



LUND UNIVERSITY

Projekt Östra socialbyrån

en processbeskrivning av ett förändringsarbete med förhinder

Meeuwisse, Anna

1988

Document Version:

Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Meeuwisse, A. (1988). *Projekt Östra socialbyrån: en processbeskrivning av ett förändringsarbete med förhinder*. (Meddelanden från Socialhögskolan; Vol. 1988, Nr 5), (Research Reports in Social Work; Vol. 1988, Nr 5). 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**

*Projekt
Östra Socialbyrån –
en processbeskrivning
av ett förändringsarbete
med förhinder*

Anna Meeuwisse

1988:5

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD

1	SAMMANFATTNING	1
	Projekt Östra Socialbyrån	1
	Utvärderingsuppdraget	3
	Östra distriktet - några kännetecknande drag	4
	Projektåtgärderna och socialbyråns organisatoriska förvandling	5
2	PROJEKTETS BAKGRUND	15
	Socialtjänstens decentralisering i Malmö	15
	Missnöje med "planerad förändring uppifrån"	18
	Beskrivning av arbetsvillkoren före projektstarten	22
3	PROJEKTFÖRBEREDELSE	27
	Projektansökan	27
	...Ett krisprogram präglad av taktiska överväganden	30
	Engagemang p.g.a. "planerad förändring nerifrån"	34
4	FÖRSTA PROJEKTÅRET (1986)	37
	Fördröjd start	37
	Olösta frågor	39
	Utvärderingsgruppens förslag: aktiv projektgrupp och förändringskontrakt	41
	Förberedelser för ärendekartläggning och en arbetsmiljöundersökning	43
	Servicesektionerna och Egt-gruppen	47
	Försöket med språk- och kulturkompetenta medarbetare	52
	Oro pga besparingsmål och nya politikerdirektiv	53
	Höstdiskussioner	58
	Äntligen ett Arbetslöshetsprojekt!	60
	Vitalisering av "Färdiktningssidéerna" - på bekostnad av projektet?	65
5	ANDRA PROJEKTÅRET (1987) OCH VÅREN 1988	67
	Utvärderingsgruppens klientintervjuer	67
	Avstämning av projektarbetet	74
	Omorganisation	78
	Projektet ifrågasätts och kritiken bemöts	81
	Utvärderingsgruppens intervjuer med samarbetspartners	91
	Utvärderingsgruppens studie av socialbidragsutvecklingen	95
	Arbetet med Färdiktningen	100
	Personalens summering av Projekt Östra Socialbyrån	106
6	ORGANISATIONSTEORETISKA SLUTSATSER	112
	Vad är en organisationsförändring?	112
	Olssons modell applicerad på Östra Socialbyrån	113
	Olika typer av förändringsprocesser	117
	Faktorer som främjar eller motverkar förändring	120
	REFERENSER	130

FÖRORD

av Sune Sunesson

Anna Meeuwisses rapport Projekt Östra socialbyrån — en process— beskrivning av ett förändringsarbete med förhinder är den andra offentliga rapporten från den stora utvärdering av projekt på Östra och Södra socialbyråerna i Malmö som vi sedan februari 1986 arbetar med på Malmö socialförvaltnings uppdrag. Båda dessa byråer har arbetat med organisations— och metodförsök för att hitta vägar att rationalisera och förbättra socialbyråarbetet. Projekten medförde bl. a. personaltillskott till de båda byråerna, och tillkom under en period då socialbidragsberoendet i Malmö ökade kraftigt.

Den första offentliga rapporten i projektet, Tapio Salonens Malmö — i kulmen av fattigdomscykeln kom ut i augusti 1988 och behandlade den kvantitativa utvecklingen av socialbidragen i Malmö under 1980—talet mot bakgrund av den sociala, ekonomiska och demografiska utvecklingen.

Anna Meeuwisses rapport är, till skillnad från Salonens, en processtudie av ett projektförlopp. Den undersöker en utveckling som enligt planerna skulle ha lett fram till resultat och förändringar, som bara delvis kunde realiseras. Utgångspunkten var att projektet skulle få ner socialbidragskostnaderna. Detta lyckades inte. Det för projektet centrala försöket att införa en ekonomihandläggande mottagningsgrupp ledde till långa väntetider och organisatoriska problem, varför det avbröts efter något år. Genom sin beskrivning av projektets programmatiska grunder, de lokala organisatoriska och personella förutsättningarna och den socialpolitiska situation som rådde i Malmö när projektet inleddes ger Anna Meeuwisse oss en möjlighet till detaljerad inblick och förståelse. De svårigheter som snart uppträdde på socialbyrån i Rosengård då projektplanerna skulle förverkligas, blir gripbara. Hon visar också hur den kärva förändringen av de yttre förutsättningarna för projektarbetet kom att leda till ständiga omtolkningar av projektets ambitioner och en omorientering mot andra förändringsplaner.

Samtidigt blir det i denna rapport också helt klart, att flera av

projektidéerna fortfarande har en betydande livskraft. Det gäller både en rad samarbetsinitiativ mellan socialbyrån och andra offentliga organisationer i området, och den nyorientering som uttrycks i anställningen av språkkunniga socialsekreterare för arbete med klienter som talar andra språk än svenska. Rapporten vittnar om att engagemang, uppslagsrikedom och flit ingalunda saknats på Östra socialbyrån under projektiden. Men ibland räcker inte ens det för att genomföra en avsikt, om de materiella villkoren inte finns.

I senare rapporter kommer vi att presentera jämförelser med projektet på Södra byrån. Denna rapport är helt inriktad på projektförloppet på Östra socialbyrån.

Lunds universitet
Socialhögskolans forskningsavdelning
Sune Sunesson, projektledare

KAPITEL 1. SAMMANFATTNING.

PROJEKT ÖSTRA SOCIALBYRÅN

I slutet av 1984 beslutade Socialnämnden i Malmö att genomföra en organisatorisk förändring av Individ- och familjeomsorgen. Förändringen innebar att de fem socialdistrikten ålades att separera arbetet med ekonomiskt bistånd från övriga former av socialt bistånd. Begreppet helhets-syn gavs med andra ord en ny organisatorisk innebörd: det skulle betraktas som ett synsätt snarare än som ett arbetssätt. Reformen, som hade förespråkats i en tjänstemannautredning, ansågs förenlig med intentionerna i Socialtjänstlagen och gynnande för kvalitén i det sociala arbetet.

På Östra Socialbyrån genomfördes denna centralt beslutade omorganisation i mitten av februari 1985. Socialbyråpersonalen specialiserade sig på olika uppgifter; socialbidragsarbetet kom att bedrivas på de två sk servicesektionerna och socialsekreterarna på de båda sociala sektionerna ägnade sig uteslutande åt vad som benämndes behandlings- och utredningsarbete. Dessutom inledde man, på eget initiativ, en försöksverksamhet med information och rådgivning utan krav på klientregistrering.

Ett år senare, i februari 1986, startade Projekt Östra Socialbyrån. Tanken på ett projekt hade väckts av personalen själva. En projektansökan utarbetades och socialbyrån beviljades den begärda resursförstärkningen på nio tjänster (fyra soft-handläggare, två socialsekreterare till en sk Mottagningsgrupp, två språk- och kulturkompetenta socialsekreterare och en projektsekreterare), under en försöksperiod på i första hand ett år. Om projektet visade sig framgångsrikt skulle projekttiden utsträckas ytterligare ett år, vilket också skedde.

En av de främsta orsakerna till att personalen var villig att påbörja ett nytt förändringsarbete, så kort tid efter föregående omorganisation, var att det hade utbrutit ett stort missnöje på servicesektionerna. Socialsekreterarna där ansåg att de hade fått en omöjlig arbetssituation, och att både personal och klienter blev lidande under de förhållanden som rådde. Dels ansågs antalet socialbidragsärenden per handläggare vara för högt - varje person handlade över 100 ärenden - och dels uppfattades arbetet som ensidigt och oflexibelt. Personalen i övriga arbetsgrupper ansåg inte att deras arbetsvillkor försämrats, men de sympatiserade med sina kollegor och var överens om att något måste göras för att förändra situationen. Det var i detta kristillstånd som idén att ansöka om medel till ett projekt föddes.

Socialsekreterarna protesterade emot att de av tidsskäl tvingades behandla alla som sökte ekonomisk hjälp enligt "löpande band"-principen; de ville ha möjlighet att utveckla och praktisera metoder som stärker människors resurser att leva ett självständigt liv. Personalen trodde att tid kunde frigöras genom att rationalisera prövnings- och handlägningsförfarandet när det gäller "okomplicerade" socialbidragsansökningar och genom att överlåta delar av denna verksamhet åt specialutbildade kanslist. Dessutom skulle kontakten med alla "nya" klienter skötas av socialsekreterare utan andra uppgifter. Ett argument som användes för att vinna politikernas gehör för projektidéerna var att den resursförstärkning som krävdes skulle visa sig lönande i längden. Projektets övergripande mål beskrevs i en hastigt formulerad projektansökan under sex punkter. Genom personalförstärkning, metodutveckling, och ett mer systematiskt arbetssätt skulle projektet leda till:

- ökad kvalitet i det sociala arbetet, som skall grunda sig på respekt för klienten, hans integritet och självbestämmanderätt samt syfta till att tillsammans med honom frigöra hans egna resurser
- att framtida behov av bistånd förebygges
- förbättrad service för klienten såsom en större tillgänglighet till socialtjänsten och ökade möjligheter att utan tidspress kunna få professionellt bistånd med att själv finna fram till lösningar på sina problem.
- förbättrad arbetssituation för personalen i syfte att motverka utbrändhet samt personal- och kunskapsflykt.
- förbättrad service åt våra samarbetspartners
- minskade bidragstider och därigenom sänkta socialbidragskostnader

(Ur projektbeskrivningen Projekt Östra Socialbyrån, 1985, sid 5)

Det framkom senare att endast få av de anställda på socialbyrån verkligen trodde att besparingsmålet skulle uppnås och att detta mål dessutom tillmättes relativt låg prioritet. Det visade sig också så småningom att projektet var ganska dåligt förankrat utanför servicesektionerna; även om det rådde enighet om själva inriktningen, var delar av personalen missnöjda med att projektet nästan uteslutande berörde socialbidragsarbetet.

UTVÄRDERINGSUPPDRAGET

I samband med att projektansökan beviljades beslutade Socialnämnden att projektet skulle utvärderas. På förslag från socialdirektör Bengt Hedlén gick uppdraget åt forskningsavdelningen vid Socialhögskolan i Lund, och professor Sune Sunesson åtog sig ansvaret för den av Malmö kommun finansierade utvärderingen. För projektresultatens tillförlitlighet ansågs det viktigt att anlita fristående utvärderare som inte tillhörde den egna

organisationen.

Forskningsassistenter från socialhögskolan har under projekttiden på olika sätt följt förändringsarbetet på Östra Socialbyrån. Utvärderingen omfattar dels studier av vilken betydelse projektverksamheterna har för klienterna och dels de ekonomiska konsekvenserna samt även effekter för arbetsmiljö, arbetsorganisation, arbetsmetoder och samarbetsrelationer med andra myndigheter. Resultaten presenteras i olika delrapporter vilka tillsammans belyser de olika aspekterna av projektet. Följande processbeskrivning är ett försök att göra en beskrivande analys av hur projektarbetet förlöpte. Rapporten bygger dels på egna observationer och dels på vad som framkommit i enkäter, skrivna dokument och i intervjuer med personal från Östra Socialbyrån.

ÖSTRA DISTRIKTET - NÅGRA KÄNNETECKNANDE DRAG

Innan jag kortfattat redogör för Östra Socialbyråns organisatoriska förändringar under projekttiden, bör något sägas om det område som betjänas genom verksamheten. Östra distriktet räknas som ett av Malmös tyngsta socialdistrikt. Det består av de två stadsområdena Rosengård och Husie med en sammanlagd befolkning på ca 30000 invånare. Husie präglas av småhusbebyggelse och invånarna där har i allmänhet stabil ekonomi. Ungefär 2/3 av distriktets invånare bor emellertid i Rosengårds stadsområde, vilket länge varit ett utsatt förortsområde med många sociala problem.

Rosengård utmärker sig från andra stadsområden i Malmö bla genom högre genomsnittsvärden när det gäller arbetslöshet, socialbidragsberoende, bidragsbeloppens storlek och bidragstidens varaktighet (se Salonen, 1988). Två bostadsområden, Örtagård och Herrgården, uppvisade under 1987 ett

socialbidragsberoende på omkring 50% (jämför Salonen, som dessutom menar att dessa officiella siffror vilar på beräkningar som underskattar det verkliga hjälpbehovet). För hela distriktet gäller dessutom att antalet barnfamiljer är starkt överrepresenterat jämfört med Malmö i sin helhet, medan det finns förhållandevis få pensionärer. I vissa delar av Rosengård är ca hälften av barnfamiljerna ensamförälderhushåll. Karaktäristiskt för Östra distriktet är också de många invånarna med utländsk bakgrund, vilket avspeglar sig bland bidragshushållen. 1987 var närmare 40% av de sammanlagt 2700 bidragshushållen utländska medborgare. Flera olika nationaliteter fanns representerade; i förhållande till en del andra distrikt var tex andelen flyktingar från Polen, Jugoslavien, Latinamerika och Iran hög.

Antalet anställda inom Östra distriktets Individ- och familjeomsorg uppgick under projekttiden (inklusive projektresurserna) till ca 75 personer. Ungefär 1/3 av dessa arbetade med stöd- och behandlingsarbete på någon av de två distriktsförlagda basenheterna; den ena huvudsakligen inriktad på familjeproblem (Ungdomsbasen) och den andra på att ge stöd åt vuxna missbrukare (Vuxenbasen). Majoriteten av de anställda återfanns emellertid i socialbyrålokalerna vid Rosengårds köpcentrum.

PROJEKTÅTGÄRDERNA OCH SOCIALBYRÅNS ORGANISATORISKA FÖRVÄN- LING

Projekt Östra Socialbyrå var genom sin utformning huvudsakligen inriktad på att effektivisera och utveckla socialbidragsarbetet. Genom viss personalförstärkning och rationellare handläggning av socialbidragsansökningar förväntades resurser frigöras för socialt stödarbete som tidigare inte

hunnits med. Klienterna skulle få bättre hjälp med sina problem, vilket antogs öka deras förutsättningar att uppnå oberoende och gynna socialsekreterarnas arbetssituation. Försöksverksamheterna beskrivs på olika ställen i rapporten; här nämns de för att ge en samlad bild av de organisatoriska förändringar som skedde på socialbyrån under projektiden.

En av de första projektåtgärderna var att starta en särskild arbetsenhet för handläggning av socialbidragsärenden enligt den sk soft-principen.

Enheten bemannades med fyra specialutbildade kanslisterna - sk egt-assistenterna - vilka skulle tillhöra socialbyråns administrativa grupp. (De tre bokstäverna egt var en förkortning av begreppet ekonomisk grundtrygghet.) Distriktets administrativa sekreterare fungerade som egt-assistenternas arbetsledare. Införandet av egt-handläggning var en rationaliseringsåtgärd i syfte att avlasta socialsekreterarna på servicesektionerna.

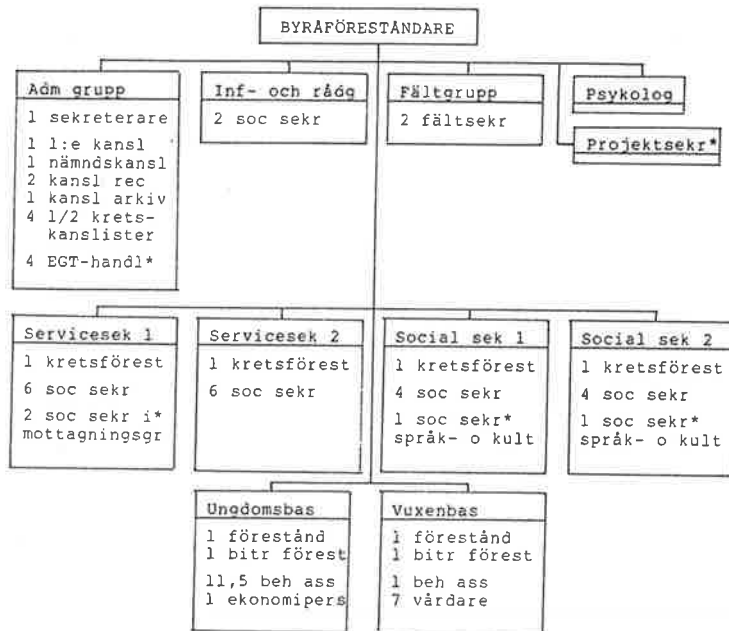
Servicesektionerna förstärktes vidare genom inrättandet av en särskild Mottagningsgrupp. Gruppen bestod av två socialsekreterare vars uppgifter var att sköta den första kontakten med alla nya klienter som sökte ekonomiskt bistånd. De skulle undersöka människors behov av hjälp, erbjuda information och rådgivning, fatta beslut i socialbidragsfrågan och ge upplysningar om vem man kunde vända sig till i fortsättningen. Gruppen skulle också samla data och därigenom bidra till att skapa överblick över varför människor i distriktet tvingades söka ekonomisk hjälp.

Dessutom anställdes två sk språk- och kulturkompetenta socialsekreterare med vars tjänster man hoppades kunna ge vissa av invandrarklienterna bättre hjälp än de tidigare fått. De språk- och kulturkompetenta socialsekreterarna skulle både handlägga komplicerade socialbidragsärenden och fungera som hela distriktets konsulter i invandrarfrågor. För att markera

deras konsultroll knöts de inte till servicesektionerna utan till de sociala sektionerna.

Slutligen tillsattes en särskild projektsekreterare som skulle följa upp utvecklingen, genomföra ärendekartläggningar och ha det övergripande samordningsansvaret. Projektordförande var byråföreståndaren. Den nya organisationen hade följande utseende:

Organisation vid projektstarten 86-02-10 (succesiv start fram till 86-03-24)



Med * markerade tjänster är projektjänster.

Förändringsarbetet gick trögt under det första projektåret. Flera av projektverksamheterna sattes inte igång förrän på ett sent stadium, vilket delvis var en följd av praktiska bekymmer, en besvärlig personalsituation och ett ökat antal socialbidragsärenden. Vidare misslyckades försöken att genomföra en ärendekartläggning, och enligt socialsekreterarna på servicesektionerna innebar egt-systemet inte den avlastning i arbetet de hade haft förhoppningar om.

Igångsättningsproblemen kunde emellertid inte enbart förklaras med oförseddade hinder och okontrollerbara externa faktorer. Många av projektidéerna saknade praktisk och realistisk förankring; eftersom man inte heller på något tillfredsställande sätt lyckades sprida ansvaret för projektet var det svårt att hålla förändringsambitionerna vid liv. Arbetsledningens oro över att förlora projektresurserna pga uteblivna besparingar förtog också lite av arbetsglädjen och låste diskussionerna. Personalen kände starkt tryck från den politiska ledningen och intog ibland en försvarsinställning som inte gynnade projektarbetet.

Så småningom utvecklades emellertid ett nytt samarbete med Arbetsförmedlingen vilket, tillsammans med de språk- och kulturkompetenta socialsekreterarnas insatser, kom att betraktas som projektets mer lyckosamma delar. Nyckeln bakom Arbetslöshetsprojektets framgång torde vara att socialsekreterarna frikopplades från den traditionella "ärendehandläggningen" och gavs tillfälle att utveckla en form av specialistkompetens i angelägna frågor; faktorer som dessutom tycks bidra till ökad arbetstrivsel och minskad personalomsättning.

Under våren 1987 genomfördes vissa verksamhets- och organisationsförändringar på Östra Socialbyrån. I motsats till övriga socialdistrikt

fortsatte såväl socialbidragsutgifterna som antalet ärenden att stiga på Rosengårdsdistriktet. Den analys av socialbidragsutvecklingen som gjorts inom ramen för denna utvärdering visade att det fanns yttre faktorer, som tex ökad inflyttning till de "fattiga" bostadsområdena, vilka kunde förklara socialbidragets fortsatta uppgång på Östra distriktet. Undersökningen visade också att en av projektets grundförutsättningar aldrig infriades, eftersom den relativt blygsamma personalförstärkningen förlorade sin betydelse till följd av det ökade trycket på socialbyrån.

Det var pga det ogynnsamma läget som projektledningen ansåg det nödvändigt att göra vissa omprioriteringar bland resurserna. Det hela resulterade i att Mottagningsgruppen lades ner med kort varsel; motiveringen var att verksamheten pga underdimensionering aldrig hade fungerat i enlighet med projektmålsättningen, och att en nedläggning var det enda som kunde rädda en annan projektidé med bättre utfall.

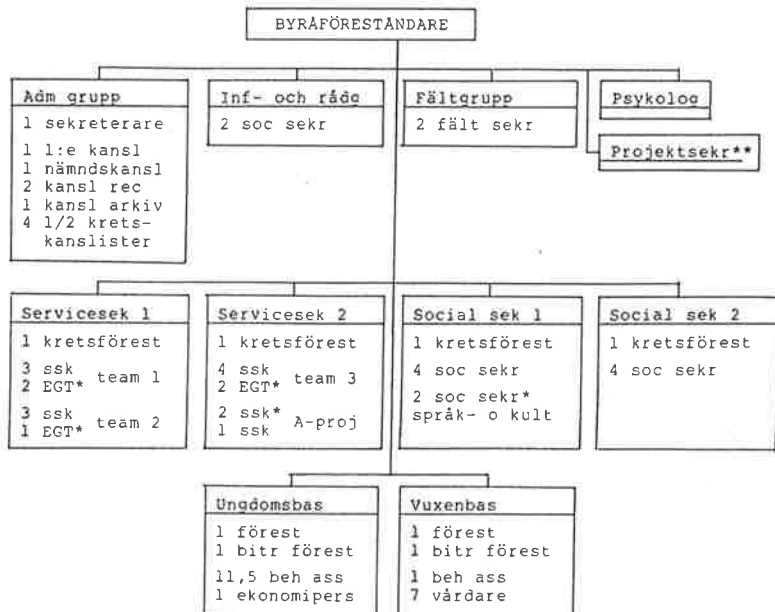
Man syftade då på det arbetslöshetsprojekt vilket utformats av tre socialsekreterare i nära samarbete med Arbetsförmedlingen. Det fortsatta arbetet med arbetslöshetsprojektet fordrade heltidsengagemang från socialsekreterarnas sida. En av tjänsterna hade Östra Socialbyrån - liksom övriga distrikt - beviljats av socialnämnden för medverkan i sk jobbklubsverksamhet, men de övriga två togs från Mottagningsgruppen. Erfarenheterna från Mottagningsgruppen begravdes emellertid inte helt; inför en framtida omorganisation planerade man tvärtom att satsa på en större mottagningsfunktion med fler uppgifter.

Ett annat problem som hade blivit påtagligt under projektets första år var egt-handläggarnas behov av handledning och närmare samarbete med socialsekreterarna. I takt med att de tilldelades fler ärenden ökade svårighetsgraden; ansökningarna var inte längre lika lättbedömda och socialsek-

reterare behövde ofta rådfrågas. Det var dessutom meningen att de senare skulle ansvara för att egt-ärenden med jämna mellanrum följdes upp, men detta fungerade bristfälligt. Den organisatoriska lösning som valdes var att slå ihop servicesektionerna och egt-gruppen och att därefter dela upp personalen i tre blandade team. De båda kretsföreståndarna från servicesektionerna blev arbetsledare för de nybildade teamen. Tanken var att teamkonstruktionen skulle bidra till att öka samarbetet också mellan de enskilda socialsekreterarna, vilket i sin tur ansågs vara en förutsättning för att komma igång med fler sk gruppinriktade insatser. Ärendefördelningen skulle fortfarande ske med utgångspunkt från klienternas födelse-datum, men avsikten var att man så småningom skulle analysera vilka problem som dominerade i de olika bostadsområdena - och därefter istället göra en områdesinriktad teamindelning. Efter verksamhetsförändringen såg organisationen ut som på bilden:

Organisation efter förändringen 87-04-26 (vissa förändringar har skett redan tidigare såsom tillkomsten av ytterligare 1 EGT-handläggare i september -86 samt överflyttning av den ena språk- och kulturkompetenta soc sekr till social sektion 1)

Med * markerade tjänster är projektjänster.



Projekt Östra Socialbyrån röntte inte heller under det andra projektåret någon större framgång; förutom det lyckade samarbetet med Arbetsförmedlingen skedde inga genomgripande förändringar av vare sig arbetssätten eller arbetstrivseln på servicesektionerna. Den enskilde socialsekreterarens arbetsbörda torde visserligen ha minskat till följd av de rationaliseringar som gjordes inom ramen för projektet, men vinsterna begränsades dels av en fortsatt ärendeökning och dels av svårigheter att effektivt utnyttja det handlingsutrymme som trots allt fanns. Försöken att lösa problemen genom att lägga om delar av projektverksamheten gagnade möjligen samarbetet i personalgruppen, men hade vid projekttidens slut ännu inte resulterat i fler utåtriktade aktiviteter.

Även om det inte gick att uppvisa prov på så många konkreta vinster till följd av projektet, integrerades emellertid flera av projektidéerna i den gängse socialbyråverksamheten. Egt-handläggning, språk- och kulturkompetenta medarbetare och särskilda insatser för arbetslösa uppfattades inte längre som tidsbegränsade experiment, utan som betydelsefulla grundstenar i det sociala arbetet. Mot slutet av projekttiden fick dessutom fältsekreterarna en aktiv roll i förändringsarbetet; det är dock ännu för tidigt att uttala sig om huruvida deras kartläggning av två utsatta bostadsområden, innebär ett genombrott för områdesinriktat socialt arbete.

Man skall inte tro att Östra Socialbyrån i och med projektet funnit sin slutgiltiga organisationsform; ett ständigt förändringsarbete pågår i förhoppningen om att en dag finna den ideala lösningen. Förutom en centralt beslutad decentralisering, vilken i stora drag innebär att Individ- och familje- omsorgen, Barnomsorgen och Äldreomsorgen i varje distrikt får en gemensam chef samt ökat inflytande över budget och planering, finns på Östra distriktet idag långt framskridna omorganisationsplaner som - om

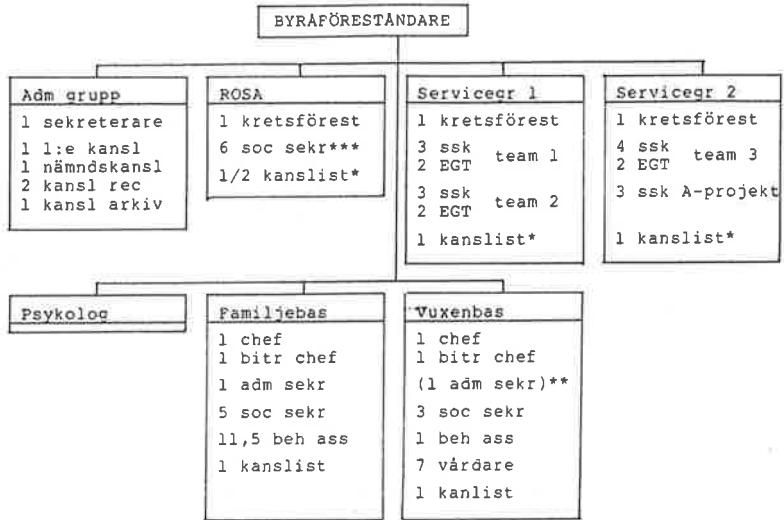
de förverkligas - sannolikt kommer att påverka verksamheten inom alla delar av Individ- och familjeomsorgen. Dessa planer har i hög grad upptagit personalen under projekttiden och återges i internrapporten *Förslag till ny organisation för Individ- och familjeomsorg på Östra distriktet* (Hagelin, Leite och Östberg, 1988).

I Malmö har det under flera år förts diskussioner om hur Individ- och familjeomsorgen skall utformas i framtiden. Sociala avdelningen har utrett frågan i ett par rapporter och har lämnat ett "färdriktningsförslag", vilket personalen på Östra distriktet använt som underlag vid sin planering. Tanken är bla att ge socialsekreterarna på de sociala sektionerna större möjlighet att arbeta förebyggande genom att medvetet ändra arbetets inriktning och öka samarbetet med basenheterna. För att kunna utveckla ett nytt arbetssätt anses det viktigt att också lokalmässigt komma varandra närmare (och bort från "skrivbordskulturen" på socialbyrån), varför socialsekreterarna i fortsättningen kommer att arbeta i basenheternas lokaler. Planeringen går vidare ut på att ytterligare renodla biståndsenheterna genom att lyfta bort inslagen av myndighetsutövning mot den enskildes vilja. Den bästa lösningen anses vara att sådana frågor prövas och utreds i en central rättsenhet. Majoriteten av socialsekreterarna skulle därmed slippa mycket av det tidsödande utredningsarbetet och på ett mer förtroendeingivande sätt kunna ägna sig åt socialt arbete i frivilliga former. Man vill på detta sätt lägga grunden för en "socialtjänstens primärvård" som kan svara för de "tidiga och breda insatserna i området".

Ytterligare en viktig förändring i den kommande organisationen är att Mot-tagningsgruppen återuppstår i ny tappning under benämningen ROSA (Råd-givningsgruppen för områdesbaserat socialt arbete). I denna arbetsgrupp placeras de två fältsekreterarna, de två språk- och kulturkompetenta so-

cialsekreterarna och de två socialsekreterare som tidigare utgjort Information- och rådgivningsgruppen. Dessutom får gruppen en egen arbetsledare. Skissen visar den förestående organisationsförändringen:

Kommande organisation inom "färdriktningen".



* - sekreteraren i adm gruppen är arbetsledare för alla kanslister

** - vuxenbasens adm sekretetare kommer först att kunna tillsättas, när resurser frigjorts från någon av servicegrupperna eller om distriktet tilldelas ytterligare resurser

*** - ROSA-gruppens socialsekreterare kommer att tas ifrån nuvarande fältgruppen, IoR samt de två språk- och kulturkompetenta soc sek

Sannolikt är att nämndskanslisttjänsten kommer att flyttas till det nya socialchefskansliet i den decentraliserade förvaltningen. Nämnden kommer inte längre att sammanträda på socialbyrån.

Arbetet med att förbereda Färdriktningsorganisationen intensifierades under det sista projektåret. Denna process utmärktes av återkommande studiedagar, gemensamma planeringsmöten, diskussioner i tvärgrupper och ett påtagligt engagemang för frågorna bland personalen; planeringsarbetet präglades också av en tydlig styrning från arbetsledningens sida.

Eftersom Projekt Östra Socialbyrån i vissa avseenden kunde upplevas som ett misslyckande välkomnade många - åtminstone i teorin - nya organisationslösningar och fokuseringen på framtiden. Det som talar för att Färdriktningen har bättre förutsättningar att lyckas än projektet, är bla att hela personalgruppen aktivt engagerats i ett långsiktigt planeringsarbete som tar sin utgångspunkt i vårdideologiska frågor. Detta borgar för att personalen både intellektuellt och känslomässigt är redo att ta itu med det mödosamma förändringsarbetet.

KAPITEL 2. PROJEKTETS BAKGRUND.

