidéer hade alltså införlivats i

organisationen men det förekom också överenskommelser om att bara förändra delar av organisationen och att bibehålla tidigare premisser för andra samt motstridiga handlingsmönster som saknade kollektiv uppslutning. Man kan knappast tala om ett slutstadium, det fanns inslag av såväl "integration", "pluralism" och "splittring" (Se Olsson, 1988) på Södra socialbyrån vid projekttidens slut. Genom projektet hade organisationen m a o bara förändrats i begränsade avseenden och inte inneburit genombrott för en ny vårdideologi. Det fanns vissa grundläggande problem som försatte organisationen ett slags "permanent osäkerhetstillstånd". Man kan därför egentligen ifrågasätta om Projekt Södra socialbyrån någonsin nådde längre än till osäkerhetsfasen - med en "sträng" bedömning avstannade processen p g a misslyckanden i integrationsfasen. Det vore kanske rimligare att betrakta både Projekt Östra socialbyrån och Projekt Södra socialbyrån som led i den större decentraliseringsprocessens osäkerhetsfas. Det ger mig anledning att göra några organisationssociologiska reflektioner kring betydelsen av "projekt" och socialvårdens förändringsmöjligheter.

Några reflektioner

Under de senaste decennierna har det inom socialvården, liksom inom många andra samhällssektorer, blivit allt vanligare att organisera nya verksamheter i "projekt". Projekt betecknar en tidsbegränsad verksamhet med syfte att uppnå vissa mål och förväntas stå för idérikedom och experiment av olika slag. På så vis skiljer sig projektarbete från en institutions vanliga verksamhet. Projektformen betraktas ibland som ett svar på den allmänt ökade förändringstakten i samhället; byråkratierna som bygger på stabilitet och till sitt väsen är rigida, försöker på detta vis hitta vägar för snabbare anpassning.

Oavsett om den byråkratiska scenen verkligen genomgår en utveckling mot organisationsformer som är temporära, snarare än permanenta, tycks vissa värderingsförskjutningar ha ägt rum. Etnologer talar om ett slags "förändringskultur" inom politik och byråkrati, där förändring numera definieras som modernt och positivt, medan oförändrade tillstånd värderas lägre (Gerholm, 1985).

Ett sådant förändringsideal är utbrett inom socialvården, vilket bl a

kommer till uttryck genom stor känslighet för olika trender på det idémässiga planet. Omorganisationer och olika projekt hör numera till det som förväntas av en socialbyrå, det tillhör utan tvekan dess "image". Eftersom det ofta är oklart vad som skall förändras, varför och till vad, kan man liksom Gerholm om "kultursektorn", våga påstå att förändring som företeelse har "fetischerats" och blivit ett mål sig. Ibland förefaller organisationernas överlevnadsintressen i grund och botten vara viktigare styrmedel än att faktiskt åstadkomma förändringar och förbättra servicen för allmänheten.

Vissa forskare som intresserar sig för strukturella skillnader mellan olika typer av organisationer, menar att omgivnings- och överlevnadsbetingelserna gör det meningsfullt att skilja mellan i huvudsak två typer; sådana organisationer som låter arbetets krav och den tekniska produktionsprocessen styra organisationsstrukturen och sådana som istället bygger på yttre anpassning till omgivningens normsystem. (Se Meyer, Scott och Deal, 1981. Tankegångarna är en vidareutveckling av den teoribildning inom organisationsteorin som kallas "contingency theory", vilken handlar om de yttre och inre *omständigheternas* betydelse.) Människobehandlande organisationer hör i allmänhet till den senare kategorin.

Som exempel kan nämnas att en fabrik måste förlita sig på sin produktion på ett helt annat sätt än en skola, vilken snarare tvingas anpassa sig efter ett slags förväntnings- och normgivningstryck. Dylika organisationer är alltså enligt denna teori inte i första hand uppgiftsorienterade, utan tenderar att söka stabilitet genom att prioritera en yttre anpassning till det rådande normsystemet. För att inte förlora anseendet ges organisationen den struktur och form som överensstämmer med omgivningens förväntningar och krav; *bilden* av verksamheten utåt väger tyngre än verksamheten själv.

Översatt till socialbyråförhållanden handlar det t ex om att kunna presentera yrkesutbildade socialsekreterare som handlägger olika typer av "ärenden" på ett formellt riktigt sätt, men också att kunna visa upp exempel på förändringsambitioner. Genom lös koppling mellan olika arbetsenheter och fokusering kring formaliserade utvärderingskriterier, snarare än intresse för arbetets "verkliga resultat", kan organisationen både upprätthålla skenet av en någorlunda välfungerande struktur (och därmed undvika ytterligare inspektion) och tillgodose motstridiga intressen. Exempel på mätinstrument inom socialvården som sällan

ifrågasätts, utan tvärtom ofta både ger legitimitet och säkrar resurser, är talet om antal registrerade ärenden, utredningar, beslut, beläggningsprocent etc. Arbete som faller utanför sådana kategorier riskerar alltid att läggas ner eller att omvandlas till ärendearbete. Varje försök att överge formanpassningen till förmån för t ex grupporienterade, förebyggande eller långsiktigt stödjande insatser kräver tydliga och bevisbara resultat, vilket denna typ av arbete sällan ger, och ökar organisationens sårbarhet. Däremot kan man ibland ägna sig åt sådant arbete inom ramen för tidsbegränsade projekt. Claes Levin (1990) beskriver detta förhållande inom missbruksvården på följande sätt:

Inom ramen för den institutionella strukturen är det inte möjligt att göra som verkligheten kräver - t ex att bygga upp en relation till en människa och arbeta långsiktigt med ett förändringsarbete i ett normalt livssammanhang (Claesson 1988, Håkasson & Börjesson 1990). Varför inte det? Socialt arbete som syftar till förändring av människors identitet eller livssituation tillhör den tekniska delen av organisationen och därför kan det inte existera som institutionell kategori. Sådant arbete kräver omdefiniering till någon av de existerande institutionella kategorierna. Trots detta finns det socialt arbete som är inriktat på konkreta insatser för missbrukare, men det sker oftast utanför det reguljära kontorsarbetet. Det utförs i springorna mellan de institutionaliserade arbetsformerna, t ex inom ramen för en "utredning" eller i samband med socialbidragsutgivandet eller utan att ges något namn och erkännande i institutionella kategorier. Den största delen av det kommunalt finansierade missbruksarbetet sker emellertid oftast i projektförhållanden, via särskilda öppenvårdsverksamheter eller i "externa" behandlingsinstitutioner (Levin, 1990: 47).

Projekt kan alltså vidga möjligheterna för socialarbetare som för övrigt måste anpassa arbetet efter traditionella mätinstrument. De socialbyråprojekt som beskrivs i denna rapport visar emellertid att det kan vara svårt att förändra arbetsmetodiken även inom ramen för ett projekt. Det var huvudsakligen de projektåtgärder som var ärenderelaterade och därmed registrerbara som fick genomslagskraft - inte allmänt förebyggande insatser som t ex områdesarbete.

Projekt kan också fylla andra funktioner. Den s k "soptunne-modellen" ("garbage can model" - en "anarkistisk" variant av de s k beslutsfattarteorierna. Se Cohen, March & Olsen, 1976.) kan kasta ljus över vissa beslutsprocesser och det öde som många förändringsprojekt inom socialvården röner. Teorins utgångspunkt är att försöka förstå hur beslut fattas i organisationer med oprecisa arbetsmetoder, mångtydiga och/eller

motstridiga mål och med hög personalomsättning (vilket ju kännetecknar t ex socialbyråer). Erfarenheterna från sådana organisationer stämmer ofta dåligt med de gängse teorierna om beslutsfattande. Dessa teorier ger t ex ingen förklaring till att det kan läggas ner mycket tid och möda på att fatta beslut som sedan ingen bryr sig om att förverkliga.

Genom att använda soptunnemetatforen kan man illustrera hur dessa organisationer "lagrar" flera relativt oberoende strömmar av problem, lösningar, deltagare och valtillfällen. "Tunnan" rymmer ett antal problem som pockar på lösningar men också ett antal lösningar som söker problem, uppdämda känslor som på något sätt behöver kanaliseras och deltagare som söker tillfredställelse, aktivitet, kompensation etc. De beslut som valtillfällena *ibland* utmynnar i (beslutssituationerna fyller enligt teorin en rad andra funktioner än att just fatta beslut) betraktas enligt nämnda modell som resultat av en närmast slumpmässig blandning av dessa "sopor", snarare än som rationella och genomtänkta val.

Samtidigt påverkas såväl strömmarna som besluten av faktorer som organisationens strukturella egenskaper, den kulturella och normativa kontext som råder samt av de enskilda organisationsmedlemmarnas personliga övertygelser, önskemål, intressen etc. Det finns alltså ett slags ordning i det till synes kaotiska.