SOCIALTJÄNSTENS DECENTRALISERING I MALMÖ

För att förstå hur Projekt Östra Socialbyrån kom till stånd, är det nödvändigt att rekonstruera händelseförloppen kring den omorganisation som ägde rum på socialbyrån i februari 1985. Denna organisationsförändring - och sättet den genomdrevs på - har nämligen haft stor betydelse för projektets framväxt och utformning. Vid denna tid grundlades också vissa konfliktfält som kan förklara olika aktörers ageranden i senare skeden. Det är huvudsakligen socialsekreterarnas uppfattningar om organisationsförändringen som förmedlas; beskrivningen bygger på vad som framkommit i enkätsvar, intervjuer, protokoll och i andra dokument författade av socialsekreterare. Detta betyder inte att socialsekreterarnas historieskrivning är invändningsfri, eller ens intressantare än någon annans; deras erfarenheter är emellertid betydelsefulla för att de i så hög grad kom att prägla projektets inriktning och den strategi som valdes för att få ökade resurser. Först ett kort referat av vad som hade ägt rum före omorganisationen:

1982 trädde en ny sociallagstiftning (SOL) i kraft. Året därpå började man i Malmö förbereda en decentralisering av all social service (utom beträffande sektionen för familjerätt och familjerådgivning). Tanken var att de olika funktionerna för förskole- och fritidsverksamhet, pensionärs- och handikappsservice samt familjevården skulle flyttas ut i distrikten, på samma sätt som tidigare skett med socialbyråerna och basenheterna. Lagens intentioner om helhetssyn, geografisk närhet och samlad social kompetens skulle därmed uppfyllas. En annan viktig innebörd var att beslutsbefogenheter och budgetansvar skulle decentraliseras. Varje socialdistrikt skulle få självständig ställning och en egen distriktschef, medan de cen-

trala avdelningarna skulle läggas ner. (I praktiken kom denna decentralisering av verksamheten att ta många år; processen pågår fortfarande 1988)

Ett stort projekt med titeln *Socialtjänstens decentralisering* sattes igång och frågor som behövde utredas delegerades till särskilt utsedda arbetsgrupper. En undergrupp till Sociala avdelningen fick i uppdrag att ta fram underlag för hur Individ-och familjeomsorgen skulle kunna utformas i en decentraliserad förvaltning.

Arbetsgruppen avlevererade i början av 1984 en rapport med titeln *Individ -och familjeomsorg i en decentraliserad förvaltning* - låt oss kalla den *IOF:1* - vilken gick ut på remiss. I rapporten pläderades för en nyorientering av den sociala verksamheten och flera radikala perspektiv- och organisationsförändringar föreslogs. Bl.a ansågs det angeläget att införa Soft, Informations- och rådgivningsgrupper och renodlade biståndsenheter där åtskillnad gjordes mellan ekonomiskt bistånd och andra sociala insatser. Vidare framfördes tankar om en central rättsenhet för handläggning av LVU-ärenden, då det ansågs oförenligt att på en gång arbeta med tvingande och frivilliga åtgärder. Stöd- och behandlingsarbetet skulle ges större utrymme samt nya arbetsmetoder utvecklas. Rapporten mottogs i stort sett väl av remissinstanserna. Några enstaka invändningar gjordes och arbetsgruppen fick i uppdrag att ta dessa i beaktande i sitt fortsatta arbete.

I maj 1984 beslutade sociala avdelningens tjänstemän att föreslå politikergruppen att man inom det närmaste året genomförde en funktionsuppdelning mellan ekonomiskt biståndsarbete och övrigt socialt arbete på socialbyråerna. (Södra socialyrån hade då redan ansökt hos Socialnämnden om att få genomföra förändringen som försöksverksamhet, under perioden maj

-84 tom december samma år, och fått bifall.)

Genom en sådan uppdelning skulle det sociala arbetet bli tydligare för både klienter och socialsekreterare. Socialsekreterarna skulle få chans att specialisera sig på antingen behandling eller social service; de skulle inte längre behöva vara experter på allt och riskera att blanda ihop rollerna. Klienterna i sin tur, skulle slippa underkasta sig behandling för att få pengar. Därmed förväntades myndighetens kontakt med allmänheten bli ärligare och mindre kränkande för den enskilde. Förhoppningen var att den traditionella ärendehandläggningen skulle ersättas av ett mer klientorienterat arbetssätt och att man skulle bli tvungen att utveckla nya arbetsmetoder.

Personalen på servicesektionerna skulle förutom utbetalning av socialbidrag kunna syssla med tex hushållsekonomisk rådgivning, olika former av samarbete med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan samt klientgruppsundersökningar. På de sociala sektionerna skulle man bedriva utrednings- och motivationsarbete, ha vårdansvar och samarbeta med tex basenheterna. Det ansågs också viktigt att lyfta perspektivet från ensidig inriktning på enskilda individer och familjer; man borde istället börja tänka i termer av grupper och områdesarbete. Den föreslagna organisationsförändringen krävde inga resurstillskott och beräkningen var att det behövdes ungefär lika många tjänster på de sociala sektionerna som på servicesektionerna.

Det slutgiltiga beslutet angående omorganisationen fattades av Socialnämnden i mitten av oktober 1984. Vid denna tid hade man på de flesta socialbyråerna redan börjat förbereda förändringen; en socialbyrå begärde dispens men ansökan avslogs.

Under sensommaren dessförinnan hade tidigare omnämnda arbetsgrupp avgett en ny rapport - IOF:2. Denna behandlade i stort sett - om än mer utförligt - samma punkter som den tidigare versionen. Till skillnad från föregående rapport väckte den dock häftiga reaktioner från socialsekreterarnas sida, i synnerhet på Östra Socialbyrån. Vad detta bottnade i skall jag snart återkomma till. I remissvaren framkom inte tillräckligt med stöd för att förverkliga planerna om en central rättsenhet; även andra frågor fordrade ytterligare utredning. Ännu ansågs tiden endast mogen för en etapp i utvecklingsarbetet - att skilja mellan ekonomi och behandling på socialbyråerna. Frågan är hur många på fältet som var mogna för förändringen?

MISSNÖJE MED "PLANERAD FÖRÄNDRING UPPIFRÅN"

I uppsatsen *Organisation till varje pris* (Engström, 1985), redogör en socialsekreterare som var anställd på Östra Socialbyrån under denna period, för hur personalen uppfattade skeendet. Hon bygger sitt resonemang på egna erfarenheter och på intervjuer med nio av kollegorna.

Före den första rapporten om Individ- och familjeomsorgen (IOF:1), var det få som kände till att decentraliseringen skulle innebära förändring av socialbyråverksamheten. IOF:1 uppfattades pga dess "visionära" innehåll som ett diskussionsunderlag, inte som ett beslutsunderlag, och behandlades därefter. Rapporten stimulerade till diskussion i samtliga arbetsgrupper och man lämnade synpunkter till remissvaret. De flesta var positiva till rapporten; idéerna som där framfördes ansågs som väl förenliga med det utvecklingsarbete som personalen själva försökte driva på byrån. På ett principiellt plan ansågs det riktigt att införa en särskild rättsenhet, informations- och rådgivningsgrupper, och att göra tydlig åtskillnad mellan ekonomiskt bistånd och andra sociala insatser. Enligt uppsatsförfatta-

rinnan var det dock få som vid detta stadium tänkte på de konkreta konsekvenserna av att genomföra planerna. I efterhand menade vissa av de tillfrågade att det inte heller togs tillräcklig hänsyn till de få invändningar som gjordes. I remissyttrandet från Östra Socialbyrån betonades tex viken av att de socialsekreterare som får handlägga socialbidragsärenden ges möjlighet att bedriva kvalificerat socialt arbete.

Om inställningen överlag var positiv till IOF:1, svängde opinionen på socialbyrån när IOF:2 presenterades. I nämnda uppsats beskrivs reaktionerna på följande sätt:

Alla reagerade på det sätt den var skriven. Först och främst kände sig socialsekreterarna kränkta i sin yrkesroll, deras kompetens ifrågasattes och basenheterna framställdes som om de var bäst på socialt arbete. Någon förståelse för att rådande arbetssituation på socialbyrån var avgörande för socialsekreterarnas arbete, fanns inte. Ett par av rapportskrivarna arbetar inom Östra distriktets basenhet, varför besvikelsen upplevdes ännu större. Dessa och ytterligare en utredare kallades till möte på socialbyrån för att närmare förklara vad de menade. Många fick utlopp för sina uppdämda aggressioner, men någon konkret åtgärd ledde inte mötet till. Dock började fler och fler att reagera. Rapporten var mycket visionärt hållen och några egentliga förslag till hur förändringen skulle gå till fanns inte. Oron över vad det skulle innebära för den enskilde socialsekreteraren började sprida sig. I vilken grupp hamnar jag? Hur kommer arbetsuppgifterna att bli? Fler och fler började inse att de sagt ja till något som inte motsvarade intentionerna i IOF:1. Stämningen överlag blev mer kritisk och opinionen svängde under oktober 1984. Från andra socialbyråer som redan infört den nya organisationen kom negativa rapporter om hur svår arbetssituationen var där, att personal i servicesektionerna mätte mycket dåligt och att arbetet främst kom att bestå av ekonomisk handläggning. Ändå skulle omorganisationen genomföras.

Socialsekreteraren beskriver hur en ganska positiv inställning till vissa förändringsidéer ersattes av ett allt större misstroende. Misstroendet riktade sig såväl mot politikerna som fattade beslut om den nya organisationsprincipen, mot tjänstemännen som hade utarbetat förslaget och indirekt också mot kollegorna på basenheterna vilka framhållits som mer yrkesskickliga än socialsekreterarna. Personalen kände sig kränkta och för-

bigångna; när de insåg vad organisationsförändringen innebar började dessutom en oro sprida sig över att hamna i "fel" arbetsgrupp. Pessimismen var med andra ord utbredd redan innan förändringen genomfördes. Omorganisationen kom av personalen att upplevas som påtvingad "uppifrån".

Själva förändringsprocessen har av flera socialsekreterare beskrivits som traumatisk. Det är alltid en känslig fråga att forma nya arbetsgrupper och att införa nya principer för hur arbetet skall fördelas, men denna omorganisation upplevdes som särskilt svår. Tanken på att byta arbetsgrupp väckte olust bla pga att man bara några år tidigare på liknande vis "påtvingsats" en organisationsförändring, och först nu vuxit in i den befintliga organisationen. Att ytterligare en gång "börja om från början" gav upphov till visst motstånd bland personalen. Dessutom var farhågorna att även om vissa av de erfarna socialsekreterarna kunde räkna med att få det bättre genom reformen, skulle en hel del av de nya förmodligen få det avsevärt sämre.

Den nya organisationen trädde på Östra Socialbyrån i kraft i februari 1985. En "omorganisationsgrupp" hade bildats i oktober, bestående av arbetsledarna på byrån och fackliga kontaktombud från SKTF och SSR. I denna grupp skulle den förestående omorganisationen detaljplaneras och senare följas upp; när frågorna berörde basenheterna skulle representanter därifrån bjudas in. Arbetet med att utse de nya arbetsgrupperna gick till så att personalen inledningsvis fick meddela arbetsledningen vilka uppgifter de helst skulle vilja ägna sig åt. De allra flesta socialsekreterare valde då behandlingsarbete, varför det beslutades att de som längst varit anställda först skulle få välja arbetsinriktning. I praktiken kom detta att innebära att den mer erfarna personalen samlades på de sociala sektionerna och de relativt nyanställda på servicesektionerna. Ursprungligen var det tänkt att socialsekreterarna, enligt ett särskilt rotationsschema, skulle ha möjlighet att

byta arbetsuppgifter efter viss tid. Då den redan tidigare höga personalomsättningen inte hejdades, och ytterligare personalbyten befarades få allvarliga konsekvenser för både klienterna och kontinuiteten i arbetet, övergavs emellertid dessa idéer. Att nästan ingen av dem som fick i uppdrag att handlägga socialbidragsärenden själva hade valt detta, bidrog naturligtvis till att det snart uppstod ett häftigt missnöje med arbetsvillkoren.

Socialekreterarna på servicesektionerna gav under våren -85 flera gånger utlopp för sitt missnöje; tidvis diskuterades t.o.m massjukskrivning eller uppsägning som alternativ om inget annat hjälpte. Kritiken berörde både mängden av arbete och arbetets art.

Arbetsledarna på Östra Socialbyrån insåg situationens allvar; de var överens om att något måste göras för att förbättra arbetsvillkoren på servicesektionerna. Flera av problemen hade redan på ett tidigt stadium ventilerats i omorganisationsgruppen. Av protokollen från dessa möten framgår att diskussionerna bla rört hur man väcker entusiasm för en omorganisation som många är tveksamma till, hur man på ett rättvist och riktigt sätt väljer ut vilka som skall tillhöra de olika arbetsgrupperna och vad man kan göra åt de statusproblem som uppstår. Man resonerade där också om hur samarbetet mellan de sociala sektionerna och basenheterna skulle utformas; de motsättningar som kommit i dagen betraktades delvis som en följd av felaktiga föreställningar om varandras arbete och olika tolkningar av begreppet "behandling".

Omorganisationsgruppen löstes upp i maj 1985; ett tecken på att arbetsledningen då gav upp förhoppningarna om att inom befintliga ramar finna lösningar på problemen. Det visade sig senare (i bla intervjuer och i den enkätundersökning som utvärderingsgruppen genomförde vid projektstar-

ten), att få på socialbyrån kom ihåg att omorganisationsgruppen någonsin hade existerat - det rådde ovisshet därom t.o.m bland de f.d. medlemmarna. Förmodligen kände ingen på Östra Socialbyrån helhjärtat engagemang eller ansvar för omorganisationen, bla pga att möjligheterna att påverka förändringen varit begränsade. Idén om att starta ett eget projekt föddes.

BESKRIVNING AV ARBETSVILLKOREN FÖRE PROJEKTSTARTEN

En av de första åtgärderna från arbetsledningens sida var att försöka få till stånd en konkretisering av arbetsförhållandena efter omorganisationen. Alla socialsekreterare på service- och de sociala sektionerna samt några kanslisterna fick i början av maj 1985 i uppdrag att föra dagbok under en vecka. Materialet sammanställdes och bildade underlag för tre halva studiedagar på socialbyrån påföljande höst. Målsättningen var att skapa en samlad bild av hur arbetsförhållandena såg ut, vilka likheter respektive skillnader de olika arbetsinriktningarna innebar samt vilka förändringar som önskades och var möjliga att genomföra.

Ungefär ett år senare, när Projekt Östra Socialbyrån var nystartat och utvärderingen av projektarbetet hade påbörjats, ombads alla anställda att besvara en enkät. Frågorna, vilka bla gällde arbetsförhållandena och hur dessa hade påverkats av omorganisationen, besvarades av ca 2/3 av de 75 anställda (Se Meeuwisse, 1986). För att inte förlora minnet av arbetssituationen före projektet, skrev några socialsekreterare som deltog i den sk Nulägesgruppen dessutom lite utförligare personliga tillbakablickar. Dessa olika källor ger en ganska samstämmig bild av hur arbetet och arbetsförhållandena tedde sig för personalen före projektstarten.

Enkätsvaren visade att det sociala arbete som bedrevs på socialbyrån och det som utfördes på de båda basenheterna skiljde sig mycket åt, liksom uppfattningarna om arbetssituationen. Slående var också hur olika socialsekreterarnas arbetsvillkor upplevdes beroende på vilken funktion de tillhörde. Men i både enkätundersökningen och i dagböckerna framtonade också flera likheter, vilka inte var direkta resultat av omorganisationen utan kännetecknande för traditionellt socialt arbete.

På basenheterna dominerades arbetet av samtal med klienter, medan man på socialbyrån tycktes lägga ner minst lika mycket tid på administration, utredningar, yttranden och annat skrivbordsarbete. En hel del av socialbyråpersonalen påpekade att mycket tid gick åt till att försöka nå folk per telefon, leta försvunna akter och att vänta på upptagna arbetsledare för att få en underskrift eller råd i komplicerade ärenden. Den bild som av många förmedlades var ett splittrat och defensivt arbete där socialsekreterarna pga tidspress och administrativa handläggningskrav sällan lämnade tjänsterummet. Arbetet var i hög grad ett ensamarbete inriktat på att lösa enskilda individers eller familjers akuta problem. Förebyggande och uppsökande socialt arbete förekom knappast, inte heller sk strukturinriktade åtgärder. Socialsekreterarna kände motstridiga förväntningar från olika håll och otillfredsställelse över att inte kunna ta egna initiativ eller höja kvalitén i arbetet. Deras önsketillvaro stämde ganska illa med verkligheten.

På basenheterna föreföll tillfredsställelsen vara högre och arbetet be-tecknades som omväxlande, stimulerande och ansvarsfullt. Personalsituationen där var stabilare än på socialbyrån och många var i stort sett belåtna med arbetets inriktning. Nöjda med sin arbetssituation var också de socialsekreterare som hade frikopplats från den ordinarie ärendehand-

läggningen och helt ägnade sig åt fältarbete, information- och rådgivning eller arbetslöshetsfrågor. De hade själva varit med om att utforma sin verksamhet och upplevde inga prioriteringskonflikter.

Resultatet på enkätfrågan vad omorganisationen hade inneburit för arbetsvillkoren kunde grupperas i fyra nästan lika stora grupper: oförändrade arbetsvillkor, positiva effekter, negativa effekter och en grupp utan svar. För basenheterna, kanslisterna och fältsekreterarna hade omorganisationen inte inneburit några större förändringar. Positiva effekter nämndes framförallt av socialsekreterarna i de sociala sektionerna och av Informations- och rådgivningsgruppen; majoriteten av de negativa svaren kom inte oväntat från servicesektionerna.

Arbetsituationen på servicesektionerna jämfördes av flera med löpande-band arbeten inom industrin; en ständig ström av hjälpsökande som fortast möjligt skulle betjänas enligt mest effektiva metoder. Tiden räckte inte till annat än rutinmässig genomgång av ekonomiska förhållanden och nödvändig administration - tom sådana minimikrav på "korrekt handläggning" fick ibland åsidosättas. Socialsekreterarna tyckte varken att klienterna erbjöds den hjälp de behövde och hade rätt till, eller att socionomernas yrkeskunskaper togs tillvara i den nya organisationen. Arbetet upplevdes som monotont och ensidigt. Några befarade att systemet skulle leda till personlig statusförlust: att arbeta på servicesektionerna kunde bli liktydigt med att tillhöra ett "B-lag" och innebära att man fungerade som sekreterare åt de mer prestigefyllda sociala sektionerna. På sikt skulle detta skapa konflikter mellan arbetsgrupperna. Andra menade att de inte hade haft något emot att specialisera sig på försörjningsfrågor om bara tid och resurser givits att fördjupa arbetet. Som tidigare nämnts bottnade missnöjet bara i undantagsfall i ett principiellt avståndstagande från den nya

"vårdprincipen", en hel del tyckte att själva idén var förnuftig. Det fanns bland vissa en föreställning om att den pressande arbetssituationen inte bara berodde på omorganisationen, utan också var ett resultat av ökad tillströmning av klienter.

En socialsekreterare som t.o.m projektstarten tillhörde servicesektionen, beskrev under rubriken *Att handlägga socialbidrag på ackord* sin arbets-situation på ett par sidor. Följande citat är hämtat därifrån:

För att klara av att handlägga 120-150 socialbidragsansökningar per månad måste man arbeta snabbt, effektivt och utan alltför hög ambitionsnivå. För att pressa fram i genomsnitt 7 beslut om dagen, ensam eller i samråd med gruppchef, fick vi detta ganska snart klart för oss i gruppen. Utredningarna blev slarviga och ofullständiga.

Dock var vi allesammans nitiska och noggranna och hatade vårt slarviga sätt att handlägga. Detta medförde att vi samtliga gick omkring och kände oss otillräckliga och dåliga. Vi tvingades "peppa upp" varandra till att göra ett sämre jobb för att orka. Kontakter som borde tagas - AF, FK, Skyddskonsulent, skolor osv - togs ej, utan besluten blev ofta kortsiktiga och i vissa fall helt felaktiga.

Naturligvis blev det så att ärendena fick prioritera sig själva. De klienter som låg på mest fick störst uppmärksamhet./.../ De ärenden som lågprioriterades var de sk Ras-ärendena (= rationaliserad socialbidragshandläggning - en tidig variant av egt-systemet vilket ombesörjdes av socialsekreterarna själva. Min anmärkning.). Höjden av lycka var när jag lyckades kryssa en eftermiddag - det vill säga 3 timmar för handläggning av dessa. Oftast blev jag dock avbruten ideligen, av telefon eller dörrknackningar. Detta innebar att 50 av mina ärenden, dvs 40% handlades på mindre än 8% av arbetstiden.

Socialsekreteraren gav vidare sin syn på hur projektidén växte fram:

Att arbeta på detta sätt är naturligtvis ohållbart. Detta upptäckte vi redan efter några veckor i den nya organisationen. På en lunchrast var vi 3 stycken slutkörda handläggare som konstaterade detta och satt ihop en kort skrivelse som mynnade ut i ett rop på hjälp. Detta hörsammades lyckligtvis av våra arbetsledare och idén till Projekt Östra Socialbyrån började växa fram. Under hösten var det vetskapen om projektstarten som fick oss att orka vidare.

På de sociala sektionerna uppfattades de tunga behandlingsärendena som

de mest ansträngande arbetsuppgifterna. Genom omorganisationen hade arbetet blivit mer psykiskt påfrestande än tidigare, men enligt flera samtidigt mer stimulerande eftersom man fick ägna sig åt det man var intresserad av och hade kunskaper om. Även om arbetsbelastningen fortfarande var hög uppfattades arbetet på de sociala sektionerna som friare, självständigare och mer meningsfullt än i föregående organisation. För vissa var det emellertid svårt att känna full tillfredsställelse eftersom man visste att kollegorna på servicesektionerna mådde dåligt. Så småningom upptäcktes problem även på de sociala sektionerna; arbetsenheterna var små och sårbara, vilket satte hinder i vägen för teamarbete och aktivt samarbete med basenheterna. Dessutom saknades tid för gemensamma ärende- och metoddiskussioner, vilket ansågs nödvändigt för arbetets utveckling. Det fanns bland vissa socialsekreterare också en föreställning om att helhetssynen riskerade att gå förlorad när man gjorde åtskillnad mellan ekonomi och behandling, i synnerhet som personalomsättningen var hög och alla nya socialsekreterare skolades in på servicesektionerna. Detta kunde innebära försämrad förståelse för klienterna och återverka på bemötandet. En socialsekreterare beskrev utvecklingen så här:

Själv var jag privilegierad: fick efter den 18/2 -85 arbeta med det och dem jag ville, men det var olyckligt med uppdelning på byrån, och många i servicesektionerna ville inte sitta där och snart visade det sig att denna sektion var underbemannad, våra kollegor stressade och mådde dåligt och vi stod och tittade på och undrade vad som höll på att hända. Jag visste bestämt att det ekonomiska arbetet också kan vara meningsfullt, pedagogiskt osv, men det verkade inte som de hade tid med det - ofta hade de inte tid att svara på frågor ens./.../

För oss i social sektion var det lugnare i början, det tog lite tid att vänja sig vid att inte ha fasta telefontider eller inbokade besök som delade upp veckan. Vi satte oss in i nya ärenden och smakade så sakta på den nya friheten. Snart började karusellen, anmälningar i nya ärenden och det hände saker i gamla. Ganska snart såg vi svagheten med vår grupp, den var sårbar för sin litenhet./.../ Sedan har vi ju så många ambitioner, det första halvåret gjorde vi listor på allt möjligt vi ville göra tillsammans, läsa tillsammans, besöka tillsammans osv. Minns inte längre vad det stod på dem, vi har inte ens hunnit att åka runt och titta på vårt distrikt och absolut inte ägna någon tid åt förebyggande arbete i vid bemärkelse. Det enda som var riktigt nytt och fräscht var Informations- och rådgivningsgruppen.

KAPITEL 3. PROJEKTFÖRBEREDELSE.

PROJEKTANSÖKAN

På Östra Socialbyrån beslutade personalen sig för att göra något åt de ohållbara arbetsvillkoren på servicesektionerna. Alla var överens om att det behövdes ökade resurser, men varifrån skulle tjänsterna tas? Den enda utvägen ansågs vara att försöka få politiker och chefstjänstemän att bevilja extra anslag, vilket fordrade någon form av projektförslag. De två kretsöverordnade på servicesektionerna åtog sig huvudansvaret för utformningen av en projektansökan; för att göra detta frikopplades de under någon månads tid från sina ordinarie arbeten. (Deras arbetsuppgifter överötog tillfälligt av Informations- och rådgivningsgruppen. Denna verksamhet drabbades även på andra vis av det kaos som hade utbrutit; bland annat fick de två socialsekreterarna avlasta servicesektionerna, genom att under en period ta emot alla telefonsamtal från nya klienter och därmed fungera som ett slags mottagningsfunktion.)

Den slutgiltiga versionen av projektansökan var klar i september 1985; en skrivelse på arton sidor (Hultman, Svensson, Östberg 1985). Skrivelsen inleddes med en programförklaring där förutsättningen för att klienterna skulle få den hjälp de var berättigade till enligt Socialtjänstlagen, sades vara att arbetssituationen på socialbyrån förbättrades. Genom viss personalförstärkning, en ny organisation av arbetet och rationellare handläggning av ansökningar om socialbidrag, påstods resurser kunna frigöras för socialt arbete som tidigare inte hunnits med. Om socialsekreterarna fick en dräglig arbetssituation kunde de utföra ett bättre arbete, vilket i sin tur medför färre klienter och minskat beroende av socialvården. Det betonades att de nya arbetssätten måste bygga på respekt för den enskildes integritet, varför man tog avstånd från den sk Albymodellen.

Projektansökan innehöll vidare en kort problembeskrivning, förslag på hur den nya socialbyråorganisationen skulle se ut och argument för de förändringar som skulle vidtagas. I Skrivelsen fanns också en tämligen detaljerad presentation av såväl projektkostnader som projektvinster. (Socialbidragskostnaderna för Östra distriktet var 1984 närmare 40 miljoner kronor, i projektansökan uppskattades kostnaderna för 1986 under normala betingelser ha stigit till 50 miljoner kronor. Nettobesparingen genom projektet (= intäkter i form av minskade socialbidragskostnader - projektkostnader för tex fler anställda och nya lokaler) beräknades under samma år till ca 750 000 kronor. Man hade då utgått från att de sociala förhållandena i Malmö, pga tex hög arbetslöshet och hög andel invandrare, inte var lika gynnsamma som i Tyresö där ett liknade projekt givit ungefär dubbelt så stor besparing.)

Flera av de uppräknade projektmålen var vagt formulerade, även om avsikterna rent allmänt lät goda:

- ökad kvalitet i det sociala arbetet, som skall grunda sig på respekt för klienten, hans integritet och självbestämmanderätt samt syfta till att tillsammans med honom frigöra hans egna resurser
 - att framtida behov av bistånd förebygges
 - förbättrad service för klienten såsom en större tillgänglighet till socialtjänsten och ökade möjligheter att utan tidspress kunna få professionellt bistånd med att själv finna fram till lösningar på sina problem.
 - förbättrad arbetssituation för personalen i syfte att motverka utbrändhet samt personal- och kunskapsflykt.
 - förbättrad service åt våra samarbetspartners
 - minskade bidragstider och därigenom sänkta socialbidragskostnader
- (Ur projektbeskrivningen Projekt Östra Socialbyrån, 1985, sid 5)

Vem kan vara emot att klienter och samarbetspartners får ökad service och socialsekreterarna bättre arbetsmiljö samt tid för metodutveckling - i synnerhet som projektet förväntades ge "en sådan minskning av socialbidragskostnaderna att de ökade personalkostnaderna täcks och att det dessutom uppstår en väsentlig nettobesparing"?

Själva försöksverksamheterna (softhandläggning, mottagningsgrupp och språk- och kulturkompetent personal) beskrevs endast i grova drag; vad de rent konkret skulle innebära, förutom allmänna rationaliseringsvinster, framgick bristfälligt av projektansökan. Det framgick inte heller tydligt vad socialsekreterarna på servicesektionerna skulle ägna den tid åt som frigjordes genom projektåtgärderna - man eftersträvade en "kvalitetshöjning i arbetet", men vad innebär det? Ett litet avsnitt handlade emellertid om sk "strukturinriktade insatser". Här nämndes klientundersökningar som exempel på nya arbetssätt, vilka ger möjlighet att identifiera och bistå klientgrupper med likartade problem. Någon form av grupporienterade insatser planerades tex för unga arbetslösa klienter. Som exempel på "metodutveckling" nämndes på ett annat ställe att använda sk "arbetsplaner" som redskap i klientarbetet, vidare gjordes en uppräknig av vissa administrativa rationaliseringar (i form av nya blanketter och kortare journalanteckningar) som skulle införas på byrån.

Enligt organisationsplanen var projektet en integrerad del av sociala avdelningens utvecklingsarbete, men det skulle finnas en självständig lokal projektorganisation. Byråföreståndaren var projektordförande och principfrågor rörande projektet skulle tas upp i en projektgrupp bestående av honom själv, en projektsekreterare, arbetsledarna, representanter för Sociala avdelningen och fackliga företrädare. Projektgruppen skulle svara för fortlöpande uppföljning av projektet, dessutom skulle en utvärdering göras

av fristående forskare.

Utvärderingen skulle avse klienters och samarbetspartners attityder till projektet, samt personalens upplevelser av sin arbetsmiljö och arbets-situation. (Vid denna tid var tanken att projektsekreteraren, vid sidan av sina uppgifter att "hålla ångan uppe" bland personalen och samordna pro-jektet, skulle svara för en undersökning av socialbidragskostnadernas ut-veckling. Ansvar för detta kom senare att läggas över på Socialhögsko-lans utvärderare; projektsekreteraren skulle dock göra en kartläggning av alla ärenden på socialbyrån.) Frågor om utvärderingen skulle behandlas i en utvärderingsgrupp där förutom forskarna och projektgruppen också repre-sentanter för ekonomi-, utrednings-, och drätselkontorets planeringsav-delningar samt personalvården skulle ingå.

Projekttiden var enligt projektbeskrivningen planerad till två år; en för-längning efter det första året förutsatte dock att målen redan vid den tid-punkten var på väg att uppfyllas. För att socialnämnden skulle kunna bedö-ma frågan skulle en "kontrollstation" läggas in efter tio månader.

.....ETT KRISPROGRAM PRÄGLAT AV TAKTISKA ÖVERVÄGANDEN

Den ene av dem som formulerade projektansökan slutade att arbeta på so-cialbyrån i samband med projektstarten; den andra utsågs till projektsek-terare och har vid flera intervjutillfällen beskrivit vad som styrde ut-formningen samt konsekvenserna av detta.

Projektansökan arbetades fram under tidspress, målsättningen var att snabbt hitta lösningar på de problem som hade uppstått på servicesektio-

nerna. Visserligen hade diskussioner med kollegorna förekommit, men i stort sett var det kretsfröstandarna själva som drog upp de preliminära planerna. Tanken var att alla gemensamt skulle utforma det konkreta innehållet, om och när projektet godkändes. Projektsekreteraren fälde vid ett samtal långt senare, bla följande kommentar om projektansökan:

Den har en fördel, men jag tycker den har en stor nackdel också. Fördelen med den är väl att den går att läsa. Nackdelen med den är att där är många saker som är väldigt otydliga. Jag tänker på alla målbeskrivningarna, dom är väldigt Där finns en väldigt positiv tanke bakom dom, men det är svårt att precisera i konkreta mål vad dom faktiskt innebär. Det blev liksom aldrig gjort. Jag tror att ett av skälen till att det aldrig blev gjort var att den produkten skrevs som ett beslutsunderlag för att få dom här tjänsterna, den skrevs egentligen inte för att vara ett arbetsprogram. Och sedan gjordes aldrig ett arbetsprogram. Tyvärr!

Kretsfröstandarna försökte ge projektbeskrivningen en inriktning som var förenlig med de utvecklingsidéer som sedan tidigare fanns på byrån, men även andra hänsyn vägdes in. Behovet att få extra-resurser upplevdes så trängande att man nästan var beredda att låta ändamålet helga medlen. För att få gehör för kravet på ökade resurser bedömdes det tex nödvändigt att anföra "politikervänliga" argument. (De båda kretsfröstandarna hyste emellertid olika uppfattningar om hur projektet borde presenteras och vilka mål som skulle lyftas fram - i efterhand såg projektsekreteraren det som en bedrift att de över huvud taget lyckades enas om ett program.) Syftet med de anförda besparingsmålet var framförallt taktiskt; naturligtvis fanns det förhoppningar om att uppfylla det, men man var långt ifrån säkra på att lyckas. Kretsfröstandarna hade tagit del av erfarenheter från det lyckosamma Tyresöprojektet (Se *Socialt arbete i Tyresö*, Socialstyrelsen redovisar 1986:17) och även gjort ett studiebesök på socialbyrån där det bedrivits: att sänka socialbidragskostnaderna genom att tillsätta mer personal var naturligtvis en tilltalande metod. Man kunde dock inte garantera att experimentet gick att upprepa i Malmö, men tyckte att det kun-

de vara värt ett försök.

Enligt projektsekreteraren fanns det vid denna tid inget som talade för att ärendebelastningen skulle öka - visserligen hade samtliga distrikt fått erfara en kraftig ärendeökning under 80-talet, men på Östra distriktet verkade en avmattning ha skett och byrån karaktäriserades som stabil. De beräkningar som gjordes i projektansökan vilade med andra ord på ett antagande om oförändrade externa förhållanden (vilket senare kom att visa sig vara en felaktig hypotes). Själva medelsansökan präglades emellertid också av taktiska överväganden; man ville undvika att anspråken framstod som ekonomiskt oförsvarbara, och "prutade" därför ner det verkliga behovet av resurser. I själva verket misstänkte kretsförståndarna att det krävdes ett större tillskott än de nio tjänster man bad om för att uppnå målen, men utsikterna att erhålla dem bedömdes som osannolika. (Det kändes därför lite snopet för personalen på Östra Socialbyrån när granddistriktet ungerfär ett år senare beviljades ett betydligt högre projektanslag.)

Den första versionen av projektansökan var klar redan i juni 1985. (Den skiljer sig endast på några få punkter från septemberversionen.) Byråförståndaren valde att först presentera ansökningen för kommunens dåvarande socialdirektör och några utvalda representanter för Sociala avdelningen. Den gängse byråkratiska gången hade varit att ta upp den i det organ som kallades Ledningsgruppen (bestående av en budgetkunnig representant för Sociala avdelningen och avdelningschefen, samt byråförståndarna från samtliga socialdistrikt), men på detta vis räknade man med snabbare resultat. Förfaringssättet väckte dock häftig kritik från övriga socialbyrådistrikt. I början av projekttiden utsattes personalen ofta för negativ respons från kollegor på andra socialbyråer, vilket förmodligen delvis var ett

resultat av det sätt beslutet hade förankrats på. Av någon anledning informerades inte heller resten av Sociala avdelningen förrän på ett sent stadium om projektplanerna. Enligt projektsekreteraren kan detta ha bidragit till att representanter därifrån emellanåt intog en kritisk hållning till projektarbetet.

Något beslut fattades aldrig vid detta första diskussionsmöte i juni; även om ett visst intresse kunde skönjas uttryckte socialdirektören farhågor över att projektet skulle innebära repressiva former av socialt arbete. (Vid denna tid var Albydebatten högaktuell.) Han var därför angelägen om att utvärderingen skulle genomföras av fristående forskare om projektet kom till stånd, och att utgångspunkten skulle vara ett "klientperspektiv". Före detta möte var tanken att en intern utvärdering skulle göras och ingen hade fäst särskilt stor vikt vid den aspekten av projektarbetet. I praktiken var det socialdirektören som tog den inledande kontakten med professor Sune Sunesson på Socialhögskolan i Lund, för att diskutera hur en utvärdering kunde läggas upp. Det hela resulterade i att en omfattande och kostsam utvärdering preliminärt beställdes. I efterhand beklagade projektsekreteraren att man från socialbyråns sida inte mer intresserade sig för utvärderingsfrågan; om man aktivt deltagit i planeringen kanske vissa missförstånd som senare uppstod hade kunnat undvikas.

Projektförslaget presenterades för politikerna i socialnämnden på ett budgetmöte i början av hösten. Vid denna presentation betonades projektets ekonomiska vinster. Enligt projektsekreteraren slog detta senare tillbaks på socialbyråpersonalen genom ständiga påminnelser om besparingsmålet:

Det (projektet, min anmärkning) såldes på idén att spara pengar. /.../ Så det har ju också legat oss i fatet, detta att oavsett vad som står skrivet så har man från politiskt håll enbart sett det som att vi har utlovat att man skall spara en viss summa pengar, och se till att det

blir ett visst antal klienter färre eller vad det nu ska bli. Och man har trott att detta skall hända snabbt, att det ska gå fort. Jag menar, det var redan efter någon månad som man började fråga efter vad har hänt. Så vi har ju levt i den cirkusen hela tiden att ständigt, ständigt kunna presentera resultat och kunna visa förändringar. Och det är alltså omöjligt, det var ju inte heller det som var meningen.

Socialnämnden beslutade i mitten av september 1985 att tillstyrka Projekt Östra Socialbyrån. I mitten av december samma år fattades beslut av kommunfullmäktige.

Genom projektsekreteraren får man intryck av att projektbeskrivningen var ett hastverk. Utformningen styrdes framförallt av taktiska överväganden och det primära målet var att bemästra en akut arbetsmiljökris - man skulle kunna kalla det hela en överlevnadsstrategi. Man lyckades också så-tillvida att resurserna erhöles, men till priset av uteblivet stöd från flera personer i nyckelpositioner. Trots att ett genomarbetat och välförankrat arbetsprogram egentligen saknades, restes orealistiska förväntningar på vad man inom ramen för projektet skulle lyckas med.

Naturligtvis fick dessa omständigheter konsekvenser för själva projektarbetet, vissa problem blev tydliga redan på ett tidigt stadium. Men projektet hade också en inneboende styrka, som skilde det från tidigare omorganisationer.

ENGAGEMANG P.G.A. "PLANERAD FÖRÄNDRING NERIFRÅN"

Hur uppfattades Projekt Östra Socialbyrån av personalen inom det egna socialbyrådistriktet? En bild av detta ger den tidigare omnämnda enkätundersökningen, vilken genomfördes av utvärderingsgruppen några månader efter projektstarten (Meeuwisse, 1986). Personalens inställning till projektet behandlas där i ett särskilt avsnitt.

Förutsättningarna för projektet föreföll på ett plan vara mycket goda; hela tre fjärdedelar av dem som besvarade enkäten var positivt inställda till förändringsarbetet och bland dessa var det många som med utropstecken underströk sin åsikt. Projektet uppfattades som ett försök att lösa de svåra arbetsvillkoren på servicesektionerna. Arbetsmiljöfrågan ansågs med andra ord ha haft avgörande betydelse för projektets tillblivelse, även om dåliga behandlingsresultat och höga socialbidragskostnader också nämndes som bidragande faktorer.

Det var framförallt socialsekreterarna som kände sig delaktiga och engagerade i projektet; styrkan var enligt dem att det var en produkt av personalens egna idéer och ansträngningar. Visserligen hade huvudansvaret för utformningen legat på arbetsledarna, men alla hade haft chans att bidra med synpunkter. Det visade sig dock vara få på basenheterna som kände sig berörda av projektet; de flesta kände dåligt till bakgrunden och hade inte medverkat i planeringen.

Det var en allmän uppfattning att Projekt Östra Socialbyrån huvudsakligen berörde arbetet på servicesektionerna. Om intresset för projektet var stort utanför dessa arbetsgrupper, föreföll detta snarare bero på solidaritet med kollegorna än på förhoppningar om att själva kunna utveckla sitt arbete. (Inslaget av språk- och kulturkompetent personal och klientkartinläggningar ansågs emellertid kunna berika mångas arbete.) Ett fåtal uppgav spontant att de beklagade projektets ensidiga "serviceinriktning" och ansåg att resurserna borde fördelats annorlunda.

Med undantag för sparmålet, delades projektmålen av majoriteten av de tillfrågade. Sparmålet betraktades varken som särskilt angeläget eller realistiskt motiverat, en hel del såg det tom som en svaghet i projektet

eftersom det kunde innebära att resurserna drogs in. När det gällde svaga sidor i projektet var det för övrigt otillräckliga personalresurser som oftast nämdes; andra invändningar som framfördes var bristande planering och oklara mål.

Enkätresultatet visade också att den mycket positiva inställningen till förändringsarbetet, inte motsvarades av lika höga förväntningar på att projektmålen skulle uppnås inom den utsatta tiden. Personalens bedömning av projektets möjligheter var rentav pessimistisk i förhållande till den odelade optimism som kom till uttryck i projektansökan.

En fråga gällde hur man skulle gå tillväga för att skapa de bästa förutsättningarna för projektarbetet. Svaren visade att det hade uppstått ett behov av att konkretisera målen och bryta ner dem i hanterliga delmål - en uppgift som många menade att arbetsledarna borde ta på sig. Det ansågs vidare viktigt att någon drev på utvecklingen, annars var risken att det löpande arbetet tog överhanden och förändringar uteblev. För att hålla liv i engagemanget för projektarbetet, trodde slutligen flera på socialbyrån och på basenheterna att projektet måste vidgas så att hela personalstyrkan kunde känna delaktighet. Diskussioner om projektet i stor- och smågrupper skulle vara återkommande inslag i förändringsarbetet.

KAPITEL 4. FÖRSTA PROJEKTÅRET (1986).

FÖRDRÖJD START

De första månaderna dominerades projektarbetet av diskussioner om praktiska detaljer. Förberedelsearbetet hade startat redan hösten 1985, men pga oförutsedda hinder tog det betydligt längre tid än beräknat att sätta projektet.

För att bereda plats åt den nya personal som skulle anställas krävdes fler lokalutrymmen. En ledig kontorsbyggnad fanns i nära anslutning till socialbyrån; i avvaktan på kommunfullmäktiges beslut hade en muntlig överenskommelse träffats med hyresvärden under hösten, enligt vilken denne skulle höra av sig om någon annan hyresgäst blev aktuell. Hyresvärden glömde dock bort sitt löfte, varför lokalfrågan i december blev ett akut problem. Då det visade sig svårt att hitta andra alternativ inleddes förhandlingar med hyresvärden och hans nya hyresgäst; först efter ytterligare någon månad var saken avklarad och lokalerna redo att taga i besittning. Ett ur socialbyråperspektiv allvarligt problem återstod dock - pga två månaders lång väntetid på Televerket kunde telefonerna inte installeras förrän i mitten av mars, såvida man inte var beredd att betala en merkostnad på 23000 kronor.

Projektets igångsättning försvårades också av den personalsituation som rådde på socialbyrån. Flera av de kvinnliga socialsekreterarna väntade barn och vissa av de fast anställda medarbetarna var långtidssjukskrivna eller tjänstlediga. På de sociala sektionerna och servicesektionerna var det endast en och en halv av de fyra kretsöverståndartjänsterna som upprätthölls av ordinarie befattningshavare, och mindre än en fjärdedel av socialsekre-

terartjänsterna. Förutom att utse lämpliga personer till de nya projekt-tjänsterna var man alltså tvungna att rekrytera och skola in vikarier på många av de ordinarie tjänsterna. Tidvis var förhållandena på arbetsplat-sen av dessa skäl kaotiska, även om situationen inte var unik utan mer eller mindre typisk för Malmö Socialförvaltning under senare hälften av 80-talet. Vikarierna fick ofta klara sig utan någon introduktion värd nam-net och eftersom många av dem både saknade beslutsrätt och den självsä-kerhet som fordras för att ta egna initiativ, rådfrågades kretsforeständer-na ständigt om hur enskilda ärenden skulle bedömas. Besökarna på social-byrån fick räkna med att ofta möta nya ansikten i korridorerna.

På Östra Socialbyrån ville man besätta de flesta av projekt-tjänsterna med personal från den egna arbetsplatsen. Projektsekreteraren utsågs redan på ett tidigt stadium och även de fyra egt-assistenterna kunde relativt snabbt rekryteras bland socialbyråns kanslisters. Planeringen i kommunen var att införa soft-handläggning på samtliga socialbyråer i Malmö; därför erbjöds bla kanslisters från Östra distriktet att delta i en central soft-ut-bildning i mars. Frågor om anställningsvillkor, lönesättning, övergripande arbetsuppgifter etc hade redan före projektstarten behandlats i olika in-stanser och utgjorde heller inga hinder mot att sätta igång verksamheten. Egt-modellen blev därför den projektidé som först "förkroppsligades". Två av egt-handläggarna började med sina nya arbetsuppgifter redan i början av februari, de övriga tillträdde sina poster efter den centrala utbild-ningen. Antalet socialbidragsärenden som handlades enligt egt-metoden var emellertid från början ganska litet och växte därtill sakta. Detta var både ett resultat av projektledningens idéer om hur förändringen borde genom-föras och ett uttryck för socialsekreterarnas svårigheter att "lämna ifrån sig ärenden".

Att tillsätta tjänsterna i mottagningsgruppen visade sig vara svårare än projektledningen hade föreställt sig. Trots att kompetenskraven många gånger hade betonats, blev det till slut två vikarierande socialsekreterare utan längre erfarenhet av socialt arbete som erhöll tjänsterna. Den nya funktionen startade i mitten av februari; socialsekreterarna fick en vecka på sig att detaljplanera verksamheten och därefter började de ta emot alla socialbyråns "nybesök". Redan från början uppstod emellertid problem i Mottagningsgruppen - bla till följd av en plötslig ökning av antalet socialbidragsärenden under månaderna februari, mars och april. De flera veckor långa väntetiderna kunde under dessa förhållanden inte nämnvärt förkortas - vilket hade varit ett av huvudsyftena. Socialsekreterarnas möjligheter att bedriva information och rådgivning samt att föra statistik begränsades också. Mottagningsgruppen fick med andra ord en dålig start.

Sist anställdes de sk "språk- och kulturkompetenta socialsekreterarna". Dessa tjänster utannonserades och eftersom de var nya i sitt slag drog MBL-förhandlingarna ut något på tiden. Först i mitten av april kunde Östra distriktet erbjuda särskild hjälp åt polacker och jugoslaver med svåra sociala problem.

Enligt projektplanen skulle Socialnämnden avgöra frågan om projektets framtid vid en kontrollstation i slutet av oktober 1986. Med anledning av den försenade starten bad projektledningen om att få skjuta upp mötet till årsskiftet, vilket också medgavs.

OLÖSTA FRÅGOR

I februari arrangerade projektledningen en studiedag med Ruth Wächter som talare. Ruth Wächter har lång erfarenhet av socialt utvecklingsarbe-

te, bli från sin tid som chef för en sk Metodbyrå inom Stockholms Socialförvaltning, och hade rykte om sig att vara både kreativ och klarsynt. Hon beskrev mycket målande hur mödosamt det är med socialt förändringsarbete och vad det finns för förklaringar till detta. Samtidigt både provocerade och uppmuntrade hon auditoriet med olika tips gällande Projekt Östra Socialbyrån.

Projektbeskrivningen bestod enligt Ruth Wächter mest av tomma fraser; det var dags för personalen att tala om vad de egentligen ville åstadkomma med sitt projekt. Vad menades tex med "service" och "strukturinriktade åtgärder" frågade hon, och hur översätter man dessa abstrakta ord i praktiken? Föreläsaren presenterade också några av sina egna teorier om hur man förbättrar verksamheten på en socialbyrå; för penningutgivande behövs inga socionomer sa hon bla, dessa borde istället ges möjlighet att bedriva socialt arbete i bostadsområden eller på basenheterna. Idéerna uppfattades som stimulerande att lyssna på, men många av åhörarna föreföll vid denna tid mena att de inte gick att tillämpa inom ramen för projektet.

Projektstarten försenades som nämnts av praktiska bekymmer, en besvärlig personalsituation och ett ökat antal socialbidragsärenden. Att det var svårt att komma igång berodde emellertid inte bara på yttre faktorer, utan också på sättet att organisera projektarbetet och på det faktum att många av idéerna saknade praktisk förankring. Ingen var riktigt klar över hur projektmålen skulle kunna omsättas i konkret arbete. Då arbetsuppgifter inte sänkades sköts frågan ofta åt sidan, i synnerhet av alla dem som inte kände sig direkt berörda av projektet. I följande avsnitt beskrivs några av de organisatoriska förhållanden och mänskliga mekanismer som bidrog till att projektarbetet aldrig riktigt tog fart under det första halvåret.

Några av de skisserade projektåtgärderna visade sig redan på ett tidigt stadium kräva ytterligare planering; detta gällde bla projektsekreterarens uppgift att kartlägga socialbyråns samtliga ärenden samt utvärderingsfrågan. I februari gav Socialnämnden klartecken för en projektutvärdering av det slag som hade föreslagits av den då nyligen pensionerade socialdirektören. Projektledningen hade dessförinnan haft vissa preliminära överläggningar med professor Sune Sunesson från Socialhögskolan i Lund, men först nu kunde utvärderingen på allvar diskuteras.

UTVÄRDERINGSGRUPPENS FÖRSLAG: AKTIV PROJEKTGRUPP OCH FÖRÄNDRINGSKONTRAKT

Utvärderingsgruppen från Socialhögskolan, bestående av Sune Sunesson och tre forskningsassistenter, presenterades i februari på en byråkonferens för personalen inom Östra distriktets Individ- och familjeomsorg. Vid detta möte drogs vissa riktlinjer för utvärderingen upp och projektorganisationen diskuterades. Sune Sunesson hade gedigna utvärderings- och konsulterfarenheter från bla en flerårig uppföljning av ett förändringsarbete på en socialbyrå i Stockholm, vilket han för övrigt skildrat i några böcker. Resten av oss hade enbart begränsad erfarenhet av sådant arbete, varför vi till en början intog en tillbakadragen roll i diskussionerna.

Alla var överens om att utvärderingsresultaten kontinuerligt borde återföras till personalgruppen och att möjlighet skulle finnas att påverka undersökningarnas fokus. Närmast kontakt skulle alltså hållas med personalen på fältet; politikerna fick istället räkna med inblick i efterhand. Bland personalen fanns en oro för alltför kraftig styrning från utvärderingsgruppen. De önskade en "programförklaring" och föreföll märkbart lättade över att utvärderingsgruppens främsta uppgift var att dokumentera vad som

skedde - inte att styra projektets inriktning. Denna roll av observatörer, snarare än konsulter, passade även utvärderingsgruppen eftersom projektets ramar redan var fastslagna. Sune Sunesson passade dock på att ge personalen några råd om hur man enligt hans åsikt bäst håller liv i ett förändringsarbete.

Han menade att man borde tillsätta en mindre samarbetsgrupp vilken aktivt kunde arbeta med projektfrågor som dök upp. Detta ansvar skulle inte bara vila på projektsekreteraren utan spridas ut bland medarbetarna i de olika arbetsgrupperna; risken var annars stor att engagemanget för projektarbetet tynade bort. Enligt Sunesson kunde varken den Projektgrupp eller Utvärderingsgrupp som det talades om i projektplanen fylla en sådan funktion; de var alltför stora och bestod huvudsakligen av människor som inte deltog i projektets praktiska verksamhet. Dessa grupper betecknade han som forum för *insyn*, snarare än som *arbets* grupper. Den arbetsgrupp som Sunesson såg framför sig skulle inledningsvis kunna få i uppgift att beskriva den rådande arbetssituationen på socialbyrån. Medlemmarna kunde tex sammanställa ett material som gav kunskap om hur samarbetet mellan de olika arbetsgrupperna fungerade, vilka kontakter man hade med andra samhällsinstanser och vad som utmärkte själva klientarbetet. Med hjälp av handfasta beskrivningar av detta slag borde personalen kunna formulera sk förändringskontrakt.

Att upprätta förändringskontrakt var enligt Sunesson fördelaktigt ur flera synpunkter. Enbart centrala direktiv eller vaga målformuleringar leder sällan till ett förändrat arbetssätt; detta kräver konkretisering och att samtliga på arbetsplatsen förenas i en medveten strävan. Att arbeta med förändringskontrakt skapade enligt Sunesson både kreativitet och delaktighet, dessutom minskade risken för kollektivt förtryck av dem som för-

söker genomdriva förändringar - något som annars riskerar ske i arbetsgrupper. Genom kontrakten förbinder sig vidare de olika arbetsgrupperna att med bestämda intervall följa upp hur projektarbetet förlöper; detta i sig, menade Sunesson, utgjorde ett incitament för förändring.

På byråkonferensen beslutade man sig för att följa Sunessons råd. En "Nulägesgrupp" bestående av projektsekreteraren, representanter från olika arbetsgrupper samt någon ur utvärderingsgruppen utsågs, vilken under början av våren träffades ungefär var tredje vecka. I maj månad lamslogs Nulägesgruppen liksom flera andra projektverksamheter, först av en tre veckor lång strejk bland kommunalanställda akademiker och sedan av semesterperioden. Planeringen var att ägna en byråkonferens i mitten av maj åt att fastställa förändringskontrakt; konferensen blev emellertid inställd pga strejken och trots påminnelser från utvärderingsgruppen formulerades sedan aldrig några kontrakt.

FÖRBEREDELSE FÖR ÄRENDEKARTLÄGGNING OCH EN ARBETSMILJÖUNDER-SÖKNING

Mycket av projektsekreterarens tid gick under våren åt till att planera en kartläggning av samtliga ärenden på socialbyrån och en arbetsmiljöundersökning. Till projektsekreterarens uppgifter hörde vidare att arrangera studiedagar och att bestå politiker och chefstjänstemän med lägesrapporter.

Som tidigare nämnts slutade en av projektets initiativtagare med kort varsel att arbeta på socialbyrån. Då det framförallt var han som hade satt sig in i hur man genomför en ärendekartläggning, lämnades många frågor obesvarade när han försvann. I en lägesrapport författad av projektsekre-

teraren i februari nämns emellertid tre syften med kartläggningen:

- att få ökad faktaunderbyggd kunskap de olika slag av sociala- och samhällsliga problem, som finns inom distriktet och därefter kunna organisera vårt arbete efter klienternas uttryckta behov.
- att kunna identifiera grupper av klienter med likartade problem, tex dålig skolunderbyggnad för att kunna genomföra strukturinriktade insatser.
- att få en sammanställning av insatser/ åtgärder och resultat därav.

Ambitionsnivån var med andra ord hög; för att uppfylla målen krävdes noggranna förberedelser och en omfattande kartläggning. Det tänkta tillvägagångssättet var att låta socialsekreterarna fylla i ett kartläggningsformulär för var och en av sina klienter, vilka senare skulle kompletteras under projektets gång. Man hoppades på så sätt kunna följa hur enskilda klienters situation förändrades under projektiden och därmed också få en bild av insatta åtgärders effektivitet. Ett preliminärt formulär hade utformats i samråd med företrädare för Ekonomiavdelningen och Sociala avdelningen, vilket dock i första hand skulle prövas i liten skala för att undersöka behov av eventuella korrigeringar. En fråga som krävde närmare utredning var huruvida man kunde få Datainspektionens godkännande för en databearbetning av materialet.

Projektsekreteraren diskuterade vid några tillfällen kartläggningsformuläret med utvärderingsgruppen. Sune trodde att det i vissa avseenden skulle behöva omarbetas, eftersom endast konventionella sociala rubriceringar och åtgärder fanns representerade. En undersökning som enbart vilar på sådana variabler kartlägger möjligen socialarbetarnas arbete, men inte klienternas situation, menade han. Risken är att de erhållna resultaten snarare låser tankarna än befrämjar nytänkande och ett klientorienterat arbetssätt.

Projektsekreteraren fick under några veckors tid hjälp av en kollega med att förbereda kartläggningen. I mars gjordes ett litet försök att använda formuläret; det visade sig dock vara behäftat med flera brister varför en ny översyn krävdes. Enligt projektsekreterarens beräkning skulle det först i maj bli möjligt att genomföra en inventering av alla ärenden. Nu blev det inte så, bla pga att alla SSR-an slutna socialsekreterare under tre veckor uteblev från arbetet för att protestera mot sina löner (dock utan större framgång).

Kartlägningsfrågan togs åter upp i början av hösten 1986. Projektsekreteraren hade tryckt upp ett nytt formulär, bestående av tio huvudrubriker (Bostadssituation, Arbetssituation, Utbildningsbakgrund, Kontakt med olika myndigheter, Ekonomi etc) och närmare hundra olika variabler. Socialsekreterarna ansåg emellertid inte att de kunde klara av att fylla i blanketterna och samtidigt sköta det löpande arbetet, varför det skulle bli nödvändigt att sätta in vikarier under ärendegenomgången. Försök gjordes att ordna detta , men någon fullständig ärendekartläggning lyckades man aldrig åstadkomma under projektiden. Vissa socialsekreterare fyllde i formulären, en del prioriterade andra uppgifter eller glömde bort dem och åter andra försvann från arbetsplatsen. Fältsekreterarna gjorde inom ramen för sitt arbete vissa egna områdesbeskrivningar, men det var inte förrän långt senare som de fick en aktiv roll i projektarbetet. När projektiden var över gjorde projektsekreteraren i en intervju följande summering av de tidiga kartlägningsförsöken:

Lärdomen av kartläggningen var att den var för komplicerad och att man som socialsekreterare inte upplevde den som speciellt meningsfull. Efter det har ju då hela den här diskussionen återupstått när det gäller fältsekreterarnas undersökning av områdena Örtagården och Herrgården. Då fick vi en helt annan diskussion om vad det de facto är variablerna mäter och vad de ger för utslag. Ska man jämföra med den undersökningen, kan man väl säga att hade vi genomfört den så hade resultatet blivit mycket diskutabelt. Så det är inte säkert att man bara

ska sörja över att den aldrig blev gjord. Den här undersökningen vi gör nu är viktigare tror jag: en helhetsbeskrivning av hur områdena ser ut och hur befolkningsstrukturen och villkoren ser ut. För det här med att räkna ut hur många som är arbetslösa på ett eller annat vis och vilka kontakter de har med olika myndigheter, det säger egentligen inte speciellt mycket.

Några mindre "ambitiösa" - eller kanske mer realistiska - försök att få kunskap om klienternas tillvaro och ärendetillströmningen gjordes alltså vid senare tillfällen i några av arbetsgrupperna. Detta återkommer jag till, men vill här bara nämna Mottagningsgruppens månadsstatistik över alla nybesök. Från början förde socialsekreterarna där ganska omfattande statistik över tex orsaken till klientens hjälpbehov och vilka beslut som fattades vid besöket. Efter någon tid meddelade de emellertid att det var omöjligt att hinna med att fylla i alla uppgifter; därefter studerades i princip bara åldersfördelningen och vilket delområde klienterna kom ifrån.

De ursprungliga förväntningarna på vad man skulle hinna med i Mottagningsgruppen stod inte i proportion till dess storlek; i praktiken fanns vid denna tidpunkt inte heller något uttalat behov av bättre områdes- eller klientgruppskänedom på socialbyrån. På de sociala sektionerna och servicesektionerna ägnade man sig fortfarande nästan uteslutande åt individuellt klientarbete, och de gruppaktiviteter som ibland diskuterades hade ännu inte nått planeringsstadiet.

En central idé bakom Projekt Östra Socialbyrån var att kvalitet i det sociala arbetet förutsätter en god arbetsmiljö. För hög arbetsbelastning sli-
ter ut personalen både fysiskt och psykiskt och under sådana omständigheter blir också klienterna lidande. Så långt håller nog alla med. Omvänt antogs viss personalförstärkning mer eller mindre automatiskt leda till mindre stress och bättre service åt klienterna. Bättre arbetsmiljö och ökad klientservice uppfattades alltså inte bara som självklart förenliga mål, det ena ansågs tom som en logisk följd av det andra. (Resonemanget

behöver inte vara felaktigt, men det råder delade meningar om hur dessa saker förhåller sig till varandra - en diskussion som jag återknyter till i slutkapitlet.)

Eftersom arbetsmiljöfrågan vägde så tungt i projektet ville man, för att ha något att jämföra med under senare skeden i projektet, snabbt ta pulsen på arbetsförhållandena. Redan i januari arrangerade projektsekreteraren en studiedag om arbetsmiljöfrågor: gästföreläsare var Ann-Katrin Sundman som skrivit en uppmärksamrad bok om socialsekreterarnas arbetsmiljö. Kort därefter beställdes en enkätundersökning från en privat stiftelse i Örebro (Stiftelsen för yrkesmedicin och miljömedicinsk forskning och utveckling). För den överkomliga summan på 3000 kronor fick samtlig personal inom Östra socialdistriktet ett frågeformulär att fylla i, vilket sedan skulle databearbetas av stiftelsen. Tanken var att denna arbetsmiljöundersökning skulle utgöra ett komplement till utvärderingsgruppens planerade enkätundersökning och personalintervjuer. Projektsekreteraren hade vissa svårigheter att få alla att fylla i formulären, i synnerhet på basenheterna, och det hela drog ut något på tiden. Till slut skickades i alla fall enkätmaterialet iväg, för att snart obehandlat komma i retur eftersom några kodningar saknades. Av någon oförklarlig anledning återsändes aldrig materialet till stiftelsen i Örebro, utan ligger obearbetat kvar på socialbyrån.

SERVICSEKTIONERNA OCH EGT-GRUPPEN

Vissa försök att förändra arbetssättet på servicesektionerna gjordes under våren och sommaren 1986; av olika skäl gick förändringsarbetet dock ganska trögt. Socialsekreterarna tyckte inte att de erhöållna projektresurserna gav den avlastning i arbetet de hade haft förhoppningar om.

Avsikten med att införa egt-handläggning var bla att ge socialsekreterarna möjlighet att fördjupa sig i vissa klienters bakomliggande problem. Detta skulle ske genom att överlåta vissa rent administrativa arbetsuppgifter åt specialutbildade kanslist. Grundidén härstammade från Socialutredningens många år tidigare föreslagna socialförsäkringstillägg, men var en kommunal variant som bla hade prövats på olika socialbyråer i Stockholm. Människor med otillräckliga inkomster i förhållande till försörjningsbördan, skulle - såvida de var berättigade till socialbidrag - kunna garanteras ekonomisk grundtrygghet genom en enkel normreglerad och försäkringsmässig prövning. De skulle slippa söka upp socialbyrån varje månad för individuell prövning; istället kunde de skicka in begärda kontrolluppgifter och få bidraget hemsänt genom posten. Klienterna skulle dock kallas till socialbyrån var sjätte månad för en mer djupgående diskussion om försörjningssituationen. På Östra Socialbyrån hade socialsekreterarna själva handlagt ungefär en tredjedel av samtliga socialbidragsärenden (dvs drygt 400 st) enligt en förenklad handläggningsmetod (det sk Ras-systemet). Den urvalsprincip som då hade använts sammanföll i stort med Socialutredningens soft-kriterier. Projektmålsättningen var att egt-handläggarna i första hand skulle överta dessa ärenden - man beräknade alltså att varje handläggare skulle kunna sköta ca 100 ärenden.

Under 1986 överfördes en hel del ärenden från servicesektionerna till egt-gruppen, men ofta krävde överflyttningen en genomgång av socialsekreterarna som de inte alltid ansåg sig ha tid att göra. Många ärenden behölls därför på servicesektionerna, trots att de uppfyllde soft-kriterierna. Socialsekreterarna menade att olika former av punktinsatser ofta krävdes innan de kunde erbjuda klienterna "egt-bistånd". Det kunde röra sig om att ta kontakt med en socialmedicinsk konsult för pensionsbedömning,

hjälpa klienten att söka bostadsbidrag eller försöka motivera honom/henne att söka någon form av vård.