Soptunnemetatforen hjälper oss att förstå de processer som sätts i rörelse på en arbetsplats vid omorganisationer av olika slag; ibland kan projekt tjäna som ett slags skenmanöver för att vädra uppdämda känslor och endast utmytna i att locket efter en tid läggs på (Jämför Sunesson, 1985 B). Mycket talar för att projekten på Östra och Södra socialbyrån tidvis fick en sådan funktion, vilket bl a kom till uttryck vid nedläggningshoten. Motstridiga budskap från politiker och tjänstemannaledning, ibland uppmuntrande och ibland hotfulla, skapade osäkerhet och konkurrens. Mötena på arbetsplatserna fungerade under dessa betingelser inte i första hand som besluts- och planeringsorgan, utan snarare som forum för att kanalisera oro och missnöje. Huruvida projekten var "bra" eller ej föreföll inte heller avgöra deras existensberättigande - det styrdes av andra faktorer. En konspiratorisk tes skulle vara att projekten fyllde en medveten avsikt att dra uppmärksamhet från principiella frågeställningar av t ex personalpolitisk eller vårdideologisk art; troligare är att lokalpolitiken till sin natur helt enkelt är nyckfull.

Ibland talas det om att den offentliga sektorn i Sverige och andra

"välfärdssamhällen" håller på att omvandlas, bl a som ett resultat av en ekonomisk kris och kritik mot centralstyrningens och byråkratiseringens avigsidor. Nya organisationsformer växer fram, ord som självbestämmande och medborgarinflytande blir ledstjärnor, förvaltningar och verksamheter decentraliseras för att komma närmare "brukarna", delar av institutionsvården skrotas (samtidigt som andra delar av omvårdnads- och servicearbetet i offentlig regi växer, t ex barn- och äldreomsorgen) och mer utrymme ges för föreningsbaserad eller helt privat institutionsvård, för att nämna några aktuella förändringstendenser. Processen är emellertid varken entydig eller problemfri; administrativa decentraliseringar är t ex ingen garanti för ökat medborgarinflytande, det är oklart hur kontroll- och disciplineringsfunktionerna påverkas och hur man skall tillgodose önskemålet om rättvis fördelning av resurserna.

I en artikel diskuterar Finn Dam Rasmussen vilka olika konsekvenser det danska moderniseringsprogrammet, vilket lanserades 1983 och skall betraktas som en form av modern "service management", kan tänkas få (Se *Social Kritik*, 1988:1). Han hävdar att detta i hög grad beror på hur den stora kadern av tjänstemän i nyckelpositioner agerar. De spelar en central roll för programmets genomförande eftersom den offentliga sektorn har blivit en självständig del med eget liv, som inte nödvändigtvis låter sig styras politiskt och eftersom lokalpolitiken dessutom sällan är idépolitiskt grundad. När ansvar och kompetens skall decentraliseras till de utförande leden i organisationerna är det viktigt att fråga sig vilka intressen dessa grupper företräder, och inte ta för givet att det råder konsensus om de nya idealen. Inom vissa sektorer sker verkligen stora förändringar, men mer påtaglig är, menar han, den avvaktande skepsis som många personalgrupper uppvisar. De tycks helt enkelt inte vara särskilt intresserade av erbjudandena om mer inflytande och självbestämmande och utnyttjar inte heller de nya handlingsmöjligheterna. Vad beror detta på?

Den analys som Rasmussen gör tror jag är ganska allmängiltig och kan överföras till förhållanden inom bl a den svenska individ- och familjeomsorgen. Den skeptiska hållningen bör bl a betraktas mot bakgrund av de försvårade existensvillkor som kritiken mot den offentliga sektorn skapat. Ständiga nedskärningshot och försämrad status i allmänhetens ögon p g a allehanda beskyllningar har drabbat yrkesidentiteten och yrkesstoltheten och därmed också motivationen att kasta sig ut i nya roller, experiment och försök. Vidare är många av de lågavlönade

offentliganställda först och främst lönearbetare, de drivs varken av något "kall" eller av karriärsutsikter. Dessutom innebär "moderniseringen" en kovändning i föreställningarna om tjänstemannarollen; istället för att plikttroget följa regler och bestämmelser skall tjänstemännen nu ta egna initiativ och arbetet anpassas efter "brukarna". Även om en nyorientering skulle kunna bidra till ett mer spännande, flexibla, och självständigare arbete som ger ökad tillfredsställelse, utgör förändringarna samtidigt ett hot mot yrkesprivilegierna. Att ge upp expert- och kontrollrollen, för att ge sig ut på osäker mark och låta medborgarna få ökad insyn i och inflytande över hur arbetet läggs upp, innebär utan tvekan en maktförlust vars betydelse inte får underskattas. Samtidigt märks en tendens till ökad professionalisering inom den sociala sektorn; socionomer och andra yrkesgrupper eftersträvar en mer "professionell" yrkesroll. Kan detta förenas med ett mer "demokratiskt" socialt arbete eller riskerar det att leda till motsatsen?