Från projektledningens sida hävdades att överföringen måste få ta sin tid, eftersom risken annars var stor att klienter i onödan bollades fram och tillbaka mellan de olika arbetsgrupperna. Det var heller inte meningen att egt-handläggarna skulle behöva göra socialsekreterarnas arbete; de skulle dessutom ges chans att växa in i sina nya roller. Denna ståndpunkt fick projektledningen ibland försvara inför politiker och chefstjänstemän - i synnerhet när det så småningom visade sig att andra socialbyråer lät sina egt-handläggare sköta en större mängd ärenden. Under våren 1986 tilldelades alla socialbyråer i Malmö, utom Östra Socialbyrån som ju redan hade sitt projekt, ett antal tjänster för försöksverksamhet med egt-handläggning. På Östra Socialbyrån mottogs detta med en blandning av glädje och viss bitterhet. Det uppfattades som positivt att kommunen satsade medel på att förbättra det sociala arbetet och socialsekreterarnas arbetsmiljö. Bitterheten riktade sig mot att de andra socialbyråerna fick tjänster utan därtill förknippade krav på viss inbesparing; å andra sidan hoppades man att detta skulle dämpa de upphaussade förväntningarna på Östra byråns projekt.

Många av de ärenden som överlämnades till egt-gruppen hade, som nämnts, även tidigare varit föremål för "rationalisering"; enligt socialsekreterarna blev tidsvinsten därför i praktiken inte så stor. Att Mottagningsgruppen tog emot alla nybesök innebar i och för sig en avlastning för servicesektionerna, men samtidigt ökade antalet ärenden under våren. Kontakten med socialt belastade klienter var dessutom mer krävande än många av "nybesöken" eller "Ras-ärendena", och vissa av socialsekreterarna saknade dessa "andhål" i arbetet.

Sådana argument gjorde egt-handläggarna både ledsna och besvikna; i en intervju sade de att de ibland undrade vad deras arbete egentligen var värt. De sade sig också vara beredda att handlägga mer än 100 ärenden var - exakt hur många var omöjligt att säga - men att de inte kunde påskynda ärendeöverlämningen. Enligt egt-handläggarna var socialsekreterarna inte på något sätt övernitiska vid sina ärendegenomgångar; inte sällan saknades betydelsefulla uppgifter om klienterna i akterna. För övrigt trivdes egt-handläggarna bra med sitt nya arbete, men eftersom de saknade beslutsrätt och ofta behövde fråga om olika saker önskade de närmare samarbete med socialsekreterarna.

Vissa initiativ togs på servicesektionerna under våren 1986, i syfte att förbättra samarbetet med myndigheter som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Bostadsförmedlingen.

En form av samarbete med Arbetsförmedlingen pågick redan sedan tidigare genom det sk A-projektet. Sedan våren 1985 hade en socialsekreterare och två beredskapsanställda socionomer arbetat med särskilda åtgärder för arbetslösa ungdomar i åldrarna 20-24 år. Syftet med projektet var att hjälpa ungdomar att få fotfäste på arbetsmarknaden och på så vis bryta deras på sikt destruktiva bidragsberoende. I juni 1986 tvingades projektet läggas ner då facket inte godkände förlängd beredskapsanställning. Kvar blev bara socialsekreteraren och hon kom framförallt att ägna sig åt ungdomar vilka passerade Mottagningsgruppen. Projektet hade emellertid påvisat behovet av någon typ av specialinsatser för arbetslösa klienter, och Arbetsförmedlingen var positiva till fortsatt samarbete. Det framkom dock vid några möten att handläggarna där först ville undersöka möjligheterna att få extra resurser för sådan verksamhet, vilket de närde stora förhoppningar om.

Personalen på Försäkringskassan var mycket intresserade av tätare kontakter med socialsekreterarna. Under våren 1986 träffades handläggarna från respektive myndigheter vid ett par tillfällen, för att få kunskap om varandras verksamhet och diskutera former för effektivare samarbete. De kom fram till att man genom gemensamma ärendinventeringar snabbt borde kunna lösa frågan om lämpligast bidragsform för många av klienterna. En sådan genomgång av alla "troliga pensionsfall" på socialbyrån började planeras.

Kontakt togs också med Bostadsförmedlingen för att diskutera vad som gemensamt kunde göras för de klienter som saknade bostad - ett problem som pga åtstramningar på bostadsmarknaden blivit allt vanligare i Malmö. Det hände ofta att hyresvärdarna - med hänvisning till tidigare skulder, vräkningar, störande levnadssätt eller osäkra inkomster - nekade socialförvaltningens klienter bostad. På socialbyråerna såg man då ibland ingen annan utväg än att erbjuda hotellboende; en kostsam lösning som varken låg i klienternas eller skattebetalarnas intresse. Personalen från Östra Socialbyrån resonerade med tjänstemän från Bostadsförmedlingen om att istället försöka sluta en särskild sorts hyresavtal med lägenhetsinnehavarna, vilka dessutom skulle godkännas av den sk Bostadssociala gruppen.

Förutom myndighetsarbete av nyss nämnda slag, etablerade servicesektionerna också kontakt med en bank. Under en tvåmånadersperiod fick socialsekreterarna en eftermiddag i veckan rådgivning av en bankkonsult i frågor om komplicerad ekonomi. Bakgrunden var att det fanns stort behov av ökade kunskaper om hur man tex kan lösa trassliga låneskulder och konkurser, beräknar boendekostnader i villor, uppskattar inkomster för egna företagare etc. En av kretsföreståndarna praktiserade också en vecka på SE-banken. Socialsekreterarna uppskattade rådgivningen och tyckte att den

information som förmedlades var mycket givande för deras arbete. Några blev så inspirerade att de på allvar började diskutera former för hushålls-ekonomisk rådgivning åt intresserade klienter; en idé som dock aldrig realiserades.

Även om socialsekreterarna på servicesektionerna inte såg omedelbara vinster av egt-systemet och Mottagningsgruppens arbete, torde rationaliseringen (och resurstillskottet) ha bidragit till att arbetsvillkoren förbättrades samt att grunden till ett fortsatt utvecklingsarbete lades. Plötsligt fanns trots allt visst utrymme för att planera samarbetskontakter, studiedagar och nya verksamhetsområden.

FÖRSÖKET MED SPRÅK- OCH KULTURKOMPETENTA MEDARBETARE.

Idén om socialsekreterare med särskilda invandrarkunskaper hade växt fram ur diskussioner kring svårigheterna att lösa kulturellt betingade problem. Socialsekreterarna såg, utan att kunna göra något åt det, att många av de utländska klienternas tillvaro präglades av isolering, passivitet och misströstan. Vissa av dem fastnade i socialbidragsberoende, fick familje-problem eller psykiska besvär och i det invandrartäta distriktet blev problemen för varje år alltmer påtagliga. Socialsekreterarnas förvissning var att betydligt mer skulle kunna göras för dessa människor om bara de språkliga och kulturella kommunikationshindren kunde undanröjas. Det var i syfte att förbättra några av de största och mest problemtyngda gruppernas möjligheter att få hjälp, som man anställde en polsk och en jugoslavisk socialsekreterare.

Förhoppningarna om vad de språk- och kulturkompetenta socialsekreterarna skulle kunna uträtta var mycket stora. Förutom att ha kontakt med egna

klienter - såväl människor med svår social problematik som personer utan andra bekymmer än tillfällig brist på pengar - skulle de fungera som hela distriktets konsulter i invandrarfrågor. Tanken var att de skulle dela med sig av sina erfarenheter och kunskaper och därmed öka förståelsen för invandrarnas situation i Sverige. Utöver sådana långsiktiga insatser förväntades de genom sitt klientarbete dessutom bidra till minskade tolkkostnader och effektivare användning av tiden. Enskilda ärenden skulle huvudsakligen tas ifrån servicesektionerna, men i enstaka fall skulle socialsekreterarna också bistå de sociala sektionerna i behandlingsarbete med invandrarfamiljer.

De språk- och kulturkompetenta socialsekreterarna var ursprungligen organisatoriskt knutna till servicesektionerna. Efter kort tid blev det uppenbart att det fanns ett uppdämt behov av deras tjänster. För att understryka konsultrollen - och därmed minska risken att ätas upp av ekonomiska individärenden - beslutades det därför att de formellt skulle tillhöra de sociala sektionerna, en organisatorisk förändring som dock inte fick någon större praktisk betydelse. Redan från början uppfattade personalen den nystartade verksamheten som värdefull; även medarbetare från tex basenheterna, vilka för övrigt inte märkte så mycket av det pågående projektarbetet, uttryckte vid flera tillfällen sin uppskattning. De språk- och kulturkompetenta socialsekreterarna själva fann det emellertid omöjligt att utveckla alla sidor av arbetet. De hade b.l.a. haft förhoppningar om att kunna bedriva olika former av uppsökande och förebyggande arbete, men blev i hög grad uppbundna av kontakt med enskilda klienter.

ORO PGA BESPARINGSMÅL OCH NYA POLITIKERDIREKTIV

Redan vid projekttidens början slogs utvärderingsgruppen av socialbyrå-

personalens nervositet inför politikerna. Oron bottnade i det avgivna sparlöftet; i synnerhet byråföreståndaren och vissa av arbetsledarna återkom ständigt till denna fråga. Rädslan för att misslyckas i ekonomiskt hänseende förtog lite av arbetsglädjen och styrde många av projektdiskussionerna i en viss riktning. Byråföreståndaren kände sig som ytterst ansvarig särskilt pressad och försökte febrilt hitta vägar att minska socialbidragsutgifterna; diskussionerna gällde ofta hur kostnaderna kunde överföras på andra huvudmän. Byråföreståndarens oro kommer till uttryck i bla följande utdrag ur en intervju gjord i maj 1986:

För mej som ytterst ansvarig är förseningarna mycket besvärande, eftersom projektet skall vara självfinansierande och vi har detta ekonomiska tryck på oss. Det är väl det dilemman som jag känner som det absolut största problemet för närvarande. /.../ Samtidigt känner jag att vi är på rätt väg, men jag har också blivit mer pessimistisk - det kommer att ta betydligt längre tid än beräknat va, pga dom skäl som jag har redogjort tidigare för, att uppnå dom resultat som är sagda.

Det "tryck" som socialbyrån utsattes för av politikerna förklarade han så här:

Jag upplever att rent allmänt sett, har politikerna ett stort förtroende för oss på Östra distriktet. /.../ Men ur politisk synvinkel va, är dom ju naturligtvis bekymrade för den fortsatta ökningen av socialbidraget när vi samtidigt har konjunktur som gör att vi inte haft lägre antal arbetslösa sedan 1981. Det är den ena delen, sen har dom ju också gått ut med löften om att ytterligare sänka skatten och då måste man ju naturligtvis se till att spara in där man kan spara in och effektivisera verksamheten. Och det är ju naturligtvis därför som dom har hoppats mycket på vårt projekt. Och det är ju politikerna som är våra yttersta arbetsgivare ju, och dom som har gjort detta projekt möjligt. Och nu får jag då ofta höra kommentarer om att vi ännu inte lyckats åstadkomma några besparingar.

Det som präglade kommunens sociala verksamhet vid denna tid kan sammanfattas på följande vis. Efter många decennier av socialdemokratiskt styre blev det valet 1985 ett maktskifte i Malmö kommun. Den nytilträdde

borgerliga majoriteten föresatte sig att till varje pris vända den dystra socialbidragsutvecklingen. I Malmö hade nämligen socialbidragsutgifterna stigit kraftigt under hela 80-talet, betydligt mer än i riket för övrigt.

Flera olika medel tillgreps, bla satsades det på åtgärder för att kunna erbjuda fler socialbidragstagare arbete (tex genom stöd till socialbyråprojekt med syftet att förbättra samarbetet med Arbetsförmedlingen, beredskapsarbeten och så småningom etablering av sk jobbcentrum och jobbklubbar). Samtidigt med den typen av resursförstärkande åtgärder, försökte man minska utgifterna genom att å ena sidan rationalisera socialbidragshandläggningen och å andra sidan noggrannare kontrollera tjänstemännens beslut i enskilda ärenden. Borgerliga förtroendemen framträdde dessutom i massmedia och lät meddela en skärpning av kraven på arbetslösa socialbidragstagare att söka arbete.

Som ett led i rationaliseringssträvandena infördes i februari 1986 ett bruttonormsystem, vilket innebar att den socialbidragsnorm som tidigare hade tillämpats höjdes med 25 % och fick inbegripa fler poster. (Bruttonormen för en ensamstående vuxen person var 1986 - och 1987 - 2330 kr i månaden.) Ytterligare en nyhet var att barnbidraget skulle medräknas som inkomst. Resultatet blev att bidragsbeloppen det närmast följande året i jämförelse med flera andra kommuner kunde betecknas som relativt höga. (1987 ströks emellertid den uppjustering av beloppen i förhållande till basbeloppet som årligen brukade göras, varför skillnaderna utjämnades och köpkraften minskade. Hur detta påverkade socialbidragsutvecklingen redogör Tapio Salonen för i sin utvärderingsrapport från 1988.)

Även om intentionen var att bruttonormen skulle täcka det mesta, fanns det vissa utgifter som av praktiska skäl behandlades separat; dessa sk

tilläggsbelopp utbetalades enligt vissa regler för tex hyreskostnader, fackföreningsavgifter och barnomsorgskostnader. Meningen var annars att normbestämmelserna bara i undantagsfall skulle frångås och att ansökningar om bidrag utöver grundbeloppen skulle behandlas restriktivt. (Desa principer underströks i den vägledning för beräkning av socialbidrag som utgavs i kommunen.)

För att politikerna skulle få ökad insyn i och större inflytande över beslut som fattades i enskilda ärenden, genomfördes vissa förändringar i delegationsbestämmelserna. Tidigare kunde socialsekreterare fatta "positiva" beslut om bidrag inom ramen för normen (inklusive tilläggsbeloppen), såvida det inte var fråga om en "ny" ansökan. Sådana beslut, liksom alla avslag och beslut om "övriga utgifter", fattades vanligen av en kretsförståndare, utom när det gällde ärenden av "principiell natur" eller av "större ekonomisk betydelse" vilka avgjordes av distriktsnämnden.

Under våren 1986 spreds ett rykte på socialbyråerna i Malmö, om att politikerna själva ville fatta beslut om alla socialbidragsansökningar över grundbeloppen, vilka inte resulterade i ett avslag. Besparingsskäl ansågs ligga bakom tilltaget - det fanns ju inget intresse av att granska avslagsärendena - och det sades att politikerna kände sig lurade. Ett av argumenten för en bruttonorm hade varit att det skedde så många överbeviljningar, att en höjd norm inte skulle innebära någon skillnad i ekonomiskt hänseende. När socialbidragskostnaderna ändå fortsatte att stiga, uppgavs politikerna misstänka att bruttonormen tillämpades på ett "felaktigt" sätt.

Ryktet om ändrade delegationsbestämmelser väckte stor oro bland socialsekreterarna på Östra Socialbyrån, vilket bla framkom i den då fungerande Nulägesgruppen. Socialsekreterarna kände sig orättvist beskyllda och upp-

levde den planerade nyordningen som en misstroendeyttring. De fruktade att förändringen både skulle innebära försämrad service för klienterna och ökad arbetsbelastning för socialsekreterarna, eftersom någon måste förse politikerna med skriftliga beslutsunderlag. På min fråga om det inte var möjligt att se delegationsförändringen ur *någon* positiv synvinkel, fick jag endast nekande eller uppgivna svar.

Socialsekreterarnas värsta farhågor besannades aldrig; politikerna beslutade sig istället för att efterhandsgranska vissa sk överbeviljningsärenden genom regelbundna stickprovskontroller. Själva beslutsnivåerna förblev alltså oförändrade, men fler kontroller än tidigare gjordes och ärendena kom att definieras utifrån strängare kriterier. Alla ansökningar om rekreativresor och hyresskulder för mer än tre månader blev ärenden av "större ekonomisk betydelse" eller "av principiell natur", vilket fordrade skriftliga beslutsunderlag till distriktsnämndens ledamöter.

Socialbyråpersonalen hävdade tidvis att politikernas nya direktiv och återkommande förfrågningar om projektresultat, innebar merarbete som hindrade projektarbetet. Besparingsmålet upplevdes som besvärande redan från början; frågan blev alltmer inflammerad när ekonomiskt önskvärda resultat tycktes utebli på Östra Socialbyrån medan ett större projekt i grannområdet påföljande år visade positivt utfall. (Den grannliga frågan huruvida detta var ett resultat av externa eller interna faktorer diskuteras i Tapio Salonens tidigare nämnda rapport.)

Det är möjligt att politikernas nya bestämmelser medförde visst merarbete, men om projektutvecklingen hindrades var detta sannolikt främst en följd av den psykiska press personalen upplevde. De ständiga besparingsdiskussionerna hade möjligen den positiva effekten att socialsekreterar-

nas ekonomiska medvetenhet ökade, men innebar också att mycket energi användes åt att söka allehanda förklaringar till varför framgång uteblev; energi som istället hade kunnat omsättas i konstruktivt projektarbete. Projektsekreteraren lade ner mycket tid på att författa skrivelser till politiker och chefstjänstemän, vilka ibland med kort varsel begärde rapporter om projektet. Även om dessa skrivelser korrekt återgav vad som pågick på socialbyrån, var situationen sådan att de framförallt fick karaktären av försvarsinlagor. Den försvarsinställning som ibland präglade socialbyråpersonalens förhållande till omgivningen var förklarlig, men gynnade knappast projektet.

HÖSTDISKUSSIONER

Under sommarmånaderna avstannade diskussionerna om projektet. Den "stora" Utvärderingsgruppen (bestående av såväl Projektgruppen, forskarna och representanter för Ekonomi-, Utrednings-, och Drätselkontorets planeringsavdelningar samt Personalvården) hade sammankallats vid några tillfällen under våren, men då dessa sammankomster upphörde föreföll ingen sakna dem. En bidragande orsak till gruppens avsomnande var att byråföreståndaren, som mer än andra hade värnat om dess existens, arbetade allt mindre på socialbyrån. Efter några månaders halvtidssjukskrivning blev han under hösten tjänstledig för annat arbete och återkom sedan inte under projektiden. Arbetsledarbytet gav upphov till viss förändring i arbetsfördelning och projektinriktning, vilket jag får anledning att återkomma till.

Eftersom flera av Utvärderingsgruppens ledamöter saknade direkt anknytning till projektarbetet, fick gruppens nedläggning inga påtagliga praktiska konsekvenser; nyckelpersonernas behov av insyn och kontroll kunde till-

fredställas inom ramen för den mindre Projektgruppen. Projektgruppen brukade förstärkas med några av utvärderarna från Socialhögskolan och sammankallades med någon eller några månaders mellanrum under hela projekttiden. Vad som däremot kan ha hämmat projektets utveckling var att Nulägesgruppen aldrig aktiverades under hösten. Därmed kom hela projektansvaret att vila på projektsekreteraren och arbetsledargruppen, vilka tidvis hade svårigheter att väcka medarbetarnas entusiasm för projektet.

I början av hösten 1986 verkade dock personalens intresse för förändringsarbetet vara stort; många kände sig utvilade efter semestern och diskuterade gärna projektets framtid. Den tidigare nämnda undersökningen av personalens inställning till projektarbetet redovisades av utvärderingsgruppen vid en byråkonferens i september. Vid detta möte diskuterades bla projektets snäva "socialbyråinriktning" och dess begränsade betydelse för tex basenheterna och de sociala sektionerna. Även om majoriteten av personalen varit införstådda med att projektet skulle innebära en satsning på framförallt servicesektionerna, hade många hyst förhoppningar om att på något sätt bli delaktiga i förändringsarbetet. Detta hade inte skett och nu kände sig många lite utanför, vilket dock ännu inte betraktades som så allvarligt att det motiverade en kursändring i projektet.

På servicesektionerna rådde ganska stor optimism inför framtiden. Distriktet skulle få ytterligare en egt-handläggare och ett konkret samarbete med Arbetsförmedlingen började ta form. Det moln som förmörkade himlen var Mottagningsgruppens svårigheter. De två socialsekreterare som hade försökt bygga upp verksamheten hade sökt sig ifrån socialbyrån och det var svårt att hitta personer som kunde ersätta dem. Många menade att ursprungstanken hade förfelats och att det som återstod inte direkt skilde sig från traditionell handläggning av ansökningar om ekonomiskt bistånd.

Utvärderingsgruppen höll vid höstkanten på att förbereda en relativt stor intervjuundersökning med klienter på socialbyrån; för övrigt skulle bakgrundsmaterial för en värdering av projektets ekonomiska konsekvenser insamlas. En av medarbetarna slutade under hösten av olika skäl att medverka i utvärderingen. Enligt den ansvarsfördelning som gjordes blev det min uppgift att genomföra klientundersökningen.

ÄNTLIGEN ETT ARBETSLÖSHETSPROJEKT!

Under hösten 1986 startades ett samverkansprojekt på Rosengård mellan Östra socialbyrån och Arbetsförmedlingens lokalkontor, vilket kom att värdesättas högt av alla berörda parter. Östra distriktet var som tidigare nämnts hårt drabbat av arbetslöshet. Antalet gemensamma klienter uppskattades till ungefär 400 personer och bland dessa fanns det många som båda myndigheterna stod mer eller mindre handfallna inför. På socialbyrån upplevde man stora kunskapsluckor när det gällde frågor om arbetsmarknad och utbildningsmöjligheter; Arbetsförmedlingen å sin sida saknade resurser för att bedriva stöd- och motivationsarbete. Det bristande samarbetet ansågs vara en av orsakerna till att en hel del arbetssökande aldrig fick någon ordentlig hjälp utan hänvisades till långvarigt socialbidragsberoende. Dessa människors självförtroende, liksom deras tilltro till de sociala myndigheterna, var av förklarliga skäl ofta lågt.

Målsättningen med samverkansprojektet var att med gemensamma resurser försöka göra något för de långtidsarbetslösa klienterna. Genom viss omdisponering av personalen lyckades AF avsätta en platsförmedlare och två arbetsvägledare (varav en aspirant på halvtid) till försöksverksamheten, och från AMI knöts en psykolog på halvtid. Socialbyrån frikopplade till en början tre socialsekreterare två dagar i veckan från sina ordinarie ar-

beten på servicesektionerna. Då denna lösning visade sig opraktisk valde man snart att istället låta två socialsekreterare ägna sig åt Arbetslöshetsprojektet på heltid. För att resursomfördelningen inte skulle medföra alltför hög arbetsbelastning på kollegorna i servicesektionerna, blev många ärenden som tidigare handlagts i grupperna föremål för egt-handläggning. Dessutom skulle de frikopplade socialsekreterarna, inom ramen för Arbetslöshetsprojektet, hålla kontakt med en hel del av kollegornas klienter och då även överta ansvaret för det ekonomiska biståndet.

Det ansågs vara angeläget att samarbetet fick en konkret utformning och skedde på "handläggarnivå" i nära samråd med berörda klienter. Verksamheten med sk trepartsamtal planerades och utformades därför av handläggarna i arbetslaget utifrån deras uppfattningar om vad som är meningsfull hjälp. Någon formell styrning från överordnade förekom inte; däremot tillkom en ledningsgrupp för diskussioner om hur man skulle gå vidare med vissa övergripande frågor. I Ledningsgruppen deltog, förutom arbetslaget, cheferna för de olika myndigheternas lokalkontor samt vid några tillfällen representanter för Skolkontoret.

Målgruppen arbetslösa klienter var så pass stor att arbetslaget såg sig föranledda att göra någon form av prioriteringar i sitt arbete. Man kom överens om att vissa urvalskriterier skulle tillämpas vid rekryteringen av projektdeltagare. Verksamheten skulle främst inriktas på att erbjuda hjälp åt arbetslösa socialbidragstagare i åldern 20-30 år, vilka utan synbara skäl hade dålig förankring på arbetsmarknaden. (Därutöver gjordes en överenskommelse med Mottagningsgruppen om att de skulle ta kontakt med AF när arbetslösa ungdomar i åldern 18-20 år kom till socialbyrån för att söka socialbidrag. Personer i denna åldersgrupp var så fort de anmälde sig som arbetssökande automatiskt berättigade till ungdomslagsplats, eller

kommunersättning i avvaktan på att sådan ordnades, och skulle bara i undantagsfall behöva uppbära socialbidrag.) De flesta av dem som erbjöds hjälp genom Arbetslöshetsprojektet hade varit arbetslösa under lång tid och saknade yrkesutbildning; bristande teoretiska kunskaper, som textläs- och skrivsvårigheter, var också ganska vanligt förekommande. Däremot ville arbetslaget inte i detta skede ta emot klienter med missbruksproblem. En av orsakerna till detta torde ha varit att man från båda myndigheterna var angelägna om att snabbt se resultat av den nya verksamheten.

Ambitionen i samverkansprojektet var att göra insatser på såväl individ-, grupp-, och ett strukturellt plan. Utgångspunkten var att någon form av samarbete mellan Socialtjänsten och Arbetsförmedlingen var nödvändig för att förbättra klientservicen och minska socialbidragsberoendet; ett ökat antal arbetstillfällen betraktades dock som primärt i sammanhanget. Genom de individuella kontakterna ville man kartlägga människors behov och önskemål för att kunna komma fram till "skräddarsydda" lösningar. Den samlade kunskapen om målgruppen skulle emellertid också tillvaratas och användas för att väcka högre instansers uppmärksamhet om vad som behöver åtgärdas i kommunen.

Personalen i arbetslaget representerade olika kompetens- och ansvarsområden. Det ankom på Arbetsförmedlingen att sköta kontakten med AMI och olika företag, erbjuda arbetsvägledning och psykologinsatser samt att finna lämpliga arbets- eller praktiktillfällen. Socialsekreterarnas uppgift var att erbjuda personligt stöd och hjälp med frågor om text ekonomi, bostad och barnomsorg samt att bedriva uppsökande verksamhet. Samarbetet skulle emellertid vila på ett gemensamt synsätt beträffande människors förmåga till förändring; grundinställningen var positiv men det betrakta-

des också som nödvändigt med ett "konsekvent förhållningssätt" visavi klienterna. Målet var att ge varje individ det stöd hon behövde och att inte ge upp om planeringen misslyckades; kontakten skulle även bibehållas viss tid efter klienten fått arbete eller utbildningsplats. Det konsekventa förhållningssättet innebar dock att ekonomisk hjälp uteblev, om klienten, utan att diskutera det med personalen, bröt en gemensam överenskommelse.

Samarbetets konkreta uppläggning var att med några månaders mellanrum göra kontinuerliga "projektintag" på ca 20 deltagare i taget. Vilka klienter som lämpade sig för verksamheten skulle avgöras gemensamt i arbetslaget. De personer som utsågs skulle informeras om projektet i två steg. Den första informationen gavs av en socialsekreterare eller en arbetsförmedlare i samband med erbjudandet om att delta i projektet. För att sekretesslagen inte skulle lägga hinder i vägen fick intresserade klienter vid detta tillfälle skriftligen godkänna myndigheternas samarbete. Utförligare information om verksamheten gavs på möten i AF:s lokaler, dit grupper om vardera tio klienter kallades. Här presenterades projektmetodiken och arbetslaget, klienterna ombads också fylla i ett frågeformulär vilket skulle bilda utgångspunkt för det kommande trepartssamtalet. Vid trepartssamtalen deltog klienten, en socialsekreterare och en arbetsförmedlare. Man gick igenom tidigare erfarenheter och framtidsdrömmar samt diskuterade den sociala situationen. Efter några sådana "kartläggande" samtal kunde en gemensam handlingsplan läggas upp. Metodiken i projektet byggde på att deltagarna inte skulle behöva gå sysslolösa i väntan på besked från ett trögflytande byråkratiskt maskineri. Arbetslaget var därför beredda att söka nya vägar och flexibla lösningar; man ville bli bygga upp en "bank" av beredskapsarbeten och praktikplatser, vilka med kort varsel skulle kunna användas i avvaktan på tex AMU-utbildning.

De socialsekreterare som frikopplades från sina ordinarie arbeten för att delta i Arbetslöshetsprojektet trivdes utmärkt med sitt nya arbete. (Märkligt nog var det få socialsekreterare som anmälde sitt intresse för verksamheten - projektuppgiften gavs därför till två relativt nyanställda socialionomer.) De tyckte att samarbetet i arbetslaget fungerade bra och att arbetet kändes tillfredsställande eftersom man hade något gott att erbjuda klienterna. Ibland föreföll de nästan skämmas över sin positiva arbetsituation och tog då på sig extra uppgifter på socialbyrån för att avlasta kollegorna. Socialsekreterarna i Arbetslöshetsprojektet fick handledning av kretsöverordnaren på en av servicesektionerna.

VITALISERING AV "FÄRDRIKTNINGSIDÉERNA" - PÅ BEKOSTNAD AV PROJEKTET?

Diskussionerna om projektet tystnade efter någon tid under hösten 1986. Det enda man hörde talas om var Arbetslöshetsprojektet; för övrigt märktes det knappast att Projekt Östra Socialbyrån pågick. Utvärderingsgruppen var inte ensam om att göra dessa iakttagelser; många av dem vi talade med på socialbyrån medgav att projektet höll på att glömmas bort. En av anledningarna till detta var att arbetsledarna med förnyat intresse börjat planera den framtida Individ- och familjeomsorgen. De ville försöka genomföra en ny organisationsförändring, vilken till skillnad från projektet skulle inbegripa socialdistriktets alla delar.

Varför väcktes dessa idéer till liv just nu? En bidragande orsak var att det pågick diskussioner i kommunen om att på försök låta Östra distriktet införa den decentraliserade organisationen. Minst lika stor roll spelade sannolikt de personförändringar som hade skett i arbetsledargruppen. Projekt Östra Socialbyrån låg inte den vikarierande byråöverordnaren sär-

skilt varmt om hjärtat; från början insåg hon inte heller att tjänsten innebar ett huvudansvar för projektet. I en intervju långt senare beskrev hon sina ambivalenta känslor inför uppgiften:

Och då när jag svarade ja, då tänkte jag mej nog inte riktigt för att jag blev huvudansvarig för projektet, det gjorde jag inte. /.../ Jag hade nog backat om jag hade insett att jag skulle leda projektet för jag kunde inte ställa upp på det i alla delar. Och det gjorde det ganska komplicerat sen att förklara saker och inte minst att försvara det.

Hon gav vidare följande svar på frågan om vad byråföreståndarbytet enligt hennes uppfattning innebar för projektarbetet:

Kanske en positiv och en negativ sak i förhållande till mej då....Det måste ha varit positivt för projektet att det blev en väldigt bra och sammanhållen arbetsledargrupp. Det negativa är att jag inte precis har sprudlat av kreativa nya idéer under tiden och utvecklat projektet, utan det har fått fortsätta relativt lugnt. Jag har koncentrerat alla krafter på Färdriktningen.

Den nya byråföreståndaren hade arbetat många år inom Östra distriktet i Malmö - både som socialsekreterare och som kretsföreståndare på en social sektion. Hon hade närmare förbindelser med basenheterna i distriktet än den tidigare chefen, vilket bidrog till att samarbetet med dessa ökade. Föreståndarna på basenheterna fick nu en aktiv roll i arbetsledargruppen; istället för att nästan uteslutande ägna mötena åt angelägenheter som enbart berörde socialbyråpersonalen, vigdades diskussionerna till att omfatta hela socialdistriktet.