De olika delar som sorterar under socialtjänsten uppvisar dessutom ganska skilda förutsättningar när det gäller att åstadkomma förändring. Sunesson har på ett övertygande sätt argumenterat för att både barnomsorgen och äldreomsorgen varit följsamma och låtit sina arbetsformer påverkas av samhällsutvecklingen, medan individ- och familjeomsorgen trots ambitioner att reformera verksamheten fortfarande är organiserad kring sina traditionella fattigvårdsuppgifter och huvudsakligen vänder sig till små, marginaliserade grupper i samhället (Sunesson, 1990). Barnomsorgen och äldreomsorgen har på ett helt annat sätt än Individ- och familjeomsorgen "sprängt sitt fattigvårdsskal", vidgat sin kundkrets och erbjuder numera "avstigmatiserad" service som uppfattas som sociala tjänster för alla. De moderna omsorgsformerna skiljer sig från de traditionella bl a genom att erbjuda en helt annan typ av insyn än gatubyråkratiernas stängda kontorsrum; barnomsorgen uppmanar föräldrar till delaktighet och allianser och äldreomsorgen tvingar fram nya arbetssätt. Skillnaden gäller framförallt den folkliga förankringen; fattigvården har egentligen aldrig haft någon förankring bland sina klienter. Följande citat får illustrera Individ- och familjeomsorgens dilemma:

Ser vi individ- och familjeomsorgen mot denna bakgrund blir kanske dess position begripligare, och det blir förstäligare att varje försök att anta att den på ett magiskt sätt - utan inflytan-

de av någon samhällsomvandling - skall bli likadan som de andra omsorgerna kommer att misslyckas. Den är en villkorlig del av socialtjänsten". Försöken att inne i den gamla fattigvårdsorganisationen tillämpa samma generalitets- och rättighetsprinciper som dominerar de moderna omsorgsområdena stöter ständigt mot fattigvårdsskalet, behovsprövningen, tvångslagarna, felfinnandet, kontrollutövat (Sunesson, 1990: 55)

Låt mig återknyta till Rasmussens spådomar om den framtida utvecklingen. De anställda har, säger han, en nyckelposition när det gäller omvandlingen av den offentliga sektorn, och han ser två möjligheter för dem. Antingen väljer de att försvara välfärdsstaten och sina arbetsuppgifter i dess nuvarande form, men kan då knappast räkna med uppbackning från andra samhällsgrupper. Alternativet kräver stor social och politisk mobilisering och skulle vara att i samarbete med befolkningen och olika intressegrupper *aktivt* påverka kursändringen, i riktning mot nya demokrati- och styrformer, nya relationer mellan samhällestat-individ, nya yrkesroller och alternativa arbetssätt. Motivet för att dra bort mattan under de egna fötterna skulle vara förhoppningen om att kunna skapa något som uppväger förlusterna.

Slutord

Var Projekt Södra socialbyrå lyckat? Den enkla frågan är enligt min mening egentligen alltför allmän för att kunna besvaras. Det beror ju bl a på ur vems perspektiv bedömningen görs, vad man menar med "att lyckas", om man bara tar hänsyn till konkreta, uppnådda resultat eller också väger in eventuella attitydförändringar som kanske får betydelse på sikt, samt vilka funktioner projektet var avsett att fylla och faktiskt fyllde. Jag vill ändå avsluta denna rapport med någon form av summering.

Södra socialbyråns projekttilskott gav personalen möjlighet och utrymme att rationalisera socialbidragsarbetet och att omorganisera socialbyråverksamheten i vissa andra avseenden. Under det första projektåret sjönk såväl antalet socialbidragsärenden som socialbidragskostnaderna påtagligt, också i jämförelse med övriga socialdistrikt; ur ett krasst ekonomiskt perspektiv törde sig projektet lönsamt eftersom besparingen var större än de ökade personalutgifterna. Utvecklingen därefter var inte lika unik, men förändrade inte

helhetsbilden. För klienteras och allmänhetens vidkommande torde projektet ha bidragit till viss förbättrad service i form av större tillgänglighet, mer information och rådgivning och kortare väntetider.

Genom projektet introducerades idéer som skulle kunna innebära förändrade yrkesroller för socialarbetarna; större betoning på frivilligt och förebyggande arbete, områdesarbete, inriktning på bestämda målgrupper och mindre administration, utredningsarbete och individuellt behandlingsarbete. Under projekttiden gick utvecklingen i några avseenden i riktning mot delvis förändrade yrkesroller. Informations- och rådgivningsgruppen fick en självklar och högt rangordnad position i organisationen och andra arbetsgruppers försök att specialisera sig på vissa klientgrupper väckte internt både engagemang och respekt. Men den traditionella yrkesrollen förändrades inte på något avgörande sätt under projekttiden och i grund och botten inte heller socialarbetarnas inställning till sitt arbete.

Jag har pekat på en rad tänkbara orsaker till detta där Projekt Södra socialbyrån endast kan tillmätas begränsad betydelse i sammanhanget. Projektet kunde helt enkelt inte överbygga de allmänna svårigheter och motsättningar som ligger inbäddade i det sociala arbetets natur, lagstiftningens dubbla budskap och den legitimitetskris som präglar dagens socialvård och som bl a leder till frustration inom socialarbetarkåren.

Yrkesrollen är inte bara en fråga om socialsekreterarnas egna övertygelser, prioriteringar och kompetens, även om de må ha nyckelpositioner när det gäller omvandlingen av den offentliga sektorn, utan också en produkt av de olika intressen som formar och organiserar den kommunala socialvården. Socialarbetarnas ställning och professionaliseringssträvanden är av flera skäl problematiska. Ofta strävar de t ex efter att stärka behandlarrollen trots att detta ibland kan förefalla stå i motsättning till uttalade förändringsambitioner och trots att andra yrkesgrupper har självklart övertag på det området. Status- och konkurrensförhållanden inom verksamhetsfältet och inom den egna kåren kommer dessutom förmodligen att medföra nya stratifieringar och arbetsdelningsprinciper.

En mer samhällsinriktad yrkesroll "riskerar" att bli diffus och mindre expertbetonad än dagens socialsekreterarroll. Förutom att den kräver medvetna satsningar och kunskaper om t ex hur man tolkar och beskriver kollektiva handlings- och samvaromönster kan en sådan roll dessutom vara

svår att vinna politiskt gehör för. Huruvida socialsekreterarna ändå vill och på lång sikt kommer att lyckas bryta det individuella ärendearbetets traditionstyngda makt över tid, handling och tanke för att prioritera andra arbetsformer, får framtiden utvisa.

Referenser

Delrapporter utgivna inom ramen för utvärderingen av socialbyråprojekten vid Östra och Södra distrikten i Malmö kommun:

- Meeuwisse, A. (1986) Projekt Östra Socialbyrån - Resultat av en enkätundersökning mars - juni 1986.
- Nilsson, G. (1986) Projekt Södra socialbyrån. Redovisning av enkätundersökning.
- Meeuwisse, A., Nilsson, G. & Sunesson, S. (1987) Projekt Södra Socialbyrån - Lägesrapport oktober 1986 - maj 1987.
- Lenz, K. (1987) Malmö Östra Socialbyrå och nio samarbetspartners. En intervjuundersökning.
- Meeuwisse, A. (1987 och 1988) Intervjuer med 53 klienter på Östra Socialbyrån. Delrapporter: Att söka hjälp/Uppfattningar om Egt-systemet (1987), Uppfattningar om socialbyråns service (1987), Uppfattningar om biståndet och sätten att bistå (1988), Uppfattningar om pågående förändringssträvanden (1988).
- Salonen, T. (1988) *Malmö - i kulmen av fattigdomscykeln*. Meddelanden från Socialhögskolan 1988:4, Lund.
- Meeuwisse, A. (1988) *Projekt Östra Socialbyrån -en processbeskrivning av ett förändringsarbete med förhinder*. Meddelanden från Socialhögskolan 1988:5, Lund.
- Lenz, K. (1988) Projekt Södra socialbyrån. Personalens syn på sitt projekt - En enkätundersökning.
- Meeuwisse, A. (1988) Hushållsekonomisk rådgivning vid Södra socialdistriktet i Malmö.
- Lenz, K. (1991) Arbetslöshetsprojekten på Östra och Södra socialbyråerna i Malmö.
- (Rapporterna kan beställas från Socialhögskolans forskningsavdelning, Birgitta Borafia, tel 046 -10 93 89)

Litteratur:

- Andersson, G. (1988) *Mer för pengarna - om hushållsekonomisk rådgivning inom socialtjänsten*. Socialstyrelsens PM, 1988:9.
- Arnstberg, K-O. (1989) *Socialarbetare. En etnologisk analys*. Lund: Studentlitteratur.
- Beckman, S. (1981) *Kärlek på tjänstetid. Om amatörer och professionella inom vården*. TEMA: Människa och organisation i offentlig förvaltning. Stockholm: Arbetslivscentrum.
- Bergmark, Å. (1987) *Bara pengar - En studie av renodlad socialbidragshandläggning i Eskilstuna*. (lic.avh.). Rapport i socialt arbete nr 38/1987, Stockholms universitet.
- Cohen, M., March, J. G. & Olsen, J. (1976) 'People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance.' I *Ambiguity and Choice in Organizations*. March, J. & Olsen, J. P. (red.). Bergen: Universitetsforlaget.
- Eliasson, R. m fl (red.). (1990) *Den värderande blicken. Utvärdering i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Eliasson, R. & Sunesson, S. (1990) 'Om utvärderingsforskningens ideal och realiteter.' I *Den värderande blicken. Utvärdering i socialt arbete*. Eliasson, R. m fl (red.). Lund: Studentlitteratur.
- Eneroth, B. (1988) *Behovsanalys i socialt arbete*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Gerholm, L. (1985) *Kulturprojekt och Projektkultur - En fallstudie av en kulturpolitisk försöksverksamhet*. Stockholm: Liber.
- Gustavsson, M. (1980) *De sociala servicecentralerna i Stockholm. Organisation och arbetsformer inom de sociala sektionerna*. Rapport nr 32. Metodbyrå 1, Stockhoms socialförvaltning.
- Hagelin, K. & Levin, C. (1988) *Basenheten i Rosengård - en primärvårdsmodell för socialtjänsten*. Lund: Studentlitteratur.
- Hasenfeld, Y. (1983) *Human Service Organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice & Hall.