På ett internat drog arbetsledargruppen upp en del planer för framtiden. "Färdriktningen" diskuterades i principiella ordalag och det konstaterades att alla var positiva till grundidéerna. Arbetsledarna resonerade också lite löst om olika modeller för en ny Mottagningsfunktion, sammanslagna biståndsenheter, hur en rättsenhet skulle kunna fungera och på vilket sätt

socialbidragshanteringen borde förändras. Vissa av de idéer som kläcktes under internatet presenterades på en studiedag i oktober 1986, vilken för övrigt ägnades åt att belysa det sociala arbetets utveckling inom Östra distriktet ur ett historiskt perspektiv. (I detta fall handlade det om 80-talet och de närmast föregående decennierna.) Syftet med studiedagen var att informera framförallt de många vikarierna om det utvecklingsarbete som hade bedrivits i socialdistriktet och att öka kunskapen om dess olika verksamhetsområden. Förhoppningen var att detta skulle bilda en naturlig upptakt till ett fortsatt gemensamt förändringsarbete.

Arbetsledarna var angelägna om att hela personalstyrkan på ett aktivt sätt skulle delta i planeringsprocessen. De erbjöd sig att göra ett första utkast till en verksamhetsplan men betonade allas ansvar att lämna synpunkter. Man talade om en lång planeringsprocess, där tillfällen skulle ges att dryfta olika frågor både inom den egna arbetsgruppen och i särskilt arrangerade tvärgrupper. Praktiska frågor och grupplojaliteter skulle man försöka skjuta åt sidan; målsättningen i detta skede var att formulera ett handlingsprogram som vilade på en gemensam vårdideologi. Den energi som lades ner på detta arbete skedde delvis på bekostnad av projektet, vilket utan styrning levde en tynande tillvaro. Arbetet med Färdriktningen kunde dock ur flera aspekter betraktas som en naturlig utveckling av bla projektidéerna.

KAPITEL 5. ANDRA PROJEKTÅRET (1987) OCH VÅREN 1988.

UTVÄRDERINGSGRUPPENS KLIENTINTERVJUER

Det ingick i vårt utvärderingsuppdrag att undersöka klienternas attityder till Socialtjänsten och deras uppfattningar om de nystartade projektverksamheterna på Östra Socialbyrån. Eftersom ett av projektmålen var att förbättra servicen för klienterna, ansågs det betydelsefullt att väga in deras synpunkter vid bedömningen av förändringsarbetets utfall. Själva intervjuundersökningen genomfördes under senhösten 1986, därefter bearbetades och sammanställdes materialet samt kompletterades med vissa aktstudier. Resultaten presenterades i flera olika delrapporter, vilka i takt med att de blev klara föredrogs för personalen på byråkonferenser. (Se Meeuwisse 1987 och 1988. De olika delrapporterna kommer så småningom att sammanföras i en större slutrapport.)

Totalt intervjuades 53 besökare på socialbyrån. Antalet tillfrågade var fler; bortfallet uppgick till ca 35%. Urvalet av intervjupersoner var slumpmässigt men styrdes så tillvida att ett visst antal personer som kommit i kontakt med någon av projektverksamheterna kom med. Arbetslöshetsprojektet hade bara pågått under kort tid och deras klienter kunde knappast ha hunnit bilda sig någon uppfattning om den nya servicen. Jag beslutade därför att skjuta upp intervjuerna med dem till ett senare skede. (Arbetslöshetsprojektet redovisas i en separat utvärderingsrapport från 1988 av Karin Lenz.) De andra initiativ som tagits för att förbättra samarbetet med olika myndigheter hade vid denna tid inte utmynnat i några konkreta handlingar, den påtänkta hushållsekonomiska rådgivningen hade inte heller lämnat planeringsstadiet. För att ändå få en fingervisning om inställningen till arbetsformer av det här slaget, tillfrågades ett antal återbesökare på

servicesektionerna om hur de såg på de pågående förändringssträvandena. Dessutom ställdes en rad särskilt avpassade frågor till Mottagningsgruppens, Egt-gruppens och de språk- och kulturkompetenta socialsekreterarnas klienter, i syfte att därmed kunna ringa in de nya verksamheternas brister respektive förtjänster. Sammanlagt fick varje person svara på närmare 70 frågor, vilka alla gällde deras uppfattningar om hur Socialtjänsten fungerade ur olika aspekter. Samtalen ägde rum på socialbyrån och inspelades in på band. De medverkande garanterades fullständig anonymitet.

Den bild intervjupersonerna gav av Socialtjänsten överensstämmer i stora stycken med vad som framkommit i andra klientundersökningar gjorda i Sverige. (Se tex Bergmark 1987, Marklund, Nordenstam, Penton 1984, Pettersson 1978, Puide 1981, Sunesson 1979 och 1981 samt de studier som sedan 1984 gjorts inom ramen för Örebroprojektet *Analys av handläggning inom Socialtjänsten*.) Här räcker det att med några exempel konstatera att gapet mellan ideal och verklighet var stort även på Östra Socialbyrån i Malmö.

Enligt intervjupersonerna präglades socialbyråkontakten av ständiga handläggarbyten, bristande förståelse för klienternas situation och små möjligheter till medbestämmande. Många var också missnöjda med informationen om Socialtjänsten; framförallt efterfrågades bättre information om grundprinciperna för socialbidrag samt mer upplysningar om vad Socialtjänsten kan bistå med utöver ekonomiskt bistånd. Det ansågs vidare svårt att klara av försörjningen med socialbidrag och självkänslan utsattes för allvarliga törnar vid varje besök på socialbyrån.

Det var emellertid inte bara kritiska synpunkter som framfördes ; de flesta intervjupersonerna ansåg sig tex bli väl bemötta av socialsekreterarna

och en del värdesatte kontakten högt. Något tillspetsat skulle man dock kunna säga att socialsekreterarna uppfattades som vänligt sinnade byråkrater utan beslutsmakt. Deras huvuduppgifter förmodades vara att samla in sakupplysningar åt överordnade befattningshavare vilka fattade besluten. De administrativa göromålen uppfattades med andra ord stå i centrum och förhållningssättet visavi klienterna beskrevs som korrekt och formellt. Till skillnad från vad som framkommit i en del andra klientundersökningar, föreföll socialsekreterarna på Östra Socialbyrån i Malmö göra tydlig åtskillnad mellan ekonomi och behandling. Enligt intervjupersonerna rörde samtalen nästan uteslutande ekonomiska förhållanden och de krav som restes uppfattades vara direkt förknippade med försörjningsmöjligheterna; få hade intryck av att socialsekreterarna "snokade" i privatlivet eller var ute efter att "smygbehandla" klienterna.

Skälen för att renodla det ekonomiska biståndet var att understryka rättighetsperspektivet, att tydliggöra Socialtjänstens olika funktioner och att fatta rättvisa beslut grundade på klara och enhetliga regler. Intervjupersonernas svar antydde att verksamheten i vissa avseenden hade utvecklats i avsedd riktning, men visade också människors maktlöshet inför en osynlig och labyrinthlik beslutshierarki. Det rådde ovisshet om vem som egentligen fattade beslut och på vilka grunder. En hel del av de tillfrågade önskade dessutom en mer personlig kontakt med socialsekreterarna.

Vad ansåg då klienterna om de nya projektverksamheterna? För att få en uppfattning om hur stor betydelse åtgärderna tillmättes, tillfrågades den dryga hälften av intervjupersonerna som förmodades ha viss erfarenhet av socialt arbete på Östra Socialbyrån, om något på byrån hade förändrats under deras tid som klienter. Majoriteten hade inte lagt märke till några särskilda förändringar, vare sig positiva eller negativa. Kontakten med so-

cialvården var för dem likadan som den alltid varit. De få som sade sig ha märkt förändringar nämnde huvudsakligen andra nyheter än projektåtgärderna (tex införandet av en sk bruttonorm). Även om intervjupersonernas svar kan tyckas ge hela projektet ett dåligt betyg, är det förmodligen svårt att åstadkomma ett helt annorlunda svarsutfall. Omorganisationer innebär ibland stora förändringar för personalen, men får sällan annat än marginell betydelse för klienterna. Hur kontakten med Socialtjänsten upplevs tycks bero mer på djupt inrotade traditioner och föreställningar i samhället, än på den "tekniska" utformningen av hjälpen. De känslor av förnedring som människor bär på försvinner inte för att man inom ramen för socialbyrån tex utvecklar alternativa rutiner för handläggning av socialbidrag. En sådan attitydförändring tar tid och kräver förmodligen mer genomgripande reformer. I svaren på frågor med *direkt* anknytning till de olika projektverksamheterna, framkom emellertid att klienterna hade lagt märke till organisationsförändringarna, och att de dessutom ofta hade någonting att säga om dem. Man kunde därför av intervjuvaren trots allt bilda sig någon uppfattning om hur de fungerade. (Några säkra slutsatser ger inte intervjuundersökningar av det här slaget.)

En förhoppning i projektplanen var att "servicenivån i det sociala arbetet väsentligen skulle höjas" genom inrättandet av en sk Mottagningsgrupp. Den sedvanliga genomgången av människors biståndsbehov ansågs otillräcklig; man menade att många "halkade in" i socialbidragssystemet utan att någon på allvar hade försökt hjälpa dem att finna andra sätt att försörja sig på. De inte sällan över en månad långa väntetiderna var ett annat missförhållande man ville rätta till. Utgångsläget skulle förbättras genom att låta två socialsekreterare specialisera sig på den inledande kontakten med människor som för första gången sökte ekonomisk hjälp, eller som inte under det senaste året hade uppburit socialbidrag. Socialsekreterarna

skulle både svara på telefonförfrågningar och ta emot klienten vid det första socialbyråbesöket. Den enskilde klienten skulle ges möjlighet att i lugn och ro diskutera igenom sin situation, få information om vilka olika alternativ som stod till buds samt i samråd med socialsekreteraren förhoppningsvis komma fram till en lämplig lösning på problemen. Om hjälpbehovet inte var av engångskaraktär eller om andra organisationer behövde kopplas in, skulle socialsekreterarna slutligen hänvisa klienten till rätt instans.

Av intervjupersonernas svar att döma hade inrättandet av en Mottagningsgrupp i vissa avseenden inneburit en förbättring av klientservicen; de flesta av ambitionerna tycks emellertid ha kommit på skam. De personer som hade besökt Mottagningsgruppen var i högre grad än andra tillfrågade nöjda med socialbyråns telefonservice och besökstidernas längd. Det var också något vanligare bland dem att informationen uppfattades som tillräcklig, men skillnaden var obetydlig. Väntetidernas längd var föremål för desto skarpare kritik. Det visade sig också att flera av Mottagningsgruppens besökare hade fått vänta i mer än två veckor på att få träffa en socialsekreterare, trots att de betecknade sitt behov av hjälp som akut. Visserligen var förhållandena bättre än före projektstarten, men målsättningen hade varit att väntetiderna inte skulle överskrida en vecka. Klienterna hade dessutom fått intryck av att socialsekreterarna på Mottagningsgruppen var stressade och att deras arbete bara gick ut på att fatta beslut i socialbidragsfrågan. Mindre än hälften kände igen beskrivningen av hur Mottagningsgruppen var menad att fungera, och bara få av dem som hade tidigare erfarenhet av socialvården tyckte att besöket hade skilt sig från andra socialbyråbesök.

Att Mottagningsgruppen fungerade bristfälligt var knappast en överrask-

ning. Personalen på socialbyrån menade att gruppen hade feldimensionerats och därför inte kunde uppfylla verksamhetsmålen, ständiga personalbyten ansågs också ha stört utvecklingsarbetet. (Under Mottagningsgruppens drygt ettåriga livstid hann tio olika socialsekreterare arbeta där.) Utvärderingsgruppens teori var att det fanns ytterligare en faktor som bidrog till svårigheterna: de institutionella ramarna medgav egentligen inte någon större förändring av arbetssättet. Eftersom socialsekreterarna måste fatta ekonomiska beslut, fanns det inte något utrymme för förutsättningslösa diskussioner eller rådgivning - både socialsekreterarna och klienterna var sannolikt alltför upptagna av socialbidragsfrågans utgång.

En projektverksamhet som rönt större uppskattning bland klienterna var egt-systemet. Nästan samtliga av de tillfrågade med erfarenhet av den rationaliserade handlägningsformen, var nöjda med nyordningen. De tyckte det var skönt att slippa de regelbundna besöken på socialbyrån och var positivt inställda till en utbyggnad av systemet. De kontrolluppgifter som egt-assistenterna begärde att få in uppfattades som befogade - ingen av dem som kunde jämföra med den traditionella socialbidragshandläggningen ansåg för övrigt att kraven på klienterna hade skärpts. Majoriteten av de tillfrågade egt-klienterna såg inga nackdelar med den nya metoden att handlägga socialbidrag, några beklagade dock att de helt förlorat samtalskontakten med socialsekreterarna. De visade sig att uppföljningssamtal för de flesta var ett okänt begrepp och vissa efterlyste spontant sådana träffar; för dem skulle det kännas bra att emellanåt få redogöra för sin situation. Även klienter som vid intervjutillfället saknade erfarenhet av egt-systemet, tillfrågades om vad de trodde om den rationaliserade handlägningsformen. Bland dem var tilltron lägre: en hel del befarade fler bidragsbedrägerier och passivare klienter, andra ville inte förlora kontakten med sin socialsekreterare. Mot denna bakgrund föreföll det angeläget att

ge noggrann information om hur eget-handläggningen fungerade och att förbättra uppföljningssystemet.

Majoriteten av de intervjupersoner som hade kontakt med de språk- och kulturkompetenta socialsekreterarna, ansåg att kommunikationen med socialsekreterarna hade underlättats. Detta gällde framförallt i språkligt hänseende; åsikterna om behovet av och förutsättningarna för kulturell förståelse var delade. Att man kom från samma land kunde men behövde inte innebära att man lättare förstod varandra. Några av intervjupersonerna uppmärksammade betydelsen av den klassmässiga bakgrunden, den geografiska härkomsten, vilken religiös eller politisk åskådning man bekände sig till och hur länge sedan det var man lämnade hemlandet. För en hel del av de tillfrågade uppfattades dock den gemensamma referensramen som en klar resurs; de kände trygghet i kontakten och vågade dryfta personliga problem. Enligt andra spelade socialsekreterarnas nationalitet ingen roll, några betackade sig tom för kontakt med landsmän och ville hellre gå till svenska socialsekreterare. De senare betecknade sitt hjälpbehov som strikt ekonomiskt och ville att deras ansökningar skulle behandlas på samma - dvs mer rutinmässiga - sätt som tidigare. De föreföll besvärade över att de språk- och kulturkompetenta socialsekreterarna inte satte de ekonomiska frågorna i främsta rummet, utan hellre diskuterade sådant som gällde familjeproblem och kulturkonflikter. En rimlig hypotes är att socialsekreterarna, så länge de både handlägger ekonomiskt bistånd och har "behandlingsansvar", måste räkna med vissa missnöjesyttringar av det här slaget.

Slutligen kan det nämnas att intervjupersonerna från servicesektionerna var positiva till socialsekreterarnas framtidsplaner. Initiativet att försöka förbättra samarbetet med Arbetsförmedlingen prisades med få un-

dantag, liksom idén att anordna gruppverksamhet för tex arbetslösa. En av de tillfrågade tog helt och hållet avstånd från idén att försöka lösa människors problem i grupp, ytterligare några var betänksamma mot att själva delta i sådana arrangemang. De flesta sade sig dock vara intresserade av att delta i någon form av gruppverksamhet; det sågs som en möjlighet att skapa kontakter och egna hjälpstrukturer. Det uppfattades emellertid som mer angeläget att samlas kring arbetslöshetsfrågor, än att delta i sk hushållsekonomisk rådgivning.

AVSTÄMNING AV PROJEKTARBETET

Östra Socialbyrån fick behålla sina projektresurser under 1987 - dock inte utan diskussion. Det talades flera gånger om tjänsteindragningar men frågan bordlades varje gång det blev aktuellt. Till slut budgeterades alla projektjänsterna utom projektsekreteraren även för 1988. Det andra projektårets början präglades av försök att skapa bättre fungerande organisationslösningar. Många möten hölls där olika alternativ framkastades, tillbakavisades och föreslogs på nytt; ibland deltog även utvärderingsgruppen i dessa diskussioner.

Utvärderingsfrågan och det fortsatta projektarbetet avhandlades bla på en byråkonferens i februari 1987. Utvärderingsgruppen framhöll återigen behovet av en särskild arbetsgrupp som aktivt engagerade sig i projektet och föreslog att Nulägesgruppen skall återupplivas, vilket också skedde. Man resonerade också om det misslyckade kartläggningsförsöket och kom fram till att projektsekreteraren skulle sammanställa uppgifter om ett *urval* av socialbyråns ärenden. På det viset skulle de ansträngningar som trots allt gjorts inte gå helt förlorade, dessutom skulle fältsekreterarna bidra med beskrivningar av vissa särskilt utsatta bostadsområden i distriktet.

Materialet borde sedan kunna användas för att studera orsakssammanhang och utgöra underlag för riktade åtgärder av olika slag.

Det kunde också bli till stor hjälp vid utvärderingen av projektets ekonomiska konsekvenser. Den medarbetare i utvärderingsgruppen som hade till uppgift att göra denna granskning, hade nämligen stött på oförutsedda hinder då han utgått från att nödvändig statistik enkelt kunde erhållas från Socialförvaltningens huvudkontor. Vid konferensen presenterades slutligen den nyrekryterade medarbetare i utvärderingsgruppen, som skulle svara för undersökningen av projektarbetets betydelse för socialbyråns viktigaste samarbetspartners. Man kom gemensamt fram till att intervjuer skulle göras med myndighetsrepresentanter som i samverkan med socialsekreterarna bidrar till att invånarna i distriktet får arbete, bostad, behandling, ekonomisk hjälp och vissa andra former av service. Nio organisationer valdes ut, varav vissa tillhörde Socialförvaltningen: Hemtjänst, Barnomsorg, Basenheten för vuxna, Basenheten för barn och ungdom, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Malmö kommunala bostäder, Bostadsbyrån och Skyddskonsulenterna.

Vad var det då för problem man ville försöka organisera bort? En belysning av de svårigheter som några av arbetsgrupperna tampades med ger Nulägesgruppens lägesrapporter från denna tid. Följande citat är hämtade därförån:

Det stora antalet besök har gjort att min ambitionsnivå har sänkts. Att ta kringkontakter kanske söka mer långsiktiga lösningar har minskat. Är ambitionsnivån att kunna bereda bra, snabbt och kvalificerat bistånd är bemanningen på Mottagningsgruppen alltför liten./.../ Färdriktningsdiskussionerna 'tar tid' från det direkta klientarbetet. Det är dock viktigt att principdiskussioner, metodfrågor osv har ett utrymme på servicesektionerna. Både arbetets kvalitet och personalens välbefinnande är beroende av att sådant utrymme finns.
(Socialsekreterare på Mottagningsgruppen)

Vi har, i synnerhet i den ena av servicesektionerna, haft ett fortsatt tätt personalbyte. Trots detta (eller tack vare?) har samarbetsprojektet med AF kommit igång och fungerar bra. Leif och Mette (vilka deltog i Arbetslöshetsprojektet, min anmärkning) är de två socialsekreterare på byrån som troligen mår bäst för närvarande. Egt-handläggningen fungerar inte så bra som vi önskat, mycket beroende på att någon egentlig arbetsledare inte finns knuten till gruppen. Ärendantalet på Egt kan säkert ökas om de ärenden som 'strular' till sig kan överföras till socialsekreterarna eller åtminstone fortlöpande diskuteras med dem. Diskussionerna om 'Färdriktningen' har i många delar gripit in i och ofta blandats ihop med diskussionerna om projektet. Det är f.n. mycket framtidsdiskussioner på gång, ibland svårt att hålla isär dem.

(Socialsekreterare på en av servicesektionerna)

Vi känner oss utanför projektet, naturligt nog eftersom det mest handlar om det ekonomiska biståndet. Vi vet för lite om vad som händer inom servicesektionerna och Arbetslöshetsprojektet. De delar vi mest kommer i kontakt med är 'de kulturkompetenta' och IOR (Informations- och rådgivningsgruppen, min anmärkning).

(Socialsekreterare från en av de sociala sektionerna)

Informations- och rådgivningsgruppens nulägesbeskrivning citeras i sin helhet, eftersom den på ett bra sätt sammanfattar den allmänna mening som tycktes råda på socialbyrån om projektet.

I.O.R.-funktionen inrättades redan i februari -85 och har inte berörts av P.Ö.S. annat än indirekt.

-Mottagningsgruppen har förmodligen avlastat I.O.R. en hel del telefonförfrågningar om socialbidrag, även om sådana fortfarande dyker upp då och då. De verkar inte ha fått möjligheter att utveckla sitt arbete som det var tänkt vid projektstarten. De ger intryck av att ha för mycket att göra för att kunna lägga så mycket tid och energi på varje enskilt ärende som skulle behövas för att nå upp till ambitionsnivån.

-Egt-handläggarnas arbete påverkar inte I.O.R. annat än ytterst marginellt. Det verkar som om samarbetet mellan dem och socialsekreterarna inte ännu fått sin färdiga form.

-De språk- och kulturkompetenta medarbetarna har inneburit en kvalitetshöjning på byråarbetet - även på I.O.R:s arbete. I.O.R. har haft stor nytta av dem som konsulenter och nu också som medarbetare i projektet 'Fråga oss'. Problemet med dem är att de drunknar i individuella byråärenden och att deras ursprungliga, i projektet avsedda funktion som konsulter i behandlingsärenden, inte handläggare, därför till största delen gått förlorad.

I nuläget är inte verkligheten överensstämmande med projektbeskrivningen på alla punkter. Antingen får verkligheten justeras så att den närmar sig projektbeskrivningen, eller så har erfarenheterna varit sådana att projektbeskrivningen får omprövas och närma sig verkligheten. Det har ju hänt en hel del som påverkat möjligheterna att utveckla projektidéerna enligt planerna.

Låt oss se lite närmare på vad det var som inte fungerade i samarbetet mellan egt-handläggarna och socialsekreterarna på servicesektionerna. Enlig intern statistik hade 584 socialbidragsärenden handlagts i egt-gruppen sedan projektstarten. 73 av dessa hade av olika skäl avskrivits, vilket innebar att de fem egt-handläggarna skötte i genomsnitt 100 ärenden var. Periodvis hade de varit utan arbetsledare och då fått anlita krets-föreståndarna på servicesektionerna eller projektsekreteraren, när de behövde hjälp. Arbetsbelastningen på servicesektionerna hade sjunkit från upptill 130 ärenden per tjänst till i genomsnitt 70; pga varierande "svårighetsgrad" gav antal färre ärenden dock ingen rättvisande bild.

Enligt socialsekreterarna var det nödvändigt att rationalisera handläggningen av fler ärenden, annars kunde inte ytterligare utrymme skapas för alternativ till traditionell socialbidragshantering. Tillfredsställelsen över att Arbetslöshetsprojektet hade kommit till stånd var stor, men man kände samtidigt av "förlusten" av två handläggartjänster. Socialsekreterarna menade att de måste bli bättre på att göra prioriteringar i arbetet; ambitionen att lösa alla klienters problem på en gång var orimlig.

Egt-handläggarna ställde sig inte helt avvisande till att ta emot fler ärenden, men menade att vissa problem dessförinnan måste lösas. De ansåg att socialsekreterarna på ett felaktigt sätt frånsade sig hela ansvaret för de klienter som överflyttades till egt-gruppen. Egt-handläggarna hävdade att de pga bristande uppföljningsrutiner och otillräcklig handledning, blev tvungna att ta ställning i frågor som de varken klarade av eller hade befo-

genhet att själva lösa. Det kunde gälla förfrågningar som egentligen krävde arbetsledarbeslut (tex ansökningar om extra bidrag), men ofta hade det räckt att få diskutera saken med en socialsekreterare.

Vissa av problemen bottnade i olika syn på hur arbetet skulle skötas. Egt-handläggarna sade att de blivit alltmer osäkra på hur de skulle förhålla sig gentemot klienterna - klara regler saknades och bedömningarna varierade ibland kraftigt mellan olika beslutsfattare. Socialsekreterarnas svar var att socialbidraget måste kunna anpassas efter den enskilde klientens behov och att det därför inte gick att utfärda några oomtvistliga regler för alla situationer. En del var också kritiska mot att egt-handläggarna självsvåldigt hade infört nya bestämmelser; kravet på utländska socialbidragstagare att med vissa månaders mellanrum visa upp sitt pass på socialbyrån utgjorde ett exempel.

Under våren avsattes tid för att lösa de uppkomna problemen och man diskuterade i huvudsak följande tre alternativa sätt att organisera verksamheten:

- att förstärka egt-gruppen med ett antal socialsekreterare och en krets-föreståndare
- att knyta egt-handläggarna närmare socialsekreterarna på servicesektionerna och låta dem få gemensam arbetsledning
- att låta socialsekreterarna, enligt ett roterande schema, själva administrera vissa egt-ärenden

OMORGANISATION

På ett projektgruppsmöte i slutet av mars 1987 informerade byråföreståndaren om förändringar som vidtagits i projektorganisationen. Arbets-

ledarna hade i samråd med socialsekreterarna på servicesektionerna och egt-handläggarna beslutat att införa en ny form av teamarbete samt att lägga ner Mottagningsgruppen. För många i Projektgruppen kom beslutet som en överraskning.

De två servicesektionerna skulle brytas upp i tre team bestående av både socialsekreterare och egt-handläggare. En av kretsförståndarna skulle vara arbetsledare för två av teamen; den andra för ett men därutöver fungera som handledare för Arbetslöshetsprojektet. Fördelningen av ärenden mellan teamen skulle ske med utgångspunkt från en dagindelning (vilket innebar att klienternas födelsedatum avgjorde deras teamtillhörighet). Genom denna konstruktion hoppades man både kunna underlätta samarbetet mellan socialsekreterarna och egt-handläggarna, samt skapa det utrymme som krävdes för att ta itu med projektuppgifterna. Socialsekreterarna skulle inte längre arbeta så isolerat från varandra och teamgränserna behövde inte utgöra något hinder mot samarbete. Det fanns tvärtom planer på att låta teamen specialisera sig på olika områden för att sedan kunna utnyttja varandras resurser.

Nedläggningen av Mottagningsgruppen motiverades med att den i dåvarande form ändå inte fungerade. För att uppnå den ursprungliga målsättningen fordrades förstärkning med minst en tjänst, vilket i så fall skulle drabba Arbetslöshetsprojektet eftersom resurser inte kunde fråntas någon annan arbetsgrupp. Slutligen betonades personalens rätt till drägliga arbetsvillkor; om inga åtgärder vidtogs skulle inte målet om förbättrad arbetsmiljö på servicesektionerna uppnås.

På projektgruppsmötet riktades en hel del invändningar mot den nya organisationslösningen. Representanter för såväl Sociala avdelningen som ut-

värderingsgruppen befarade att klientservicen skulle försämrans om Mottagningsgruppen lades ner, samt möjligheterna minska att skapa överblick över vilka sociala problem som fanns i distriktet. Borde man inte istället försöka hålla fast vid den ursprungliga projektplanen och undersöka vad som kunde göras för att Mottagningsgruppen skulle kunna fungera bättre? Vidare ifrågasattes värdet av dagindelade team; vore det inte förnuftigare att göra en områdesindelning? En sådan indelning skulle befrämja områdeskännedom och därmed öka förutsättningarna att utforma adekvata sociala insatser; en dagindelning däremot var snarare att betrakta som ett "kunskapsförstörande" arbetssätt. Det borde också vara mer stimulerande för socialsekreterarna att arbeta områdesinriktat, än att låta sig styras av en konstruerad dagindelning. Var det för övrigt en realistisk bedömning att teamindelningen skulle frigöra resurser för sk gruppinriktade insatser? Än så länge hade detta ju endast blivit genomförbart om socialsekreterarna frikopplades från den reguljära ärendehandläggningen på socialbyrån?

De närvarande arbetsledarna och projektsekreteraren uppgav sig ha beaktat många av dessa frågor, men inte förmått lösa dem med en gång. För att inte "mottagningsmetodiken" skulle gå helt förlorad, var tanken att socialsekreterarna skulle koncentrera nybesöken till en dag i veckan och själva ta emot telefonsamtalen. Klienterna skulle vidare erbjudas samma möjligheter som tidigare att i lugn och ro diskutera igenom sin situation. Dessutom skulle kretsforeståndarna få i uppgift att föra statistik över inkommande ärenden. Det var heller inte fråga om en permanent organisationslösning, det handlade om att göra något åt en akut kris. I den "Färdriktningsorganisation" som distriktet höll på att förbereda, skulle Mottagningsgruppen återuppstå i en helt ny tappning. Gruppen skulle förstärkas kraftigt och bli en "Rådgivningsgrupp för områdesbaserat socialt arbete"

(vilket förkortades till arbetsnamnet ROSA). Eftersom det fanns förhoppningar om att ganska snart kunna genomföra den nya organisationen, ansågs det onödigt att introducera nya ärendefördelningsprinciper vilka kanske ändå skulle behöva omprövas.

Den "tillfälliga" omorganisationen genomfördes i april 1987. När jag någon månad senare förhörde mig om utfallet ansåg både socialsekreterarna och egt-handläggarna att omorganisationen varit av godo, även om den inte medfört några drastiska förändringar av utgångsläget.

PROJEKTET IFRÅGASÄTTTS OCH KRITIKEN BEMÖTS

Under 1987 var intresset för socialbidragsutvecklingen i Malmö kommun stort, vilket inte minst kom till uttryck i massmedierna. I teveprogrammet Rekordmagazinet beskrevs socialvården i staden med det högsta socialbidragsberoendet i landet som defensiv; exempel gavs på hur frikostiga summor delades ut till kommuninvånarna utan ordentlig kontroll av vare sig hjälpbehovet eller vad pengarna användes till. Även om journalisternas beskrivning knappast var sakligt grundad, väckte programmet debatt. För kommunpolitiker och tjänstemän i ansvarig ställning var det därför glädjande när socialbidragsutgifterna under våren 1987 började visa tecken på att sjunka.

Den månatliga statistiken följdes med stort intresse och tidningarna meddelade att såväl kostnaderna som antalet socialbidragsärenden succesivt minskade. Någon ordentlig analys av vad siffrorna egentligen uttryckte - eller hur de borde tolkas - gjordes inte vid denna tidpunkt, men det talades om ett "trendbrott". De borgerliga förtroendemännen såg den gynnsamma utvecklingen som ett bevis på att deras politik varit framgångsrik, me-

dan socialbyråpersonalen kände tillfredsställelse över att deras ansträngningar äntligen givit resultat. Överallt utbreddes sig optimismen - utom på Östra Socialbyrån där statistiken jämfört med övriga socialdistrikt pekade åt motsatt håll: socialbidragsutgifterna fortsatte att öka och antalet ärenden steg påtagligt under våren. Snart började också Projekt Östra Socialbyrån allvarligt ifrågasättas av framförallt politikerna i Socialnämnden, men i viss mån också av chefstjänstemännen på Sociala avdelningen. Varför gav personalförstärkningen inga resultat, undrade man.

Denna fråga togs bl a upp på ett projektgruppsmöte i maj. Representanter från Sociala avdelningen karakteriserade hela projektarbetet som kraftigt fördröjt, och befarade att politikerna skulle börja dra in tjänster om de inte snart fick se prov på konkreta projektresultat. Från socialbyråns sida hade man svårt att på en gång presentera något övertygande försvar. En skriftlig rapport om vad som ditintills hade skett i projektet och vad som planerades för framtiden, begärdes därför och skulle färdigställas med det snaraste.