Howe, D. (1986) *Social Workers and Their Practice in Welfare Bureaucracies*. Aldershot och Brookfield, Vermont: Gower.

Hydén, L.-C. (1988) *Fredagsarbete. Scener från en socialvårdsbyrå*. Stockholms socialförvaltning: FoU-rapport nr 82. Stockholm.

Jenner, H. (1990) *Socialt arbete i projektform. En kritisk granskning*. Pedagogiska institutionen vid Uppsala universitet: Arbetsrapport nr 148. Uppsala.

Johansson, S. & Westman, B. (1988) 'I stället för för isolerade projekt - ge utrymme för utveckling av det ordinarie arbetet.' I *Nordiskt socialt arbete*, 1988:2.

Jonasson, L. & Månsson, G. (1981) *En metod för socialbidrag - SOFT-projektet på servicecentral 8*. Metodbyrå 1, Stockholms socialförvaltning.

Larsson, H. & Morén, S. (1988) *Organisationens mänskliga insida - Om det sociala arbetets utvecklingsmöjligheter*. (doktorsavh.). Studier i socialt arbete vid Umeå universitet. Umeå.

Levin, C. (1990) 'Att se eller se igenom.' I *Den värderande blicken. Utvärdering i socialt arbete*. Eliasson, R. m fl (red.). Lund: Studentlitteratur.

Levin, C. (1990) *Minnesotamodellen, Socialtjänsten, Missbrukarna - om samarbete mellan människobehandlande organisationer*. (llc. avh.). Socialhögskolan. Lunds Universitet.

Lindberg, L.-Å. (1987) 'Ge inte alltid socialbyrån skulden då projekten misslyckas!' I *Nordiskt socialt arbete*, 1987:4.

Lundgren, K.-E. (1984) *Ur tystnaden. Om den moraliska karriären i det sociala arbetet*. Sociala metoder 5 (Socialstyrelsen). Stockholm: Liber Förlag.

Marklund, S., Nordenstam, K. & Penton, R. (1984) *Socialvärlden - om mötet mellan socialarbetare och klient*. Stockholm: Liber.

Meeuwisse, A. (1990) 'Utvärderarens dilemma.' I *Den värderande blicken. Utvärdering i socialt arbete*. Eliasson, R. m fl (red.). Lund: Studentlitteratur.

Meyer, J.W., Scott, W.R. & Deal, T.E. (1981) 'Institutional and Technical Sources of Organizational Structure: Explaining the Structure of Educational Organizations. I *Organization and the Human Services. Cross-Disciplinary Reflections*. Stein, H. D. (red.). Philadelphia: Temple.

- Mouzelis, N.P. (1975) *Organisation and Bureaucracy. An analysis of Modern Theories.* (reviderad upplaga). London: Routledge & Kegan Paul.
- Månsson, S-A. (1987) 'Kunskapsproblemet i socialt arbete - några funderingar från en projekthorisont.' I *Nordiskt socialt arbete*, 1987:2.
- Nilsson, G. (1989) *Fattigliv.* Meddelanden från Socialhögskolan 1989:1, Lund.
- Norinder, C. & Nöremark, L. (1990) 'Personer över 55 år. Södra socialbyrån i Malmö.' I *På väg från socialbyrån - att ge människor alternativ till socialbidrag.* SoS-rapport 1990:6. Stockholm.
- Nöremark, L. (1990) *Kredit? Nej tack. Om hushållsekonomisk rådgivning i Södra distriktet, Malmö.* Skriftserie 5/90. Malmö: Sekretariatet för sociala studier.
- Olsson, E. (1988) *Förändring och konflikt . Om mellanmänskliga processer i en vårdorganisation.* (doktorsavh.). Lund: Studentlitteratur.
- Oxenstierna, G. & Larsson, J. (1986) *Socialt arbete i Tyresö, Socialstyrelsen redovisar* 1986:17.
- Penton, R. & Askerlund, Y. (1987) 'Försökl Om försöksprojekt och det traditionella socialbyråarbetet. I *Nordiskt socialt arbete*, 1987:1.
- Perrow, C. (1978) 'Demystifying Organizations.' I *The Management of Human Services.* Sarri, R.C. & Hasenfeld, Y. (red.). N.Y. : Columbia U. P.
- Pettersson, U (1976) 'Hur socialvården arbetar'. I *Ideal och verkligheter i svensk socialvård.* H. Berglind (red.). Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Pettersson, U (1976) 'Socialassistenternas yrkesroll'. I *Ideal och verkligheter i svensk socialvård.* H. Berglind (red.). Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Pettersson, U. (1981) 'Professionaliseringen och det sociala arbetet.' I *Vad är socialt arbete.* Lindholm, K. & Askeland, K. (red.). Publica. Stockholm: Liber förlag.
- Smith, G. (1970) *Social Work and the Sociology of Organizations.* Library of Social Work. (Timms, N., gen. ed.) London: Routledge & Kegan Paul.