Byråföreståndaren och projektsekreteraren grep sig genast an uppgiften, och presenterade någon månad senare en tämligen omfattande lägesrapport med sex olika bilagor vilka belyste projektarbetet ur olika aspekter. Arbetslöshetsprojektet, Information- och Rådgivningsgruppen och de språk- och kulturkompetenta socialsekreterarna hade författat verksamhetsbeskrivningar; rapporten innehöll också viss statistik över bidragsberoendet i olika bostadsområden samt några olika tabeller över vårens nybesök. Lägesrapportens sista bilaga var en ganska detaljerad beskrivning av hur man planerade att utforma den framtida Individ- och familjeomsorgen i distriktet. Vid projektgruppsmötet i augusti var stämningen mindre spänd än gången dessförinnan. Ändå meddelades då att politikerna beslutat att jäm-

föra Östra socialbyråns projekt med det som bedrevs på Södra distriktet, vid socialdelegationens sammanträde i september. Beslutet väckte viss oro men diskussionerna inriktades på att göra det bästa av situationen.

Vad togs upp i lägesrapporten? Den ärendeökning som hade skett på Östra socialdistriktet förklarades med ökad inflyttning till distriktet; bla sökte många av kommunens flyktingar sig hit. Administreringen av de ca 150 nytillkomna ärendena uppskattades motsvara ca två socialsekreterartjänster och innebar en reducering av personalförstärkningens betydelse. Personaldimensioneringen i Projekt Östra Socialbyrån vilade alltså enligt lägesrapporten på felaktiga kalkyler, vilket angavs som en av orsakerna till att inte alla projektverksamheter kommit igång. Nedläggningen av Mottagningsgruppen skulle också ses mot den bakgrunden. I rapporten framhölls vidare att Östra distriktets socialbidragsstatistik inte uteslutande var negativ; genomsnittskostnaden per ärende hade tvärtom sjunkit något.

Trots att möjligheterna att bedriva utvecklingsarbete hade beskrivits av yttre omständigheter, började man enligt lägesrapporten kunna skönja positiva resultat av projektet. Arbetslöshetsprojektet lyftes fram som en projektåtgärd med verklig framgång. Kontakterna mellan socialbyrån och Arbetsförmedlingen hade avbyråkratiserats och tillgängligheten för klienterna ökat. För socialsekreterarna hade det varit nyttigt att lämna den in-vanda arbetsmiljön på socialbyrån; nya arbetsmetoder hade utvecklats och arbetstillfredsställelsen höjts. Projektet uppfattades som ett bevis på att det genom myndighetssamarbete gick att hjälpa människor som länge varit arbetslösa och bidragsberoende. Av dem som ägnade sig åt detta arbete fordrades emellertid tålamod, kreativitet och gott om tid för klientrådgivning.

Klientgenomströmningen i Arbetslöshetsprojektet under perioden september 1986 tom mars påföljande år uppvisade positiva resultat: av de 89 deltagarna hade 52 erhållit sådan sysselsättning (arbete eller betald utbildning) att de beräknades bli självförsörjande. Endast 32 personer hade socialbidrag som huvudsaklig inkomst - ett gott resultat med hänsyn till att tjugo av klienterna var relativt nyintagna i projektet. En del av deltagarna hade remitterats till sina tidigare socialsekreterare eftersom de inte bedömdes vara redo för någon projektinsats, ofta pga psykiska problem eller tungt missbruk, men majoriteten arbetade man aktivt med.

Erfarenheterna av Arbetslöshetsprojektet var så positiva, att både personalen från socialbyrån och Arbetsförmedlingen ville betrakta metodiken som en del av den ordinarie verksamheten. Man planerade också nya former av samarbete till gagn för klienterna. I april hade Östra socialbyrån, i likhet med övriga socialdistrikt, erhållit en socialsekreterartjänst för uppbyggande av sk jobbklubbar. Istället för att helt och hållet följa den påbjudna arbetsmodellen, ville man emellertid anpassa verksamheten efter distriktets särskilda behov. Någon form av jobbklubb planerades starta under hösten och tanken var att fältsekreterarna skulle delta i verksamheten. Arbetslöshetsprojektet hade också, genom sina kontakter med vissa fackföreningar, fått löfte om ett antal sk träningsplatser på olika arbetsplatser. Till varje träningsplats skulle en fadder knytas. På detta vis gavs klienterna möjlighet att med handledning pröva på arbetslivet några månader, och kunde om allt slog väl ut så småningom erbjudas anställning.

Servicesektionerna och Egt-gruppen hade under våren indelats i tre "blandade" arbetsgrupper. Enligt lägesrapporten hade teamindelningen än så länge inte resulterat i någon drastisk förbättring av socialsekreterarnas möjligheter att utveckla nya arbetsmetoder, men egt-handläggningen fun-

gerade bättre än tidigare. Uppföljningen av olika ärenden kunde skötas på ett smidigare sätt och egt-handläggarna fick den handledning de behövde. Det framhölls dock i lägesrapporten att socialsekreterarna fortfarande handlade alltför många ärenden. En hel del var sk Rasärenden vilka lätt skulle kunna överföras till egt-handläggarna, men en sådan lösning fordrade ett resurstillskott på minst två egt-handläggare.

De två kretsöverståendarna för "servicegrupperna" hade specialiserat sig på olika områden. En var ansvarig för samarbetet med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Den andra hade blivit expert på komplicerad ekonomi och samarbetade dessutom med överståendaren på Vuxenbasen och olika hyresvärdar i området kring hur man löser klienters bostadsproblem.

Socialsekreterarna hade svårt att göra något åt den hårdnande bostadsmarknaden. Genom att söka upp hyresvärdarna i distriktet och diskutera olika former av stödboende, försökte de emellertid förhindra "onödiga" vräkningar. Möjligheterna att sluta särskilda sk frivillighetsavtal hade upphört men trots detta var det få klienter från Östra socialdistriktet som hänvisades till hotellboende.

Kontakten med Försäkringskassan hade resulterat i besök på varandras arbetsplatser och diskussioner om hur ett samarbete handläggarna emellan skulle läggas upp. Man ville kunna bistå gemensamma klienter på ett bättre sätt och trodde att effektivare samordning dessutom var ekonomiskt lönsamt i längden. Situationer där man skulle kunna vara varandra behjälpliga hade diskuterats både på ett principiellt plan och mer konkret när det gällde enskilda individer. Socialsekreterarna hade enligt lägesrapporten börjat gå igenom sina akter och gjorde listor över vilka klienter som kunde bli aktuella för pension. Därefter skulle ett sk trepartssamarbete mellan För-

säkringskassan, socialbyrån och klienten kunna inledas; sekretessfrågan kunde lösas genom att be klienterna lämna ett skriftligt medgivande till myndighetssamarbetet. Samarbetet med Försäkringskassan var dock så nytt att det ännu bara gick att spekulera kring eventuella projektvinster.

Försäkringskassan hade också engagerats av Informations- och rådgivningsgruppen i deras nystartade kvällsrådgivning "Fråga oss". Tack vare ett ekonomiskt stöd från Socialstyrelsen hade gruppen under våren kunnat öppna en rådgivningsverksamhet för allmänheten två kvällar i veckan. Intresserade kunde ringa anonymt, eller besöka gruppen på fritidsgården och få tala med en "resursperson" av något slag. Resurspersonen kunde tex vara en tjänsteman från Försäkringskassan, en jurist, ekonom, kronofogde, fältsekreterare eller någon av de språk- och kulturkompetenta socialsekreterarna. Ytterligare en projektidé som för tillfället lagts över på Informations- och rådgivningsgruppen var hushållsekonomisk rådgivning. Socialsekreterarna där hade erbjudit sig att lägga upp ett program för en sådan verksamhet samt att pröva det i praktiken; därefter skulle de ge socialsekreterarna i servicegrupperna utbildning på området.

Enligt lägesrapporten hade de språk- och kulturkompetenta socialsekreterarna blivit en värdefull resurs på socialbyrån. Projektvinsterna exemplifierades på följande sätt:

- att man genom stödjande arbete kunnat återupprätta självkänslan hos flera mångåriga bidragstagare, vilket bla lett till att 5-6 kvinnor kommit igång i skyddat arbete
- att man kunnat ställa upp med snabba insatser i akuta kriser och kunnat stödja föräldrar att ta hand om sina ungdomar, istället för att tonåringarna skall bli utstötta ur familjerna och försäkra kostnader både akut i form av placeringar och på lång sikt genom att de får en dålig övergång till vuxenlivet

- att man fått igång flera ynglingar i åldern 17-20 år i förberedande utbildning på Pildamm-skolan, istället för att de med stor sannolikhet går en flerårig arbetslöshet till mötes

Förutom arbetets rent humanitära sida, underströks alltså de samhälls-ekonomiska vinster stödjande insatser av det här slaget i förlängningen kan ge. De språk- och kulturkompetenta socialsekreterarnas verksamhetsbeskrivning gav emellertid också en bild av de särskilda bekymmer deras arbete var förknippat med. Arbetet försvårades tex i hög grad av brister på samhällsresurser som anpassats efter invandrargruppernas språk och kulturer (tex när det gällde vård och behandling av olika slag). De språk- och kulturkompetenta socialsekreterarna tvingades försöka hitta nya lösningar eller att använda sig själva som behandlingsinstrument, och kände sig därför tidvis ganska rådlösa. De hade också en splittrad yrkesroll; de skulle både förmedla den svenska rättssynen och visa respekt för invandrarnas kulturyttringar - en jämkning som ibland tedde sig omöjlig att göra. Slutligen beklagade de språk- och kulturkompetenta socialsekreterarna att kollegorna inte i högre grad utnyttjade dem som konsulter. Visserligen saknade de inte arbetsuppgifter - de kontaktades tom av invandrare från andra socialdistrikt - men menade att det borde finnas bättre sätt att använda deras kunskaper på , än att bara låta dem överta ansvaret för enskilda klienter.

Både med hänsyn till distriktets behov av ytterligare stöd åt invandrare och de språk- och kulturkompetenta socialsekreterarnas utsatta ensamroll, föreslogs i lägesrapporten en fördubbling av tjänsterna. För att bättre tillvarata deras specialkunskaper skulle de dessutom placeras i den sk Rosa-gruppen i den nya organisationen.

Lägesrapportens sista bilaga var som tidigare nämnts en beskrivning av

det utvecklingsarbete, vilket under benämningen Färdriktningen pågick i distriktet. Detta långsiktiga utvecklingsarbete framhölls som ett resultat av bla projektet och projekterfarenheterna, och ansågs därför relevant att ta med vid bedömningen. Lägesrapporten avslutades med en påminnelse om den kaotiska arbetssituation som rått före projektstarten. Argumentationen var att en indragning av projektjänsterna skulle innebära en återgång till oacceptabla arbetsvillkor, samt en rasering av alla de positiva verksamheter som nu var under uppbyggnad.

Även om lägesrapporten inte innehöll några direkta fel, var den i vissa stycken en idealisering av verkligheten. En delvis konstruerad bild byggdes - kanske omedvetet - upp, genom att inte beröra några av de misslyckanden som faktiskt varit en del av projektarbetet. Det stod tex inget om den ute-uteblivna kartläggningen eller varför samarbetet med Försäkringskassan inte förrän på ett mycket sent stadium tog form. Projektets anknytning till vissa verksamheter överbetonades dessutom och gav intryck av högre aktivitetsgrad än den verkliga. Projektet framställdes i lägesrapporten som ett resultat av mogna överväganden, och dess utveckling som i alla avseenden logiskt följdriktig. Det ligger emellertid i sakens natur att man försöker försvara sig mot angrepp. Etnologen Lena Gerholm ger i boken *Kulturprojekt och projektkultur*, olika exempel på och förklaringar till varför man ibland försöker stöpa om verkligheten. Hon beskriver t.ex. hur några projektledare på det språkliga planet lyckas förvandla vanliga hembygdsgagar, byträffar och hobbyverksamhet till ett "lokalt förankrat samhällsorienterat kulturarbete". Gerholms utgångspunkt är att vårt seende, tänkande och handlingsmönster bestäms av våra intressen. För att fullfölja våra planer, om det så bara gäller att klara av en omedelbar situation, måste vi kunna handskas med omgivningen och ibland förändra den. När verklighetsbilderna hotas träder kognitiva försvarsprocesser i kraft: vi

försöker legitimera vår verklighetskonstruktion och lyckas inte detta börjar vi mer aktivt skydda den genom att manipulera med iakttagelser som inte passar in i skapelsen. I riktigt trängda lägen tillgriper vi, enligt Gerholm, en idealiseringsteknik och lyckas på så sätt frigöra oss från den konkreta verklighetens begränsningar.

Nästa projektgruppsmöte inföll i början av oktober. Stämningen var till en början uppgiven. Byråföreståndaren berättade att det hade gått dåligt i socialdelegationen; ingen hade visat något större intresse för lägesrapporten utan istället hade skarp kritik riktats mot Östra Socialbyrån för att de saknade ordentlig inflödesstatistik och en mottagningsfunktion. Några beslut om tjänsteindragningar hade inte fattats men frågan skulle bli föremål för fortsatt diskussion vid socialdelegationens sammanträde i oktober. Personal från Östra Socialbyrån förväntades då beskriva sin verksamhet utifrån ett antal givna variabler.

Projektledningens omedelbara reaktion var att ge upp. De hade inte lust att utstå mer kritik utan föredrog att lägga ner projektet; förhoppningen var att byrån skulle få behålla åtminstone några av projektjänsterna i alla fall. På projektgruppsmötet diskuterades andra strategier. Det hela resulterade i att projektsekreteraren sammanställde ytterligare statistik och beslutade att införa en ny typ av verksamhetsdokumentation i avvaktan på "Rosa". Dessutom utvidgades socialdelegationens sammanträde med en punkt; utvärderingsgruppen skulle ge en översiktlig presentation av det gångna årets socialbidragsutveckling i kommunen. Ytterligare en medarbetare i utvärderingsgruppen hade slutat och under sommaren ersatts av Tapio Salonen, som hade samlat på sig en mängd statistik från olika källor och var i färd med analysarbetet. Vissa samband var emellertid redan tydliga, vilket bland annat gällde några yttre faktorer som kastade ett förkla-

rande ljus över Östra distriktets dystra socialbidragsutveckling.

Socialdelegationens sammanträde förlöpte relativt väl för Östra distriktet; frågan om tjänsteindragningar bordlades. Analysen av kommunens socialbidragsutveckling väckte stort intresse och bidrog även till att ett nytt kartläggningsförsök gjordes på Östra Socialbyrån. Medarbetaren från Socialhögskolan uppmärksammade bla förekomsten av två extremt utsatta bostadsområden i Östra distriktet: Örtagården och Herrgården (se nedan). Enligt hans beräkningar var upp till 2/3 av samtliga hushåll i dessa områden periodvis beroende av socialbidrag. En fråga som genast infann sig var vilka konsekvenser detta får för människorna som bor där och hur det sociala livet gestaltar sig. Har socialbidragsberoendet blivit ett sätt att leva och vad kan man i så fall göra för att bryta en sådan utveckling? För att få svar på dessa frågor beslutade personalen på Östra Socialbyrån att med benägen handledning av utvärderaren, göra en fördjupad studie av de aktuella bostadsområdena. Fältsekreterarnas egen kartläggning hade lagts på is och det hade visat sig att de egentligen inte behövdes i Arbetslöshetsprojektet, varför både tid och resurser fanns till förfogande.

Det hela resulterade i att utvärderaren i projektets slutskede fick en konsultroll; studien, vilken kom att bestå av flera delundersökningar, lades upp i samråd med fältsekreterarna. Dessa skulle bla kartlägga vilka resurser som fanns i områdena, hur befolkningsprofiler och boendemönster såg ut samt komplettera statistiken genom intervjuer med invånare såväl som med olika "resurspersoner". Arbetet påbörjades kort före årsskiftet.

UTVÄRDERINGSGRUPPENS INTERVJUER MED SAMARBETSPARTNERS

Ett av projektmålen var att förbättra samarbetet med - och servicen till - de myndigheter som socialsekreterarna på servicesektionerna, genom sina klienter kom i kontakt med. För att undersöka hur samarbetsförhållandena varit tidigare, om de hade förändrats under projekttiden och hur önskemålen såg ut ingör framtiden, genomförde utvärderingsgruppen under sommaren 1987 intervjuer med handläggare på de nio myndigheter som socialbyråpersonalen bedömde vara de viktigaste samarbetsinstanserna. Resultatet av undersökningen presenterades både muntligt vid en byråkonferens och i en särskild delrapport (Se Lenz, 1987).

Ungefär ett år senare ombads samma intervjupersoner (det rörde sig om 14 personer) att besvara ett antal frågor om hur samarbetet hade fortlöpt. I föreliggande rapport har servicesektionernas - delvis trevande och delvis målmedvetna - försök att förbättra samarbetet med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Bostadsbyrån samt med vissa av hyresvärdarna, redan omnämnts. Den öppning i kommunikationen mellan socialbyråpersonalen och personalen på basenheterna som "Färdrikningsarbetet" bidrog till, har också berörts och beskrivs även i slutet av kapitlet. Däremot har inget sagt om kontakten med Hemtjänsten, Barnomsorgen eller Skyddskonsulenten. Skälet är dels att det aldrig formulerades några konkreta projektmål som gällde hur dessa kontakter skulle berikas, dels att samarbetet med dem knappast genomgick någon förändring under projekttiden. Eftersom idéerna om hur samarbetet borde förbättras, och de praktiska åtgärder dessa utmynnade i, redan har behandlats, görs här endast en sammanfattning av hur intervjupersonerna värderade utfallet.

Enligt flera av de intervjuade hade det blivit lättare att komma i kontakt

med socialsekreterarna under de senaste åren, och deras bemötande uppfattades som mer tjänstvilligt än tidigare. Bortsett från sådana allmänna reflexioner, beskrevs intervjupersonernas inställning till projektåtgärderna i den omnämnda samarbetsrapporten under följande huvudrubriker: Det genomförda samarbetet (Arbetsförmedlingen), Det påbörjade samarbetet (Försäkringskassan och Basenheterna), Det otillräckliga samarbetet (Bostadsbyrån, MKB, Hemtjänsten och Barnomsorgen) och Det omintetgjorda samarbetet (Skyddskonsulenten).

På Arbetsförmedlingen beskrevs samarbetet med socialsekreterarna i mycket positiva ordalag; inställningen hade inte förändrats sommaren 1988. Resultatet av Arbetslöshetsprojektet bedömdes som överraskande gott och det fanns inga planer på att lägga ner verksamheten. Till följd av en besvärlig personalsituation kunde Rosengårdskontoret emellertid numera bara avsätta två tjänster till Arbetslöshetsprojektet. Man kunde därför endast i begränsad omfattning medverka i den nystartade jobbklubben, men var nöjd med den inriktning socialsekreterarna givit verksamheten. (Jobbstartades inte förrän i april 1988 och drevs i huvudsak av en socialsekreterare. Till skillnad från den metodik som vanligen förknippas med jobbklubbssverksamhet begränsades kurstiden inte till tre veckor, utan de arbetsökande fick om de behövde längre tid på sig att hitta ett lämpligt arbete. Socialsekreteraren anpassade också arbetet mer än brukligt efter de enskilda individernas behov.)

Vid tidpunkten för intervjuundersökningen hade Försäkringskassan stora förhoppningar om det nystartade samarbetet med socialsekreterarna på servicesektionerna; vikten av att hålla kontakten vid liv, och att så snabbt som möjligt komma igång med gemensamma ärendeinventeringar och trepartssamtal betonades därför. Inte desto mindre hade samarbetet återigen

i det närmaste avstannat under våren 1988. Enligt intervjupersonen hade införandet av en ny sjukpenningreform inneburit merarbete för handläggarna på Försäkringskassan, varför de inte gjort några påtryckningar för att aktivera samarbetet med Socialtjänsten. Försäkringstjänstemännen hade å andra sidan inte heller erhållit några listor på "tänkbara pensionsfall" från socialsekreterarna.

Projekt Östra Socialbyrån i sig hade inte inneburit något ökat samarbete med socialsekreterarna, vare sig för distriktets basenhet för vuxna eller för Barn- och ungdomsbasen. Genom det utvecklingsarbete som hade påbörjats inom ramen för Färdriktningen, hade emellertid grunden lagts för ett mycket nära samarbete. På Vuxenbasen hoppades man att integrationen med de sociala sektionerna skulle innebära en ökad satsning på missbruksvården - en del av det sociala arbetet som annars lågprioriterades. Förhållandet till socialsekreterarna beskrevs vidare som mer jämnbördigt än tidigare; det började bli naturligt att tala om Östra distriktet som en helhet. På Barn- och ungdomsbasen såg man också fram emot sammanslagningen. Visserligen betraktades samarbetet med socialsekreterarna redan som ganska välfungerande, men Socialtjänstens förhållande till invånarna förmodades bli bättre om man fick bort myndighetsstämpeln och "skrivbordskulturen". För personalen på basenheterna upplevdes den planerade sammanslagningen samtidigt som en uppvärdering av deras arbete.

Samarbetet med socialsekreterarna uppfattades både av intervjupersonen på Bostadsbyrån och av representanter för MKB som otillräckligt. De konstaterade att bostadsmarknaden hade hårdnat och att hyresvärdarna numera ställde höga krav på hyresgästerna; även MKB ansåg att de måste företräda de "skötsamma" hyresgästernas intressen. Om det gällde "svårplacerade klienter" kunde socialsekreterarna därför inte räkna med någon auto-

matisk hjälp från deras sida; en förutsättning för att utgångsläget skulle förändras var att Socialtjänsten satsade mer resurser på uppföljning, hembesök och olika former av vård, samt att bedömningarna av vad klienterna klarade av blev mer realistiska. På Bostadsbyrån hyste man sommaren 1988 förhoppningar om en central samverkan i kommunen och att verksamheten med de sk frivillighetsavtalen skulle återupptas under bättre fungerande former; samarbete enbart på distriktsnivå uppfattades inte som särskilt meningsfullt.

Efterfrågan på barnomsorg och hemtjänst hade ökat i Rosengård under de senaste åren, liksom antalet invånare som var i behov av särskilda stödåtgärder. Enligt de intervjuade personerna inom Socialförvaltningens barnomsorgs- och hemtjänstverksamhet behövdes det därför också ett ökat samarbete med kollegorna på socialbyrån och basenheterna. Kontakt togs huvudsakligen per telefon men samarbete i verklig mening existerade knappast.

På barnomsorgsavdelningen trodde man att någon form av samarbete på "handläggarnivå" skulle ge mer än stormöten. Kontakten skulle tex kunna inriktas på att hitta en bättre fungerande ansvarsfördelning när det gäller arbetet med föräldrar till barn som av sociala skäl behöver barnomsorgsplatser, och på att utforma en gemensam strategi för hur man skall hantera obetalda barnomsorgsräkningar.

Hemtjänsten och Basenheten för vuxna hade i en av fritidsgårdens lokaler på Rosengård, sedan 1985 drivit en dagverksamhet för alkoholmissbrukare. Vid intervjutillfället pågick diskussioner om att lägga ner verksamheten, vilket också så småningom skedde. Från Hemtjänstens sida ansågs det angeläget att utveckla ett välfungerande samarbete med Vuxenbasen när det

gällde missbrukare som var i behov av stöd från båda håll. Man var därför positiv till det initiativ som tagits av socialbyrån och basen, när de våren 1987 sammankallat ett möte för att diskutera bla sådana frågor. Sommaren 1988 hade det ännu inte etablerats några nya former av samarbete med vare sig Hemtjänsten eller Barnomsorgen. Ett av skälen var att båda dessa myndigheter under det gångna året haft interna svårigheter att lösa.

Skyddskonsulentens lokalkontor på Rosengård var till följd av en omorganisation på väg att läggas ner vid intervjuernas genomförande. Intervjupersonernas farhågor var att detta skulle slå sönder ett fungerande samarbete med Östra Socialbyrån vilket byggde på samhörighet, närhet och personkännedom. Förtjänsten med kontakten var enligt handläggarna på Skyddskonsulenten, att man lyckats etablera ett naturligt samarbete med enskilda socialsekreterare kring konkreta frågor. Sommaren 1988 hade farhågorna på Skyddskonsulenten delvis besannats, men samarbetet med Östra Socialbyrån betecknades dock fortfarande som ganska gott.

UTVÄRDERINGSGRUPPENS STUDIE AV SOCIALBIDRAGSUTVECKLINGEN

I december 1987 anordnade utvärderingsgruppen en "socialbidragskonferens" för representanter från de fem olika socialdistrikten samt Sociala avdelningen. Syftet var dels att utbyta erfarenheter om olika åtgärder avsedda att sänka socialbidragsberoendet, dels att försöka bringa reda i den tidvis förvirrade debatt som pågick om socialbidragsutvecklingen i Malmö kommun. Dagen kom till stor del att handla om bristerna i den löpande socialbidragsstatistiken och om vad det egentligen är för olika faktorer som påverkar socialbidragsutvecklingen.

En genomgång gjordes av vilka mått man brukar använda för att studera förändringar i socialbidragsutvecklingen. Statistikföringen inbegriper vanligen följande verksamhetsmått: totala socialbidragskostnader, antal bidragshushåll, antal bidragsmånader, bidragsmånader i genomsnitt per bidragshushåll och utbetalt belopp i genomsnitt per bidragsmånad. Verksamhetsmåttens olika begränsningar diskuterades samt vilka "yttre" respektive "inre" faktorer de påverkas av. Slutsatsen blev att variationer i socialbidragets betydelse oftast kan förklaras med samhällsliga faktorer utanför Socialtjänstens kontroll; som exempel nämndes arbetsmarknadsläget, socialförsäkringarnas utformning och befolkningens sammansättning.

En socialbyråorganisation kan alltså bara i begränsad omfattning påverka socialbidragsutvecklingen - ett faktum som ofta tenderar att glömmas bort i den offentliga debatten. De förtroendevalda har vissa möjligheter att påverka bidragsbeloppens storlek genom beslut om normnivåer och tillämpningsregler, socialbyråpersonalens arbete kan påverka bidragstidens längd och i bästa fall också tillströmningen av klienter. Bidragstidens längd torde tex förkortas om försök som hushållsekonomisk rådgivning befriar klienter från bidragsberoende. Klienttillströmningen kan i viss mån styras genom sättet att ta emot nybesök samt genom generella satsningar som öppen rådgivningsverksamhet och olika former av målgruppsinriktade åtgärder.

Vid konferensen presenterade också Tapio Salonen vissa av de resultat, vilka senare kom att bilda grundstommen i utvärderingsrapporten om socialbidragsutvecklingen i Malmö under projektåren. De avsnitt i denna rapport som särskilt berörde Östra distriktet sammanfattas i det följande. Erfarenheten av studiedagen kan summeras med att den påvisade det upp-

dämnda behov som fanns av bättre samarbete mellan distrikten, och det berättigade i socialarbetarnas krav på större tillgänglighet till statistiskt material.

Socialbidragsberoendet ökade i Sverige under början av 80-talet som ett resultat av flera års lågkonjunktur med reallönesänkningar, ökad arbetslöshet och försämrade köpkraft. Utgifterna för socialbidrag fortsatte emellertid att öka eller stagnerade på hög nivå även efter den konjunkturuppgång som tog fart 1985, vilket har varit svårare att förklara. Man talar ibland om tilltagande marginaliseringseffekter i samhället. Malmö är en kommun som i detta avseende har drabbats särskilt hårt.

Under senare hälften av 80-talet har varje år närmare 30000 invånare i Malmö kommun tvingats vända sig till socialbyråerna för att söka ekonomisk hjälp. Detta motsvarar var åttonde Malmöbo- dvs dubbelt så många som riksgenomsnittet. 1981 - 1986 ökade socialbidragskostnaderna i Malmö från drygt 70 miljoner kronor till 330; räknas inflationen bort innebär det en ökning med 2-3 gånger av de totala socialbidragskostnaderna. Den kraftiga utgiftsstegringen kan huvudsakligen förklaras med att fler och fler människor erhöll socialbidrag; hushållens ökning betydde mer än ökningen av bidragstidens längd och bidragsbeloppens storlek tillsammans. Under åren 1985 -1986 låg den årliga ökningstakten på knappt 1000 hushåll, 1987 skedde emellertid en minskning med sammanlagt 400 bidragshushåll. Salonen sammanfattade utvecklingen i Malmö på följande sätt: Fram till sommaren 1986 ökade antalet ärenden successivt, för att därefter under ett år framöver ligga på en relativt stabil (hög) nivå. Från sommaren 1987 kunde en nergång iakttas, vilken dock var relativt blygsam om man jämför med ökningstakten under 1986. Vid en jämförelse av perioden

november 85 - oktober 86 och perioden november 86 - oktober 87 hade antalet ärenden per månad i kommunen sjunkit med 2% och de totala socialbidragsutgifterna hållits på oförändrad nivå.

Malmös särpräglade socialbidragsprofil var enligt utvärderingsrapporten ett resultat av flera samverkande samhällsfaktorer. Under 1970- talet inträffade tex en betydelsefull förändring av befolkningssammansättningen, då många människor med förhållandevis god ekonomi flyttade ifrån staden. Andelen hushåll bestående av äldre och "resurssvaga" människor ökade och samtidigt blev segregeringen mellan olika bostadsområden allt tydligare. Ungdomskullarnas betydelse slog också igenom mer i Malmö än på många andra ställen, då många ungdomar i de socialbidragskänsliga åldrarna 18 - 24 år vid denna tid 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. Under en period tog Malmö vidare emot fler flyktingar än många andra kommuner, men utmärkte sig inte efter 1986 i detta avseende. "Frysningen" av socialbidragsnormen under 1987 nämndes som en av de faktorer vilka haft dämpande effekt på socialbidragsutvecklingen.

Inte alla socialdistrikt i Malmö följde kommunens huvudprofil när det gällde socialbidragsutvecklingen. När statistiken skärskådades kunde delvis annorlunda trender skönjas inom de två distrikt - Östra och Södra - vilka hade erhållit resurser för att bedriva försöksprojekt.

På Östra distriktet hade antalet bidragshushåll per månad, trots enstaka fluktuationer, legat relativt konstant kring 1200 från och med början av 1984 ända till ingången av 1987. Under det första halvåret 1987 skedde en uppmärksammas ökning med omkring 200 bidragshushåll; ärendemängden

stabiliserades dock återigen mot slutet av året. Inte i något annat distrikt fortsatte bidragshushållen att öka under 1987 och bara i Östra distriktet ökade antalet bidragsmånader. Den genomsnittliga bidragstiden per hushåll, som redan tidigare var ca 10 % högre än i övriga socialdistrikt i Malmö, sjönk inte heller. Det gjorde däremot den genomsnittliga kostnaden per bidragsmånad, men dessa belopp var ändå jämförelsevis höga. Det hela innebar en 13-procentig ökning av socialbidragskostnaderna för Östra distriktet, istället för den utlovade sänkningen. Södra distriktet däremot uppvisade en mycket gynnsam socialbidragsutveckling; bidragshushållens antal hade sjunkit kraftigt och socialbidragskostnaderna minskat med 7%.

Hur skulle då dessa, för Östra distriktets vidkommande dystra, siffror tolkas och förklaras: Hade personalförstärkningen på Östra Socialbyrån inneburit en ren förlustaffär? Enligt utvärderingsgruppen var ett sådant resonemang ohållbart ur flera aspekter. Utgångspunkten i projektet hade varit att kvalitén i det sociala arbetet skulle höjas om arbetsbördan minskade; till följd av ärendeökningen hade personalförstärkningen på Östra Socialbyrån dock fått marginell betydelse. En jämförelse med genomsnittligt antal ärenden per tjänst på övriga socialdistrikt, visade att Östra distriktet inte hade någon gynnsammare personalsituation än den som allmänt rådde på socialbyråerna i Malmö. En av projektets grundförutsättningar hade med andra ord aldrig infriats.

Studien av socialbidragsutvecklingen i Malmö visade slutligen att det fanns yttre, starkt bidragande faktorer till socialbidragets fortsatta uppgång på Östra distriktet. Följande förhållanden lyftes fram i rapporten:

- En tillströmning av nya bidragshushåll förklarar till stor del distriktets ökade socialbidragskostnader. Östra distriktets mottagande av redan bidragsberoende hushåll, däribland framförallt flyktinginvandrare, har varit mer omfattande än på andra distrikt.

- Inom distriktet finns bostadsområden som står långt ner på bostadsmarknaden i regionen. Den fortgående uppdelningen av socialt skiktade bostadsområden har medfört en tilltagande koncentration av hushåll med socialbidragsbehov. Östra distriktet har i högre omfattning än andra distrikt ökat sin befolkning de aktuella åren. Tillskottet sker i synnerhet i de redan hårt socialt belastade bostadsområdena.
- Profilen bland bidragshushållen på Östra distriktet är tyngre och mer svårarbetad. Andelen långvarigt bidragsberoende är avsevärt högre på detta distrikt. Barnfamiljer och äldre utländska hushåll förekommer i högre utsträckning på Östra distriktet.

ARBETET MED FÄRDRIKTNINGEN

Under 1987 (och våren 1988) kom Östra socialdistriktets utvecklingsarbete framförallt att inriktas på den sk Färdriktningen. Syftet var att utarbeta ett lokalt program för den kommunala organisationsförändringen. Arbetsprocessen skilde sig ur flera aspekter från planeringen och genomförandet av Projekt östra Socialbyrån.

Arbetsledargruppen var måna om att organisationsförändringen skulle ske på ett lugnt och metodiskt sätt, och skyndade därför inte på utvecklingen. Själva tillvägagångssättet präglades dock av en målmedveten styrning från arbetsledarnas sida. De svarade för mycket av förberedelsearbetet, och avgjorde i hög grad vilka frågor som vid olika tillfällen skulle diskuteras och i vilket forum det skulle ske. Hela personalstyrkan fick god tid på sig att ta ställning i de olika sakfrågorna, och gavs tillfällen att lämna synpunkter såväl muntligt vid storgruppsdiskussioner, som skriftligt efter planeringsmöten med den egna arbetsgruppen eller i särskilt arrangerade tvärgrupper. När arbetsledarna hade fått grepp om personalgruppens uppfattningar utarbetades antingen ett nytt förslag att ta ställning till, eller fattade de själva beslut i frågan. Utåt framstod arbetsledargruppen när det gällde Färdriktningen som både stark och enig; de föreföll också ånjuta

majoritetens stöd för uppläggningsarbetet.

Den verksamhetsplan som hade givits språklig dräkt av projektsekreteraren och föreståndaren på Barn- och ungdomsbasen, stöttes och blöttes vid upprepade tillfällen - ett arbetssätt som var mycket olik det gängse utrednings- och dokumentationsförfarandet på socialbyrån. Till slut fick man fram en produkt som de flesta kunde sluta upp kring. Färdriktningsdiskussionerna gällde också, till skillnad från de tidiga projektdiskussionerna, huvudsakligen vårdpolitiska frågor. Utgångspunkten var hur man på lång sikt skulle kunna åstadkomma genomgripande förbättringar av det sociala arbetet; alla frågor som primärt rörde personalens arbetsvillkor, lokaler, teknik, resurser och praktiska detaljer försökte man skjuta åt sidan. Eftersom många av diskussionerna fördes på ett ideologiskt plan blev det inte heller aktuellt att utarbeta några strategier för hur man på kort sikt tillskansar sig fler resurser; bittra projekterfarenheter talade dessutom emot ett sådant förfaringssätt.

Den nya organisationen skulle i enlighet med grundtankarna bakom Färdriktningen, påverka arbetet inom samtliga delar av Individ- och familjeomsorgen. Därmed blev alla arbetsgrupper på ett naturligt sätt delaktiga i planeringen och ingen behövde känna sig utanför. Utvecklingsarbetet bidrog också till att en tydlig perspektivförskjutning ägde rum; traditionella arbetssätt ifrågasattes, och socialsekreterarna började på allvar betrakta hela distriktet som sitt arbetsfält och personalen på basenheterna som nära kollegor. Prestigeladdade motsättningar som tidigare hade försvårat samarbetet överbyggdes succesivt, vilket i sin tur innebar ett bättre tillvaratagande av gemensamma resurser. Som exempel kan nämnas att föreståndaren på Ungdomsbasen var den arbetsledare som hade tydligast vision av hur en framtida socialtjänst skulle kunna utformas, vilket utnyttjades i

planeringsarbetet. (Se t.ex. Hagelin, Levin, 1988) Även om organisationsförslaget växte fram som ett resultat av gemensamma ansträngningar tilldelades han rollen som något av en "chefsideoleg".

Eftersom Östra distriktets arbete med Färdriktningen delvis byggde på erfarenheter från Projekt Östra Socialbyrå skall jag kortfattat redogöra för huvuddragen i det nya organisationsförslaget. Den vårdideologi som genomsvadade verksamhetsplanen kommer till uttryck i följande citat:

Genomförandet innebär att funktioner och arbetsformer, vilka tidigare varit i stort sett oförändrade under decennier, överges och anpassas till de intentioner som avsågs i socialutredningen i samband med lagstiftningens genomförande. /...../

Den i sig enkla utgångspunkten för "Färdriktningen" är att de två områden som tydligast ger organisationen karaktär av uppfostrare och kontrollör - socialbidragshandläggningen och utredningar mot den enskildes vilja - inte ska tillåtas påverka övrigt arbete. Socialbidragshandläggningen har redan till stor del avskiljts och för att nu få en fullt utvecklad organisation för övrigt socialt bistånd krävs att en central rättssektion inrättas.

Grundtanken i färdriktningsförslaget är att stärka inslaget av frivilligt och handlingsinriktat socialt arbete i bostadsområdet utifrån kunskaper om behoven hos de boende. *Genom att utredningar mot den enskildes vilja handläggs separat kan de nya basenheterna fungera som socialtjänstens primärvård och svara för de breda och tidiga insatserna. Insatser som sedan bör kompletteras av specialresurser. Det är således en ideologisk och resursmässig förskjutning av tyngdpunkten i det sociala arbetet som är det primära i förslaget om en särskild rättsenhet. De sekundära vinsterna utgörs av en förmodad skärpning av kraven på fullgod rättssäkerhet för den enskilde.*

Hela öppenvårdsorganisationen och det sociala arbetet kan därmed inriktas mot målet att förbättra levnadsvillkoren för barn, unga och vuxna i området. Mycket av nuvarande handläggning och tillhörande skrivbordsarbete har byggts upp utifrån de dokumentationskrav som följde av den tidigare lagstiftningen och den nuvarande tvångslagstiftningen. Den planerade organisationsförändringen kommer att frigöra resurser i det sociala arbetet som bygger på frivilliga överenskommelser.

(Ur Förslag till ny organisation för Individ- och familjeomsorg på Östra distriktet, sid 5-6.)

Införandet av en central rättsenhet uppfattades med andra ord av personalen i Östra distriktet som en förutsättning för att kunna åstadkomma en

genomgripande förändring av det sociala arbetet. Detta var emellertid det mest kontroversiella förslaget i den centrala Färdrikningsutredningen, varför det inte gick att räkna med en snabb lösning på frågan. Då det inte ansågs möjligt att avsätta så många tjänster som skulle krävas för uppbyggande av en egen rättsenhet i avvaktan på en central, resonerade man tidvis om att försöka få till stånd ett samarbete med något eller några andra socialdistrikt i kommunen. Sommaren 1988 var denna fråga ännu inte löst.

Östra distriktets nya mottagningsfunktion ROSA, bestående av fältsekreterare, språk- och kulturkompetent personal och socialsekreterare från Informations- och rådgivningsgruppen, skilde sig i några avseenden från den som presenterades i Sociala avdelningens förslag. Eftersom man strävade efter "avbyråkratisering" och en övergång från socialt arbete enbart inriktat på enskilda individer till mera "generella och områdesinriktade insatser", planerades verksamheten i två steg:

- I ett inledningsskede kommer ROSA-gruppens främsta arbetsuppgift vara att informera människor i distriktet om den nya organisationen och hänvisa dem till rätt del av verksamheten alternativt till annan myndighet eller organisation. Tillgängligheten måste vara stor och det skall alltid gå att få tag på någon i gruppen.
- Allteftersom distriktets övriga enheter och deras verksamheter blir kända, kommer gruppen att kunna utöka sitt arbete till att omfatta aktivt kunskapssamlande och systematisering och strukturering av kunskaperna samt beskrivning av aktuella problem. Parallellt med detta är icke-registrerad rådgivning främst till individer/grupper, som inte redan befinner sig i systemet, en viktig uppgift. (sid 9-10)

Om Projekt Östra Socialbyråns huvudsakliga inriktning hade varit att förändra socialbidragsarbetet på servicesektionerna kom Färdrikningsdiskussionerna i högre grad gälla vård- och behandlingsfrågor. Syftet bakom att integrera de sociala sektionerna och basenheterna sammanfattades i tre

punkter:

1. Förstärka distriktets primär- och öppenvårdsorganisation och därigenom skapa en lätt-tillgänglig organisation som bygger på överenskommelser och medbestämmande och som i sin konstruktion vilar på socialtjänstlagens principer om normalisering, närhet, flexibilitet och kontinuitet.
2. Medverka till att socialsekreterarna får en tydligare yrkesroll, som fjärrar sig från "handläggari" och närmar sig ett psykosocialt arbetssätt.
3. Organisatoriska fördelar genom att:
 - skapa "rena" biståndsorganisationer utan myndighetsutövning
 - ge enklare "ingång" i systemet. /.../
 - förhandlingssituationen mellan "ert system och vårt" försvinner. /.../
 - ge goda förutsättningar för att utveckla ett gemensamt synsätt, en gemensam ideologi och ett gemensamt arbetssätt avseende det sociala arbetet.
 - det blir lättare att göra en riktig prioritering bland distriktets ärenden./.../
 - skapa enklare administration avseende bla journalföring och registrering, vilket ger betydande tidsvinster. (sid 13)

Till skillnad från det centrala förslaget, där all personal i de nya bistånds enheterna skulle vara socionomutbildade och kallas socialrådgivare, kom personalen på Östra Socialdistriktet fram till att de ville bevara den befintliga spridningen av olika yrkeskategorier. Även om verksamheten genom sammanslagningen förmodades bli mer gränsöverskridande än tidigare, ville man att socialsekreterarna - åtminstone till en början - skulle behålla sitt bedömnings-, utrednings- och samordningsansvar, medan behandlingsassistenterna och vårdarna skulle vara mer inriktade på direkta insatser. Däremot ansågs det viktigt med en gemensam grundinställning till socialt arbete, varför man räknade med att de olika "arbetskulturerna" och "begreppsapparaterna" ofta skulle behöva diskuteras.

En fråga som personalen på Östra distriktet hade vissa svårigheter att

enas kring, var resursfördelningen mellan biståndsenheten för vuxna och biståndsenheten för barn och ungdomar. Ärendefördelningen skulle ske med utgångspunkt från "huvudproblemet", vilket innebar att personalen på de olika enheterna ibland skulle behöva gå utanför det egna kompetensområdet. I verksamhetsplanen föreslogs en något större tilldelning av personalresurser till barn- och ungdomsvården än till biståndsenheten för vuxna. Detta motiverades med att "barn- och ungdomsärenden" ur tex känslomässig ansvarssynpunkt krävde mer än missbruksärenden, och att ekonomigrupperna i högre grad än tidigare skulle arbeta med missbruksproblematik. Eftersom basenheten för vuxna i stort sett saknade resurser för arbete med narkotikamissbrukare, skulle det dessutom bli nödvändigt att begära extra-tjänster för sådan verksamhet.

Frågan om vem som skulle arbeta var i den nya organisationen, aktualiserades inte förrän på ett sent stadium i planeringsarbetet. Det beslutades då att inte alltför stora ingrepp skulle göras i den arbetsfördelning som redan rådde. Det var i princip bara personalen på de sociala sektionerna som gavs möjlighet att välja mellan att arbeta med barn- och ungdomsfrågor eller "vuxenproblematik". Placeringarna avgjordes i sista hand av arbetsledargruppen utifrån såväl kompetens- som lämplighetskriterier.

För de tre teamen på servicesektionerna, bestående av socialsekreterare och egt-handläggare, innebar Färdriktningen inga större nyheter. Utvecklingsarbetet skulle fortsätta, med målsättningen att de strikt ekonomiska frågorna på ett så rationellt sätt som möjligt skulle handläggas av egt-handläggare, så att socialsekreterarna kunde ägna sin tid åt att hjälpa människor med de problem som låg bakom bidragsberoendet. Avsikten var bla att låta de olika bostadsområdena bilda utgångspunkt för teamens arbetsfördelning och att öka samarbetet med biståndsenheten för vuxna.

Svårigheterna att bryta invanda arbetsrutiner hade tydliggjorts under projektarbetet, men man hade också fått positiva erfarenheter av att låta några socialsekreterare specialisera sig på särskilda uppgifter. Det ansågs vidare viktigt att hålla vissa frågor vid liv för att utvecklingsarbetet inte skulle stagnera; det gällde bla personalens personliga inställning till socialbidrag och socialbidragstagare, samt hur man omsätter termer som "områdesbaserat socialt arbete" och "strukturinriktade insatser" i praktiskt socialt arbete. Under våren 1988 anordnades två studiedagar kring dessa teman.

PERSONALENS SUMMERING AV PROJEKT ÖSTRA SOCIALBYRÅN

Låt oss avrunda detta kapitel med ett försök att förmedla personalens summering av projekterfarenheterna. I april 1988 delade utvärderingsgruppen ut ett formulär, bestående av 11 öppna frågor om projektet, till samtlig personal inom distriktets Individ- och familjeomsorg. Vid denna tid talades det mycket sällan om Projekt Östra Socialbyrån. Arbetsledningen uttryckte önskemål om att avsluta såväl projektet som utvärderingen, för att kunna koncentrera alla krafter på att genomföra Färdriktningen. De tilldelade projektjänsterna hade emellertid mer eller mindre integrerats i den reguljära socialbyråverksamheten, och betraktades nog av många som permanenta.

I stora drag gällde enkätfrågorna huruvida arbetsvillkoren hade påverkats av projektet, om de olika projektmålen hade uppnåtts, vilka som varit projektets starka respektive svaga sidor, vilka reaktioner projektet väckt hos andra, hur man trodde att "Färdriktningen" skulle komma att påverka det egna arbetet samt om projekterfarenheterna hade tillvaratagits i den nya

förändringsprocessen.

Personalen fick ett par veckor på sig att besvara frågorna, men eftersom endast få enkätsvar erhöles inom den utsatta tiden utsträcktes inlämningsdatumet till slutet av juni. Trots detta blev bortfallet relativt stort - räknar man med en sammanlagd personalstyrka på 75 personer uppgick det till 43 %. Många av de inlämnade enkäterna var dessutom ofullständigt besvarade, i synnerhet svaren från kanslisterna och från personalen på de båda basenheterna. Detta resultat i sig avslöjar en hel del om inställningen till projektet. Vid en närmare granskning av nyss nämnda personalgruppers svar, vilka utgör hälften av de 42 inlämnade enkäterna, framgår det mycket tydligt att projektet för dem endast haft underordnad betydelse.

På de båda basenheterna tillmättes Projekt Östra Socialbyrån knappast någon betydelse och flera uttryckte besvikelse över dess snäva socialbyråinriktning. Många menade att de endast kunde besvara frågorna om Färdriktningen, eftersom de för övrigt inte hade deltagit i projektarbetet. Inställningen till den nya organisationsförändringen var emellertid helt annan än de syrliga kommentarerna om projektet; nästan samtliga var positiva och någon beskrev den t.o.m. som "det bästa som hänt det sociala arbetet under de sista 20 åren". Förväntningarna på vad omorganisationen skulle bära i sitt sköte var med andra ord höga, vilket får belägas av följande citat:

En klar förbättring vad avser bla gemensam överblick av distriktet, slagkraftigare insatser med bättre samordning mellan behandlingsassistenter och socialarbetare och utveckling av gemensamt synsätt på det psykosociala arbetet. Bättre mötesplatser för klienterna med mindre byråkratiska och traditionella myndighetsinslag. Förhoppningsvis också ökad kvalitet i servicen för de aktuella människorna i distriktet. Utveckling av nya arbetsformer, framförallt i fråga om tidigt förebyggande insatser.

Flera av socialbyråns kanslistor skrev att de inte kunde besvara enkäten, eftersom frågorna främst berörde socialsekreterarnas arbete. Deras inställning till projektet hade alltså inte förändrats under de två år som hade förlupit sedan utvärderingsgruppens första enkätundersökning. Detta är knappast förvånande, då arbetssituationen för många av kanslisterna inte i någon större utsträckning hade påverkats av vare sig projektet eller arbetet med Färdriktningen. Anmärkningsvärt nog föreföll även egt-assistenterna uppleva ett stort avstånd mellan socialsekreterarnas värld och deras egen. Av någon anledning betraktade de inte sina projekterfarenheter som relevanta att ta upp.

Svaren från övrig personal på socialbyrån var utförligare. De flesta menade att Projekt Östra Socialbyrån bara i vissa avseenden hade närmat sig de uppställda målen; positiva åtgärder som lyftes fram var Arbetslöshetsprojektet, de språk- och kulturkompetenta socialsekreterarna och egt-handläggningen. Däremot ansågs projektet inte ha bidragit till någon genomgripande förbättring av vare sig personalens arbetsmiljö, den allmänna kvalitén i det sociala arbetet, möjligheterna att förebygga framtida biståndsbehov eller socialbidragskostnadernas utveckling. Få gav alltså en rakt igenom positiv utvärdering av projektarbetet men betraktade ändå erfarenheten som nyttig.

Projektets starka sidor ansågs vara att personalen själv hade tagit initiativ till ett förändringsarbete, vilket inneburit att verksamheten nagelfarits och medvetenheten höjts. Erfarenheterna hade sedan - enligt de flesta, men inte alla - utnyttjats vid planeringen av Färdriktningens genomförande. Att projektmålen inte till fullo hade uppnåtts, förklarades i huvudsak med faktorer som låg utanför personalens styrförmåga; projektresurserna hade redan från början varit otillräckliga och möjligheten att ut-

veckla arbetet hade dessutom begränsats ytterligare till följd av en oförutsedd tillströmning av nya ärenden. Politikernas "ensidiga intresse av jakt på kronor och ören" ansågs också ha hämmat projektets utveckling, liksom den personalpolitik som fördes i kommunen. (Man menade att hög arbetsbelastning, låga löner, otillräcklig introduktion och handledning samt otrygga arbetsvillkor kraftigt bidrog till den höga personalomsättningen inom Malmö Socialförvaltning.) Viss självkritik kunde emellertid också skönjas i svaren; projektmålen hade enligt många saknat realistisk förankring och projektarbetet hade inte följts upp tillräckligt noggrant. Från de sociala sektionerna underströks vidare att hela personalstyrkan borde ha involverats i projektarbetet.

Majoriteten av socialbyråpersonalen såg framtiden an med tillförsikt; övertygelsen var att Färdriktningen, åtminstone på sikt, skulle ha positiv inverkan på arbetssituationen. Det var i synnerhet socialsekreterarna på de sociala sektionerna, vars arbetsbelastning uppgavs ha ökat påtagligt under det senaste året, som såg fram emot organisationsförändringen. Socialsekreterarna på servicesektionerna trodde inte på någon genomgripande förändring av deras arbetsvillkor och vissa tyckte att planeringsarbetet i allför liten utsträckning berört "socialbidragsarbetet".

Enkätsvaren från ekonomigrupperna pekade åt lite olika håll, vilket föreföll hänga samman med hur pass väl de nya teamen fungerade. En del socialsekreterare tillmätte projektet ganska liten betydelse och var fortfarande missnöjda över sin arbetssituation, vilken beskrevs i övervägande negativa ordalag:

Både positiva och negativa inslag. Positivt är att jag trivs mycket bra i mitt team och i min arbetsgrupp. Ibland känner jag mig tom tillfredsställd när jag lyckats göra ett 'bra' jobb för och tillsammans med en klient. Detta kräver dock att jag har tid och det har jag

tyvärr sällan. Negativt är bla att arbetet många gånger känns så hopplöst. Politikerbeslut, byråkrati och dåligt samarbete med andra myndigheter försvårar vårt arbete. Egt-systemet fungerar heller inte alls som det borde. Arbetsfördelningen är alldeles för oklar, vilket leder till merarbete för vår del. Vidare kan både jag och klienterna vara utan egt-kanslisternas moralpredikningar. Eftersom vi har för mycket att göra hinner vi tyvärr inte ha några stimulerande och utvecklande diskussioner om vårt arbete. Men annars är det bra!

Några beskrev på liknande sätt hur arbetsbelastningen hade ökat och hur väntetiderna numera överskred en månad, enligt andra hade projektet tvärtom inneburit "minskad stress vilket medfört mindre magont, mindre sömnsvårigheter samt mindre hjärtklappning". För de två socialsekreterarna från Arbetslöshetsprojektet vilka besvarade enkäten, hade projektet betytt mycket. Det nya sättet att arbeta på upplevdes som meningsfullt och tillfredsställande:

Arbetet är mycket tillfredsställande. Jag har tid och möjlighet att verkligen arbeta med mina klienter för att de skall få ett drägligare liv. Jag får mycket positiv feedback från mina klienter (inte i början men senare i arbetet). Jag arbetar 35 timmar i veckan och tycker att det är roligt att gå till arbetet.

En annan arbetsgrupp som mot slutet av projektarbetet kom att få en aktiv roll i förändringsarbetet var fältsekreterarna. Hur kartläggningen av de två bostadsområdena Örtagården och Herrgården framskred, framgår av följande citat ur fältsekreterarens enkätsvar:

Arbetet är tänkt att innehålla både en statistisk genomgång av bostadsområdena och intervjuer med folk som bor och arbetar här om vad de tycker om området och vilka förändringar de önska. Förhoppningsvis skall det leda fram till att vi kan utveckla vårt arbetssätt så att det bättre passar de boendes behov. Arbetet har emellertid varit mycket svårare och mer tidskrävande än vad vi till en början trodde. Vi har heller inte kunnat ägnas oss så koncentrerat åt det som vi trodde. /.../

Kanslitsituationen på byrån har också lett till att vi inte kunnat få någon hjälp med bearbetning av materialet. Genomgången av 3000 lägenheter i förhållande till boendetiden och ålders-

fördelning tar sin tid . Vissa uppgifter har varit svåra att få fram. Befolkningssiffrorna kom först för två veckor sedan och det är ju till dem man skall relatera socialbidragssiffrorna. Olika statistiska system är helt olika upplagda./.../ Vi har dessutom samma problem som du med att inte få tillbaka intervjuer. En av 16 har hittills kommit in och vi började lämna ut dem i mars.

Slutligen kan nämnas att fältsekreteraren, som kände sig som en representant för de sk "löshästarna", var mycket positiv till Färdriktningsorganisationen:

Inrättandet av en ROSA-grupp tycker jag är mycket positiv. Vi löshästar är glada för att bli en grupp, och det känns som vårt arbete får ökad status, och att vi inte längre ses som exklusiv lyxig grupp utan att vi gör ett viktigt jobb för distriktet.

KAPITEL 6. ORGANISATIONSTEORETISKA SLUTSATSER.

I detta kapitel presenteras några organisationsteoretiska infallsvinklar, vilka enligt min uppfattning är användbara om man vill förstå den invecklade process som förändringsarbetet på Östra Socialbyrån innebar.

VAD ÄR EN ORGANISATIONSFÖRÄNDRING?

Hur beskriver och analyserar man organisationsförändringar? En lättbegriplig modell med många förtjänster, presenterar psykologen Eric Olsson vid Socialhögskolan i Lund i sin omfattande doktorsavhandling *Förändring och konflikt* (Olsson, 1988). Med sociala förändringsprocesser åsyftar han "sådana förändringar i människors upplevande, handlingar och relationer, som får betydelse för organisationens liv och möjligheter att upprätthålla funktioner och fullfölja mål".

Olsson ansluter sig till ett dynamiskt betraktelsesätt, och ser förändringar som en konsekvens av *samspelet* mellan olika krafter inom en individ eller mellan olika parter i ett socialt system. Även om enskilda personers betydelse inte helt och hållet avfärdas, anses själva "relationsdynamiken" i offentliga organisationer väsentligare för att förklara förändringar. Att vissa personer kan få en central roll i förändringsprocessen, i synnerhet i inledningsskedet, uppfattas vara situationsbetingat snarare än personlighetsbetingat. Det sk entreprenörsperspektivet (en grundläggande teori för ledarskap enligt vilken enskilda personers personlighet är avgörande för förändringar), har alltså enligt denna syn begränsat förklaringsvärde. Enligt det dynamiska betraktelsesättet kan resultatet av en förändringsprocess i princip heller inte förutsägas; processen kan enbart igångsättas och utfallet beror på hur de konflikter och problem som alltid upp-

står hanteras.

Förändring innebär vidare enligt Olsson att de grundläggande förutsättningarna för handlingar verkligen prövas och förändras - en mekanisk tillämpning av nya handlingar, eller tillämpning av det förhärskande synsättet på nya problem, betraktas inte som äkta förändringar. Detta är enligt författaren inte desto mindre ett öde som många förändringssträvanden röner, i synnerhet uppifrån planerade förändringar (se nedan).

Sune Sunesson ger i boken *Ändra allt!* (Sunesson, 1985), en liknande men strängare definition av begreppet organisationsförändring. Enligt honom är det fruktbart att tala om sådana endast om innehållet i det utförda *arbetet* och därmed *utfallet* för klienterna påverkas. Många organisationsförändringar inom socialvården uppfyller inte dessa kriterier, utan resulterar bara i förändringar i den interna arbetsfördelningen och nya benämningar på gamla arbetsätt.

Sunesson varnar samtidigt för att låsa sig vid den ursprungliga målsättningen vid bedömningen av sociala experiment. Förändringsarbete bör enligt hans uppfattning istället analyseras som en process, där de inblandade ständigt tänker om och ger gamla mål och övertygelser nya innebörder. Det viktigaste blir då att värdera *resultatet* av denna process. Slutligen uppmärksammas organisationsförändringars inneboende ömtålighet; de skall inte betraktas som för alltid stabiliserade tillstånd, utan som flyktiga nyordningar vilka snabbt kan upphävas igen.

OLSSONS MODELL APPLICERAD PÅ ÖSTRA SOCIALBYRÅN

Eric Olsson beskriver förändringsprocesser som en spiralformad rörelse

och urskiljer fem olika faser som följer på varandra i en given ordning. Varje fas i förändringsprocessen ger upphov till konflikter, vars hantering antingen leder till stagnation eller till att föra processen vidare i spiralen.

En grundläggande förutsättning för organisationsförändringar är att något behöver åtgärdas och att befintliga handlingsalternativ inte räcker till. Igångsättningsfasen kan utlösas av ett nytt problem eller av ett initiativ från någon part i det sociala systemet. För att organisationsmedlemmarna på allvar skall börja överväga vilka möjligheter som står till buds, är det viktigt att någon aktivitet kommer igång, som innebär kontakt med nya synsätt eller handlingsmönster. Risken är emellertid att defensiva eller rituella konflikthanteringsmetoder kväver initiativet i sin linda.

Under osäkerhetsstadiet är de tidigare premisserna för handlande ifrågasatta men ännu inte ersatta med nya. Det sociala systemet är försatt i ett osäkert tillstånd och mycket ter sig kaotiskt. Sökandet efter nya lösningar är dessutom en problemfylld process där olika intressen bryts mot varandra. Detta leder till att konflikter är mer hotande i denna fas än i andra. Det är dock viktigt att tid och utrymme ges för osäkerhet och förutsättningslösa diskussioner, annars kanske förhastade förändringar drivs igenom, vilka saknar grundlig förankring hos medlemmarna. Detta kan i sin tur leda till misslyckanden under prövningsfasen och till att lösningar avfärdas på felaktiga grunder.

Först när, och om, någon form av kollektiv överenskommelse uppnås, kan organisationsmedlemmarna förenas i målinriktade handlingar. När de flesta i systemet har gemensamma förväntningar på förändringen har man nått integrationsstadiet. Den största faran i denna fas är att man lätt får

känslan av att alla problem är lösta. Obenägenhet att acceptera problem kan orsaka konflikter i senare skeden; eventuella kritiker får lämna organisationen, inofficiellt söka nya lösningar eller blir betraktade som organisationens avvikare.

Under prövningsfasen prövas den nya lösningen och konsekvenserna tolkas och värderas. Denna "inlärningsfas" är påfrestande eftersom den är förknippad med starka förväntningar på framgång. Eftersom ingen kan förutse alla konsekvenserna av en förändring, uppträder alltid besvikelser vilket gör det svårare att lösa de konflikter som uppstår.

Stabilisering sker om det nya synsättet kollektivt integreras i organisationen. Kommer man däremot under prövningsfasen fram till att problemen inte kan lösas, försätts det sociala systemet i ett nytt konflikttillstånd.

Projekt Östra Socialbyrån tillkom som en reaktion på en allvarlig arbetsmiljökris inom en del av organisationen. Omorganisationen drevs igenom ganska hastigt; projektet stöddes av personalen men grundlig förankring av idéerna saknades och alla hade inte samma förväntningar på förändringsarbetet. Med facit i hand skulle man kunna påstå att såväl osäkerhets- som integrationsstadiet passerades alltför snabbt.

Besvikelserna blev många under prövningsfasen; Mottagningsgruppen fungerade dåligt, kartläggningsförsöken gick inte att genomföra på det sätt man planerat, socialsekreterarna på servicesektionerna arbetade fortfarande i huvudsak med traditionell socialbidragshandläggning, egt-handläggarna behövde mer handledning och de språk- och kulturkompetenta socialsekreterarna kände sig helt uppbundna av individuella stödkontakter. Den enda projektåtgärd som utföll till full belåtenhet var Arbetslöshets-

projektet; den nya samverkansmodellen uppskattades av alla berörda parter och integrerades i den ordinarie socialbyråverksamheten.

För att lindra de svårigheter som hade uppstått, lades Mottagningsgruppen och personalen i servicesektionerna och egt-gruppen teamindelades. Samtidigt planerades en mer långsiktig lösning för framtiden, bl a i form av en utbyggd mottagningsfunktion med nya funktioner. Egt-handläggning och införandet av språk- och kulturkompetent personal ifrågasattes emellertid inte längre; själva arbetsmetodiken integrerades med andra ord men man hade ännu inte funnit den ideala formerna för hur arbetet skulle läggas upp.

Projekt Östra Socialbyrån bidrog knappast till någon genomgripande organisationsförändring i Sunessonsk bemärkelse (även om flera av besökarna på socialbyrån bedömde såväl Arbetslöshetsprojektet, egt-systemet och de språk- och kulturkompetenta socialsekreterarna som förbättringar av klientservicen), men utgjorde en god förberedelse för fortsatta ansträngningar.