Socialstyrelsen. (1987) *Socialbidrag*. Allmänna råd från Socialstyrelsen, 1985:1. Stockholm.

Socialstyrelsen. (1987) *Vad tycker klienterna?* PM 171/87. Stockholm.

Socialstyrelsen. (1988) *Socialbidrag på enklare sätt? - om förenklad socialbidragshandläggning*. PM 1988:23. Stockholm.

Socialstyrelsen. (1990) *På väg från socialbyrån - att ge människor alternativ till socialbidrag*. SoS-rapport 1990:6. Stockholm.

Stål, R. & Svedberg, L. (red.) (1987) *Det ovissa mötet - om fält och forskning i socialt arbete*. Kristianstad: Raben & Sjögren.

Sunesson, S. (1981) *Byråkrati och historia. Fem studier i politik och organisation*. Malmö: Arkiv.

Sunesson, S. (1985 A) *Ändra allt! En uppmaning till socialarbetare*. Stockholm: Liber.

Sunesson, S. (1985 B) 'Outside the Goal Paradigm: Power and Structured Patterns of Non-Rationality.' I *Organization Studies* 6/3.

Sunesson, S. (1990) 'Familjevården, en del av individ- och familjeomsorgen i socialtjänsten. Utvärderingsperspektiv och organisationsanalys.' I *Sju perspektiv på barns och ungdomars levnadsförhållanden. En antologi*. Socialstyrelsen: SoS-rapport 1990:5.

Sundh, K. (1988) 'Socialarbetaryrket i omvandling.' I *Fattigdomens ansikten. En konferensrapport*. Lindqvist, A-L. m fl (red.). Stockholm: FoU-byrån, Stockholms socialförvaltning etc.

Topor, A. (1987) *Emma en studie i brott (mot den psykiatriska vårdens och socialtjänstens traditionella arbetsmetoder)*. Stockholms socialförvaltning: FoU-byrån, rapport nr 73 1987b.

Rasmussen, F. D. (1988) 'Moderniseringen af den offentlige sektor. Muligheder og konflikter.' I *Social Kritik*, 1988:1.

I serien **MEDDELANDEN FRÅN SOCIALHÖGSKOLAN** har tidigare utkommit:

- 1981:1 **FOSTERBARNSVÅRD OCH EKONOMI** av Peter Westlund
- 1981:2 **EN ALKOHOLENKÅT - OCH VAD SEN DÅ?** En modell för alkoholundervisning i en sjätte klass av Inger Farm och Peter Andersson
- 1981:3 **PSYKOLOGIN I SOCIALT ARBETE: EN PEDAGOGISK DISKUSSION** av Eric Olsson och Christer Lindgren
- 1982:1 **VAD BÖR EN KURATOR KUNNA?** av Karin Stenberg och Britta Stråhlén
- 1982:2 **LVM BAKGRUND OCH KONSEKVENSER** av Peter Ludwig och Peter Westlund
- 1982:3 **INSYN - ETT FÖRSÖK TILL INSYN I ARBETSMILJÖN PÅ EN SOCIALFÖRVALTNING.** En intervjuundersökning av Pia Bivered, Kjell Hansson, Margot Knutsson och P-O Nordin
- 1983:1 **AVGIFTER PÅ SOCIALA TJÄNSTER - principer och problematik** av Per Gunnar Edebalk och Jan Petersson
- 1983:2 **EN INDELNING AV RÄTTEN - hjälpmedel vid inläsning av juridiska översiktskurser** av Lars Pelin
- 1983:3 **OM SOCIALA OMRÅDESBESKRIVNINGAR** av Verner Denvall, Tapio Salonen och Claes Zachrisson
- 1983:4 **DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV - Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945-1977. Del I Förhållandena 1977** av Åke Elmér
- 1983:5 **PSYKOLOGISKA FÖRKLARINGSMODELLER I SOCIALT ARBETE** av Alf Ronnby
- 1983:6 **FACKFÖRBUNDENS Sjukassebildande. EN STUDIE I FACKLIG SJÄLVHJÄLP 1886-1910** av Per Gunnar Edebalk
- 1984:1 **DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV - Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945-1977. Del II Utvecklingen 1945-1977** av Åke Elmér
- 1984:2 **FRÅGETEKNIK FÖR KVALITATIVA INTERVJUER - En sammanställning** av Hans-Edvard Roos
- 1984:3 **AKTIONSFORSKNING SOM FORSKNINGSSTRATEGI** av Kjell Hansson
- 1984:4 **FÖRÄNDRINGSPROCESSER INOM GRUPPER OCH ORGANISATIONER I PSYKOLOGISK OCH SOCIALPSYKOLOGISK BELYSNING** av Eric Olsson (SLUT)
- 1984:5 **ROLLSPEL - TILLÄMPNING OCH ANALYS** av Kjell Hansson
- 1985:1 **IDROTT OCH PSYKOSOCIALT ARBETE** av Kjell Hansson
- 1986:1 **ARBETSRAPPORT. Att arbeta på barn- och ungdomsinstitution - en pilotstudie** av Leif Roland Jönsson
- 1986:2 **DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV - Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945-1977 (1983). Del III Utvecklingen inom oförändrade grupper** av Åke Elmér
- 1986:3 **UNGDOMAR, SEXUALITET OCH SOCIALT BEHANDLINGSARBETE PÅ INSTITUTION - Intervjuundersökning bland personalen på tre hem för vård eller boende i Skåne** av Maud Gunnarsson och Sven-Axel Månsson

- 1987:1 **FATTIGVÅRDEN INOM LUNDS STAD - den öppna fattigvården perioden 1800-1960** av Verner Denvall och Tapio Salonen
- 1987:2 **FORSKNINGSETIK OCH PERSPEKTIVVAL** av Rosmari Eliasson (SLUT)
- 1987:3 **40 ÅRS SOCIONOMUTBILDNING I LUND** av Åke Elmér
- 1987:4 **VÄLFÄRD PÅ GLID - RESERAPPORT FRÅN ENGLAND** av Verner Denvall och Tapio Salonen
- 1987:5 **ATT STUDERA ARBETSPROCESSEN INOM SOCIALT BEHANDLINGSARBETE** av Leif Roland Jönsson
- 1987:6 **SOCIALTJÄNSTLAGEN OCH UNGA LAGÖVERTRÄDARE** av Anders Östnäs
- 1987:7 **FORSKAREN I FÖRÄNDRINGSPROCESSEN** av Eric Olsson
- 1988:1 **EN UPPFÖLJNING AV BARN SOM SKILTS FRÅN SINA FÖRÄLDRAR** av Gunvor Andersson
- 1988:2 **THE MAN IN SEXUAL COMMERCE** av Sven-Axel Månsson
- 1988:3 **FRÅN MOTSTÅND TILL GENOMBROTT. DEN SVENSKA ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN 1935-54** av Per Gunnar Edebalk
- 1988:4 **MALMÖ - i kulmen av fattigdomsnyckeln** av Tapio Salonen
- 1988:5 **PROJEKT ÖSTRA SOCIALBYRÅN - en processbeskrivning av ett förändringsarbete med förhinder** av Anna Meeuwisse
- 1988:6 **UTDELNINGEN AV SPRUTOR TILL NARKOMANER I MALMÖ OCH LUND** av Bengt Svensson
- 1988:7 **HEMTJÄNSTEN PÅ 2000-TALET** red av Peter Andersson
- 1989:1 **FATTIGLIV** av Gerry Nilsson
- 1989:2 **MAKT OCH MOTSTÅND - aspekter på behandlingsarbetets psykosociala miljö** av Leif R Jönsson
- 1989:3 **FOSTERHEMSFÖRVALTNINGEN** av Bo Vinnerljung
- 1989:4 **GUSTAV MÖLLER OCH SJUKFÖRSÄKRINGEN** av Per Gunnar Edebalk
- 1990:1 **DET ÄR RÄTT ATT FRÅGA VARFÖR - undersökningar om socialt arbete** red av Verner Denvall
- 1990:2 **SCENFÖRÄNDRING - FORSA-symposiet Helsingborg/Gilleleje**
- 1990:3 **KULTURMÖTEN INOM SOCIALTJÄNSTEN - erfarenheter och reflektioner** red av Immanuel Steen
- 1990:4 **HEMMABOENDEIDEOLOGINS GENOMBROTT - åldringsvård och socialpolitik 1945-1965** av Per Gunnar Edebalk

Exemplar kan rekvireras från socialhögskolans expedition, adress Socialhögskolan, Box 23, 221 00 LUND



LUNDS UNIVERSITET
Socialhögskolan

Box
221 00 Lund
046-10 70 00