Den omorganisation som benämndes Färdriktningen var en betydligt mer utdragen process än Projekt Östra Socialbyrån, och hade sommaren 1988 ännu inte nått prövningsstadiet. Förändringsplanerna bottnade inte i krav på bättre arbetsmiljö, utan var ett resultat av idéer om hur det sociala arbetet borde förändras för att uppnå bättre resultat. Ramarna hade givits i en lokal tjänstemannautredning om den decentralicerade Individ- och familjeomsorgen, men hela personalstyrkan gavs på olika sätt tillfälle att medverka i såväl planeringsarbetet som detaljutformningen. Majoriteten av de anställda var positivt inställda till omorganisationen; förväntningarna på vad den skulle innebära var höga. Det fanns dock ingen öppen

beredskap för eventuella misslyckanden, varför risken för besvikelser (som alltid) förefaller stor. Om färdriktningen kommer att innebära någon verklig organisationsförändring återstår att se.

OLIKA TYPER AV FÖRÄNDRINGSPROCESSER

Enligt Eric Olsson har det stor betydelse hur förändringsprocessen initieras. Med den infallsvinkeln som utgångspunkt gör han åtskillnad mellan sk spontana förändringsprocesser (som inträffar spontant av naturliga skäl, tex när anställda vilka uppnått pensionsålder ersätts av nya förmågor), kvasispontana förändringar (som är resultat av ingripande i syfte att underlätta vissa processer, men vilka saknar konkreta förändringsmål; tex psykoterapi), planerade förändringsprocesser uppifrån (som initieras genom medveten planering från styrnings- eller ledningsorgan inom organisationen) och planerade förändringsprocesser nerifrån (som initieras genom initiativ från medlemmar eller grupper i organisationen, vilka inte har officiell makt att besluta om förändring).

Även om de nyss nämnda kategorierna sällan uppträder i renodlad form - flera typer av förändringsprocesser pågår ofta samtidigt - visar Olsson hur de ger upphov till delvis olika typer av konflikter. I detta sammanhang är de två sistnämnda förändringsprocesserna särskilt intressanta eftersom vi sett dem så tydligt exemplifierade på Östra Socialbyrån.

Den omorganisation som ägde rum i februari 1985, då arbetet med ekonomiskt bistånd separerades från övriga former av socialt arbete, var resultatet av en planerad förändring uppifrån. Den väckte också den form av motstånd som är typiskt för sådana förändringsprocesser. Personalens motdrag var att snabbt försöka genomdriva en egen organisationsföränd-

ring; en planerad förändring nerifrån. Genom en taktiskt utformad, snarare än vårdideologiskt förankrad, projektplan lyckades de erhålla resurser till Projekt Östra Socialbyrån. Själva förändringsarbetet gick emellertid trögt och processen höll flera gånger på att avstanna. Färdriktningen skulle närmast kunna beskrivas som en planerad förändringsprocess uppifrån, vilken omvandlats till en planerad förändringsprocess nerifrån.

Benämningen planerad förändring uppifrån använder Olsson om alla processer som startats av personer eller grupper i organisationen som har, eller upplevs ha, officiell makt att fastställa riktlinjer och verkställa beslut. Dessa processer är alltid förenade med mer eller mindre tydligt uttalade strategier för förankring och genomförande.

Enligt företrädare för vissa skolor (tex inom humanistisk psykologi och marxistiskt inspirerad socialpsykologi), är förändringar uppifrån över huvud taget inte möjliga - såvida det är "äkta" och bestående förändringar som åsyftas. Sådana förändringar kan enligt dessa teorier inte föras in utifrån, utan bara växa fram ur människors egen kamp. Olsson går inte så långt att han utdömer möjligheterna för förändringar uppifrån, man kan konstaterar att svårigheterna är många.

Ett av de största problemen han ser med ett sådant tillvägagångssätt är att medlemmarna ofta presenteras en färdig modell, vilken uppfattas som tvång. Detta leder till att det uppstår en polarisering mellan åsikter "för" och "emot" och att samverkan försvåras. Känslan av att ställas inför ultimatum kan få även människor med en positiv grundinställning att inta en kritisk hållning till förändringen, vilket var vad som skedde på Östra Socialbyrån. Planering uppifrån grundas vidare på en föreställning om att de konflikter som förändringen innebär, kan lösas genom förhandlingar via

representanter. Denna problemlösningsmetod, hävdar Olsson, kanske fungerar om frågorna gäller tex lokalernas utseende, men är oframkomlig om man vill förankra en ny vårdideologi eller förändrade samarbetsformer. Vad som då behövs är kanaler för kommunikation och ett klimat där olika åsikter tillåts dryftas.

I avhandlingens slutord konstaterar Olsson att förändringar uppifrån knappast kan leda till mer än ett utgångsläge för förändring av arbetsmetoder, attityder och samverkansformer. Om processer av detta slag skall ha några utsikter att lyckas får de aldrig genomföras på ett mekaniskt sätt, utan måste förankras i medarbetarnas dagliga tillvaro.

Planerade förändringar nerifrån bottnar enligt Olsson i en konflikt mellan behov och önskningsar och de möjligheter som finns att tillfredsställa dem. För att kunna driva igenom den önskade förändringen måste arbetsgruppen tillkämpa sig så mycket inflytande att den kan påverka organisationens styrningsorgan. Initiativ nerifrån innebär därför i sig alltid ett hot mot den maktfördelning som föreskrivs i politiska och administrativa beslut. Processen försvåras dessutom ofta av att problemen sällan har någon given lösning; själva förändringsinitiativet må vara välförankrat hos baspersonalen men idéerna behöver ofta utvecklas och konkretiseras.

Planerade förändringar nerifrån är alltså enligt Olsson sårbara på flera sätt; de blir ofta kortlivade och om de överlever omsätts de kanske i reformer (uppifrån) som saknar den ursprungliga andemeningen. Samverkan med så många intressenter som möjligt - i synnerhet under förberedelse- och etableringsfasen - är enligt Olsson också nödvändigt om man vill skapa engagemang för den förespråkade förändringen.

Förändringsarbetet med Färdriktningen tycks enligt dessa teorier ha bättre förutsättningar att lyckas än de tidigare omorganisationerna på Östra Socialbyrån, b.l.a. för att många av idéerna förankrats både centralt (i den administrativa och politiska ledningen) och lokalt (i samtliga arbetsgrupper inom distriktets Individ- och familjeomsorg). Huruvida ett förändringsarbete är välförankrat eller ej räcker emellertid inte som förklaring till varför vissa förändringssträvanden lyckas och andra misslyckas. Det finns en rad andra "inre" faktorer som har betydelse för utfallet; verksamheten på en socialbyrå styrs dessutom i mycket hög grad av "yttre", samhälleliga förhållanden.

FAKTORER SOM FRÄMJAR ELLER MOTVERKAR FÖRÄNDRING

Konflikter i förändringsförlopp beskrivs ofta som motsättningar mellan ett gammalt konservativt synsätt och ett nytt radikalt. Att vissa spjärnar emot förändringar skulle då var ett uttryck för ett allmängiltigt mänskligt drag: ett inneboende motstånd mot allt som är nytt. Sådana "motståndsteorier används ibland som argument för att avfärda invändningar "nerifrån", men är enligt Eric Olsson felaktiga.

Det som kallas "motstånd" betraktar han inte som någon inbyggd motvilja mot förändring, utan snarare som normala uttryck för osäkerhet eller besvikelser i vissa faser av förändringsprocessen. Enligt Olsson får man inte rycka undan grunden för prövning och förankring av förändringsidéerna, utan måste låta förändringar ta den tid som krävs. Om de genomförs innan tiden är mogen kan processen stagnera. Detta kan i sin tur få återverknin-
gar på framtida förändringsförsök; alla omorgansationer ger nämligen erfarenheter som kommer att påverka organisationens konflikthantering i framtiden. Man bör alltså tänka på att en förändring inte startar i ett sta-

bilt och entydigt tillstånd; det finns alltid en bakgrundshistoria:

Tallessättet kring gamla organisationer angående oföränderlighet "att det sitter i väggarna" även om dessa bokstavligen många gånger bytts ut) kan på detta sätt förklaras med att tidigare konflikthantering lett till låsningar i förändringsprocessen eller mellan olika sådana processer. Vid varje ny förändring aktualiseras denna låsning och om den inte medvetandegörs och ett nytt angreppssätt skapas kommer organisationen att te sig oföränderlig på ett svårbegripligt sätt.

(Olsson 1987, sid 17 - avhandlingsmanuskript framlagt vid seminarium på Socialhögskolan i Lund)

På Östra Socialbyrån uppstod vissa låsningar i samarbetet mellan socialbyråpersonalen och behandlingspersonalen på basenheterna, i samband med att de första tjänstemannautredningarna om den framtida Individ- och familjeomsorgen presenterades. Dessa samarbetsproblem upphörde emellertid så småningom, till följd av en lyckosam konflikthantering som gick ut på att gemensamt utforma ett program vilket nästan samtliga kunde ställa sig bakom.

Planeringen av Färdriktningen är intressant också ur den synvinkeln att den tycks böttna i en medveten strävan att förändra arbetet till gagn för klienterna. Som tidigare nämnts får detta mål vid många omorganisationer i praktiken underordnad betydelse. Enligt vissa moderna organisationsteorier (förfäktade av tex Charles Perrow) bör man inte lägga särskild stor vikt vid en organisations *officiella* mål. Dessa anses huvudsakligen ha en legitimerande funktion; verksamheten styrs i själva verket av "latenta", outtalade mål. Ett exempel på ett sådant outtalat, men självklart centralt mål, är organisationens kamp för sin överlevnad, vilket inte alls behöver sammanfalla med klienternas intressen eller krav på förnyelse.

I en färsk doktorsavhandling i Socialt arbete, med titeln *Organisationens*

mänskliga ansikte - om det sociala arbetets utvecklingsmöjligheter

(Larsson, Morén, 1988) - görs iakttagelsen att socialbyråverksamheten genomsyras av omedvetna ansträngningar att fjärma sig från klienterna.

Detta kanske överraskande resultat kommer författarna fram till genom att analysera observationer av kommunikationsflödet mellan arbetsledare och deras underställda i en medelstor socialförvaltning. Följande fyra budskap, med inbyggda anvisningar om hur omvärlden skall uppfattas, kunde identifieras:

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!

En slutsats i avhandlingen är således att relationen mellan socialarbetare och deras arbetsledare omedvetet struktureras på ett sådant sätt att handlingsutrymmet begränsas.

I boken *Ändra allt!* (Sunesson, 1985) sammanfattar konsulenterna på Metodbyrån sin bild av ett flerårigt utvecklingsarbete på följande sätt:

I stort sett har omorganisationen fått de effekter som vi hoppats på. Men på den viktigaste punkten har inte de förväntningar som vi hade från början infriats. Nämligen då det gäller det utvecklingsarbete som vi trodde skulle komma igång i och med omorganisationen. /.../ Den viktiga frågan för oss är vad som hindrar en fortsatt utveckling. På distriktet har man i huvudsak två förklaringar till detta. Den första är att man inte har tid. Men vi tror inte på den förklaringen. Det är bevisligen så att man har mer tid på distriktet nu än förut. Den andra förklaringen är att man inte har kunskapen. Det tro vi inte heller på. Vi har lärt känna de flesta som arbetar på distriktet och var och en tycks ha både kunskapen och visionerna som behövs för att utforma ett bra socialt arbete.

Frågan kvarstår: Vad är det som hindrar en fortsatt utveckling.

En omständighet som bekymrar oss är att så lite tid ägnas åt arbete med klienterna. Det förs

omfattande diskussioner på distriktet omkring omorganisation, omkring tjänster, byte av tjänster, semesterar etc. Men dessa diskussioner relateras aldrig till vad som kan vara bra för klienterna. Själva arbetet och arbetets resultat tycks vara det minst intressanta och i den situationen finns det ju heller ingen anledning att tala om metoder. Det kanske är så att socialvården inte är till för att utföra socialt arbete. Hur det nu än är, så tycks förutsättningarna för en förändring av det sociala arbetet finnas.

Resan kan börja. Biljetterna är lösta. Tåget är uppställt på perrongen och passagerarna har tagit plats, men stinsen tycks ha somnat.

(ur *Ändra allt!* sid 124)

Citatet belyser hur svårt det är att förändra invanda arbetsrutiner. Sune Sunesson diskuterar flera problemområden som effektivt hindrar genomgripande förändringar inom socialvården. Sammanfattningsvis handlar det om hur metodiskt socialt arbete underordnas en ritualiserad handläggning av "ärenden", hur den byråkratiska organisationsmodellen tränger in i själva arbetet och blir självlegitimerande på bekostnad av alternativa arbetsformer, hur socialarbetarnas delvis idealiserade yrkessjälvbild skapar blindhet inför problemskapande samhällsprocesser, hur arbetsplatskulturen i första hand tjänar personalens välbefinnande samt sist men inte minst: om socialvårdens politiska dimension och uppgift att vidmakthålla status quo. Samtliga dessa problemområden är intressanta (socialsekreterarnas svårigheter att frigöra sig från individuellt ärendearbete har ju tex varit ett genomgående tema i projektarbetet på Östra Socialbyrån), men i detta sammanhang skall först och främst arbetsplatskulturens betydelse uppmärksammas.

Enligt Sunesson är det sällan välgrundade idéer om hur man uppnår de bästa arbetsresultaten som avgör hur arbetet på en socialbyrå skall organiseras. Arbetsgruppens främsta funktion är inte kreativitet eller samarbetskicklighet, utan att lindra eller förhindra de svårigheter som ärendearbetet förorsakar de anställda; dvs att skapa en trygg arbetsgemenskap byggd

på förståelse och solidaritet.

Olika "organisationsutvecklingsteorier" grundas på en föreställning om att viktiga mänskliga värden kommer i kläm i moderna organisationer och att det därför framförallt är organisationskulturen som behöver angripas. Det recept som föreskrivs av denna skola handlar om att tillfredsställa människors behov av att ha ett meningsfullt arbete, att få ta ansvar, att bli erkända, att kunna avancera och att ha goda relationer till sina arbetskamrater. Man intresserar sig alltså mer för själva grupprocessen på arbetsplatsen än för arbetets innehåll. Många förändringsinsatser inom socialvården inriktas på motsvarande sätt på att förbättra socialarbetarnas villkor, ofta med motiveringen att detta i förlängningen kommer att gagna klienterna. Ett sådant grundantagande fanns också inbyggt i Projekt Östra Socialbyrån.

Enligt Sunesson vilar emellertid dylik argumentation på felaktiga hypoteser; erfarenheter visar att det ofta råder motsättningar mellan å ena sidan klienternas behov och å andra sidan socialarbetarnas intresse av en lugn och trevlig arbetsplats. Därför, hävdar Sunesson, misslyckas de förändringsinsatser som inte i första hand försöker åstadkomma en genomgripande förändring av arbetets innehåll. Han går ytterligare ett steg och förespråkar ett i det närmaste omvänt betraktelsesätt när det gäller förhållandet mellan arbetsresultat och personalens arbetstrivsel: Om förändringsarbetet koncentreras på faktiska konsekvenser av olika arbetssätt kommer organisationen med stor sannolikhet att utvecklas, säger han, vilket i sin tur bidrar till bättre fungerande arbetsgrupper.

Eftersom de pågående förändringssträvandena på Östra Socialbyrån tar sin utgångspunkt i en reformering av det sociala arbetet, snarare än i försök

att förbättra personalens arbetsvillkor, vågar man alltså i enlighet med dessa teorier hoppas på större framgång när det gäller Färdriktningen, än vad som blev resultatet av Projekt Östra Socialbyrån.

Hittills har ett antal "interna " faktorer inom socialvården vilka främjar respektive motverkar förändring diskuterats, men den avgörande rollen spelar ofta förhållanden utanför organisationen. Verksamheten styrs i hög grad av sådana faktorer som kommunens ekonomiska resurser, befolkningsmässiga förändringar, det kulturella och värderingsmässiga klimatet och politiskt-legala förhållanden. Det är också först när man betraktar socialvården i dess samhällsliga sammanhang som organisationen blir begriplig. Ett samhälle får de organisationer det förtjänar, lär någon ha sagt.

Om man bedömer tex en socialbyrå utifrån de gängse rationalitets- och effektivitetskrav som brukar ställas på organisationer, framstår hela verksamheten som egendomligt bristfyllt. Inom en gren av organisations-teorin har man därför börjat intressera sig för de särskilda villkor som omgärdar sk människovårdande- eller människobehandlande organisations (human service organizations). Termen human service organizations används vanligen för att beteckna de organisationer inom den offentliga sektorn som inte drivs i vinstsyfte och som faller under rubrikerna hälsovård, socialvård eller utbildning. (Se Larsson, Morén 1988.) Den mest slående skillnaden mellan sådana organisationer och organisationer inom tex varuproduktionen är att de förra arbetar med människor som "råmaterial".

Boken *Human Service Organizations* (Hasenfeld, 1983), är ett ambitiöst försök att sammanställa mycket av den aktuella forskningen om människobehandlande organisationer. Förekomsten av en mängd byråkratiska organi-

sationer vilka på olika sätt hanterar den mänskliga välfärden, uppfattas av författaren Yeheskel Hasenfeld som ett utmärkande drag för alla industrialiserade nationer. I vissa avseenden anses människobehandlande organisationer inte heller skilja sig från andra byråkratier; de är målinriktade, får sina resurser från omgivningen och för att överleva måste de producera nyttigheter som andra resursgivande organ behöver.

Enligt Hasenfeld har emellertid de människobehandlande organisationerna dessutom en uppsättning unika kännetecken, vilka både får effekter för hur de organiseras och för verksamheternas utfall. Dessa karaktäristika kan sammanfattas i följande punkter:

1. Verksamhetens "råmaterial" består av människor, vilket reser särskilda verksamhetskrav av moralisk art.
2. De människobehandlande organisationernas mål 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. Den praktiska verkställigheten av målen innebär med nödvändighet normativa val och dessa måste kunna legitimeras i förhållande till makthavare och intressegrupper med olika värderingar.
3. Människobehandlande organisationer arbetar i en "turbulent" omgivning; dvs omgivningen består av många olika och mer eller mindre stabila intressegrupper som var och en försöker uppnå sina mål genom organisationen. Eftersom människovårdande organisationer ofta är extremt beroende av utomstående finansiärer, kan eventuella förändringar i omgivningen få dramatiska konsekvenser för verksamheten.
4. De människobehandlande organisationernas arbetsmetoder är i hög grad

oförutsägbara när det gäller utfallet. Kunskapen om hur människor fungerar är osäker och det är svårt att bedöma effekten av olika behandlingsinsatser.

5. Den mest betydelsefulla verksamheten i människobehandlande organisationer är koncentrerad kring de relationer som byggs upp mellan personal och klienter. Själva kvalitén i dessa relationer låter sig emellertid knappast kontrolleras av organisationen, eftersom den i så hög grad styrs av människors personliga egenskaper och mötena dessutom ofta utspelar sig bakom stängda kontorsdörrar. Personalen får därigenom stora möjligheter att självständigt utforma klientarbetet, en handlingsfrihet som egentligen överskrider den som formellt tillåts dem. Eftersom baspersonalen i praktiken har så central roll i människobehandlande organisationer, brukar de ibland kallas "gatubyråkratier" (street-level bureaucracies). Pga att det praktiska arbetet i det närmaste sker i det fördolda (och är ogenomskinlig såväl "utåt" som "inåt" i organisationen) begränsas möjligheterna att utveckla pålitliga och giltiga mått på effektivitet ytterligare. Enligt Hasenfeld är detta en av de tyngst bidragande faktorerna till att många förändringssträvanden inom sektorn misslyckas.

Det starka omgivningstryck som människobehandlande organisationer utsätts för betraktar Hasenfeld, när det gäller utsikterna att utvecklas, både som en svaghet och en styrka. Alla organisationer måste inmuta ett eget territorium för att kunna överleva, vilket liknas vid en förhandlingsprocess där man övertygar olika delar i omgivningen om att de kan dra nytta av verksamheten. För människovårdande organisationer är det tex viktigt att etablera goda kontakter med instanser som kan erbjuda ekonomiska resurser, som kan förse verksamheten med klienter, som kan bistå med kompletterande service och som kan tänkas ha intresse av "rehabili-

terade" människor. Då möjligheterna saknas att förhandla sig fram till en gynnsam position genom utnyttjande av marknadskrafter, och då verksamheten inte heller kan underkastas enkla vinstkriterier, måste dessa organisationer dock utveckla olika skyddstekniker för att överleva. Det gäller att försöka anpassa verksamheten efter de ständigt föränderliga förväntningar som ställs från omgivningen, och tidvis kräver detta så mycket energi att centrala arbetsuppgifter kommer i skymundan.

Hasenfeld menar att människobehandlande organisationer ofta använder ett slags frikopplingsstrategi för att kunna tillgodose motstridiga intressen inom ramen för en och samma organisation. Den interna organisationsstrukturen beskrivs som löst kopplade system där de olika delarna åtnjuter avsevärd autonomi. Därigenom kan olika verksamheter utvecklas och förändras utan att bromsa varandra; konflikterna reduceras och någon del kan tom 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; på Östra Socialbyrån har vi tex sett hur socialbidrags-handläggningen utsätts för regelbunden värdering med hjälp av olika kvantitativa mått.

Den lösa kopplingen mellan organisationens olika delar kan alltså betraktas som en överlevnadsstrategi, men enligt Hasenfeld utgör en sådan struktur samtidigt en betydande förändringspotential. Om en organisation skall kunna utvecklas och förnya sig måste den nämligen frigöra sig från cementserade ideologier och rigida strukturer. Dessa förändringskriterier är naturligt inbyggda i människobehandlande organisationer, de har en intern struktur som är löst kopplad, de har många olika mål och inga på förhand

givna arbetsmetoder.

Problemet är emellertid, säger Hasenfeld, att dessa organisationer liksom andra, hela tiden försöker uppnå stabilitet - trots att deras livslängd i grund och botten avgörs av förmågan till förändring. Människobehandlande organisationer är sällan så framsynta att de genomdriver organisationsförändringar utan att nöden kräver det. I sin strävan efter stabilitet inför de istället byråkratiska kontrollsystem, rutinteknologier och förstelnade ideologier som reducerar deras innovationsförmåga. Omorganisationer inträffar alltså sällan spontant utan vid krissituationer, vilket enligt Hasenfeld är ett mycket dåligt utgångsläge för förändring:

Rare indeed are the instances when the organization has the foresight, the motivation and the wherewithal to undertake innovation and change without external pressures. Yet the long-range survival and vitality of an organization depend on its capacity to change before it encounters crises. A crises period may be the worst time to initiate innovation because the organizations capacity to change is often at a low ebb. The environment may be inhospitable; the executive leadership may cling to old ideas; resources may be strained; and the internal structure too entrenched in old patterns.

(Human Service Organizations, 1983, sid 246)

Hasenfelds teorier är tilltalande eftersom de lämnar svaren öppna; inom människobehandlande organisationer ryms på samma gång alla möjligheter och inga. Det är inga problem att hitta förklaringar till varför organisationsförändringar misslyckas, men pga den inbyggda förändringspotentialen finns det ingen anledning till uppgivenhet. Projekt Östra Socialbyrån måste nog betraktas som en typisk "krisprodukt", men ur det arbetet växte ett frö som kanske kommer att utvecklas till en skön frukt. Låt oss hoppas det!

REFERENSER

1 Delrapporter utgivna inom ramen för utvärdering av socialbyråprojekten vid Östra och Södra distrikten i Malmö kommun:

- Meeuwisse, Anna
(1986) *Projekt Östra Socialbyrån - Resultat av en enkätundersökning mars - juni 1986*
- Meeuwisse, Anna
Nilsson, Gerry
Sunesson, Sune
(1987) *Projekt Södra Socialbyrån - Lägesrapport oktober 1986 - maj 1987*
- Lenz, Karin
(1987) *Malmö Östra Socialbyrå och nio samarbetspartners En intervjuundersökning*
- Meeuwisse, Anna
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, Tapio
(1988) *Malmö - i kulmen av fattigdomscykeln*
Meddelanden från Socialhögskolan 1988:4
- Lenz, Karin *Södra och Östra Socialbyråerna - hur gick det med arbetslösheten? (utges hösten 1988)*

(Rapporterna kan beställas från Socialhögskolans forskningsavdelning, Birgitta Borafia, tel 046 -10 93 89)

2 Interna utredningar och rapporter från Malmö Socialförvaltning:

- Hagelin, K
Levin, C
Ohlsson, J, m fl
(1984) *Individ- och familjeomsorg i en decentraliserad förvaltning*
- Hagelin, K
Levin, C
Ohlsson, J, m fl
(1985) *Individ- och familjeomsorg i en decentraliserad förvaltning*
- Hultman, J
Svensson, B
Östberg, A-M
(1985) *Projekt Östra Socialbyrån*

Hagelin, K
Leite, I
Östberg, A-M
(1988)

Förslag till ny organisation för Individ- och familjeomsorg på Östra distriktet

3 Övrigt material:

Engström, I
(1985)

Organisation till varje pris
Uppsats i fortbildningskurs i psykosocialt arbetssätt vid S:t Lucasstiftelsens utbildningsinstitut

Projektsekreterarens lägesrapporter

Lägesrapporter från olika arbetsgrupper på Östra Socialbyrån

Protokoll från möten och studiedagar

4 Övrig litteratur:

Bergmark, Å
(1987)

Bara pengar -
En studie av renodlad socialbidragshandläggning i Eskilstuna, (lic.avh.), Rapport i socialt arbete nr 38/1987, Stockholms universitet

Gerholm, L
(1985)

Kulturprojekt och Projektkultur -
En fallstudie av en kulturpolitisk försöksverksamhet., Stockholm, Liber

Hagelin, K
Levin, C
(1988)

*Basenheten i Rosengård - en primärvårdsmo-
dell för socialtjänsten, Lund, Studentlittera-
tur*

Hasenfeld, Y
(1983)

Human Service Organizations ,
Englewood Cliffs, New Jersey

Larsson, H
Morén, S
(1988)

Organisationens mänskliga insida -
Om det sociala arbetets utvecklingsmöjligheter, (doktorsavh.), Studier i socialt arbete vid Umeå universitet, Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet, Nr 7

Marklund, S
Nordenstam, K
Penton, R
(1984)

Socialvärlden - om mötet mellan socialarbetare och klient, Stockholm, Liber

Olsson, E
(1987)

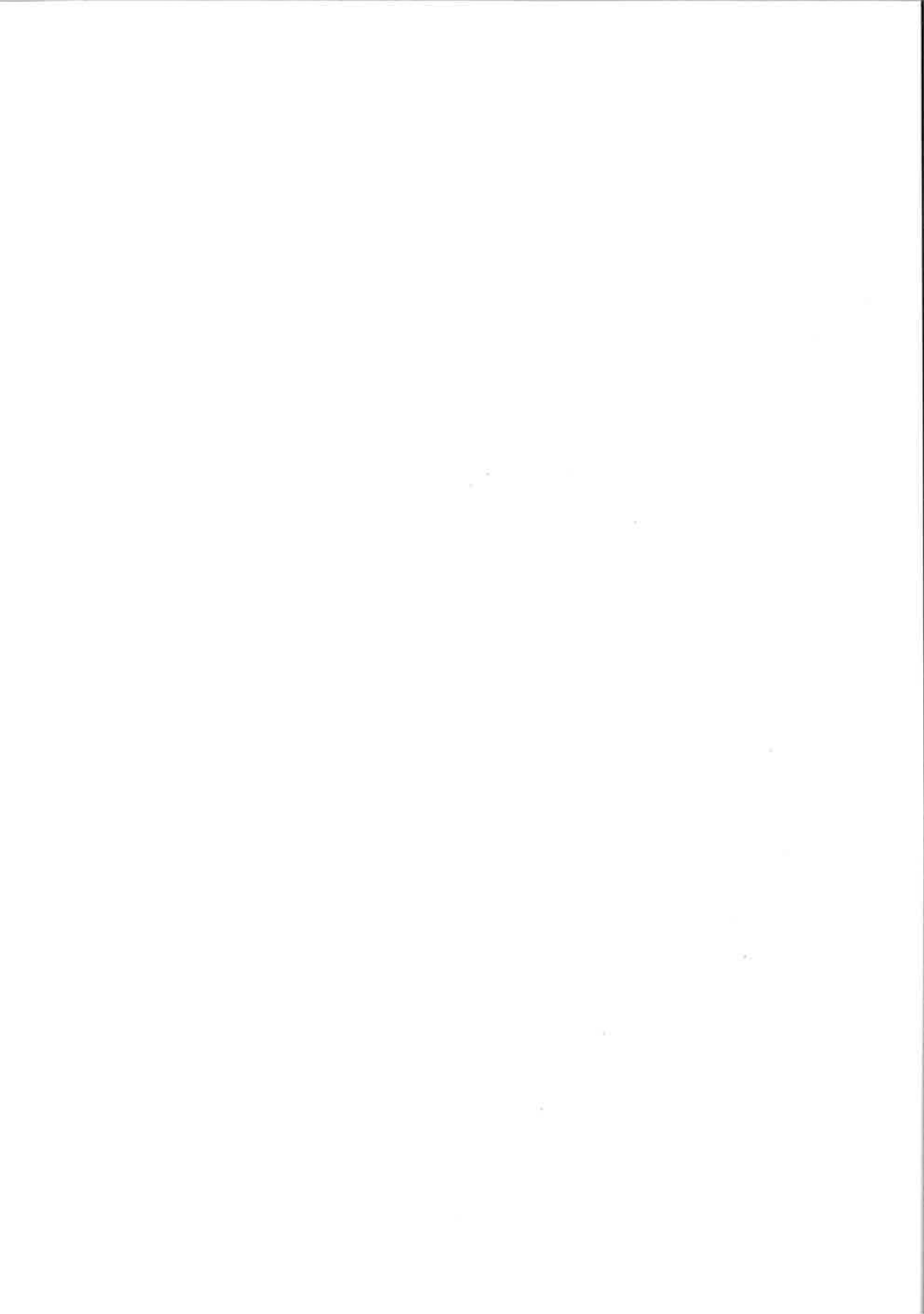
Förändring och konflikt -
*Studier av konfliktförlopp vid förändring uppifrån av en offentlig organisation, Lunds universitet, Socialhögskolan (sten-
cil framlagd vid slutseminarium inför
disputation)*

- Pettersson, U *Kontroll och medinflytande inom socialvården, (doktorsavh.) Sociologiska institutionen vid Stockholms universitet* (1978)
- Puide, A (1981) *Klienterna och socialvården, (doktorsavh.) Stockholm, Gotab*
- Sunesson, S (1979) *17 SOFT- klienter, Stockholms Socialförvaltning, Servicecentralsprojektet 7:1*
- Sunesson, S *När man inte lyckas. Om hinder, vanmakt och oförmåga i socialt arbete*, Lund, AWE/Gebbers (1981)
- Sunesson, S *Ändra allt! En uppmaning till socialarbetare*, Stockholm, Liber (1985)
- Socialstyrelsen:
Oxenstierna, Larsson (1986) *Socialt arbete i Tyresö, Socialstyrelsen redovisar 1986:17*
- Modig, C (1987) *Vad tycker klienterna? Socialstyrelsens socialbyråprojekt, PM 171/87*
- Rapporter från projektet *Analys av handläggning inom socialtjänsten*, Högskolan i Örebro, Institutionen för socialt arbete:
- Bäck, Ruonala (1984) *Besökarnas åsikter om socialtjänsten, Rapport 27*
- Ehrlin, Strömberg *Hur uppfattar besökarna bemötandet vid en socialbyrå? Rapport 36* (1985)
- Heydorn, Märgelbrink (1986) *Människors upplevelser av att söka ekonomiskt bistånd jml par.6, SOL, Rapport 40*

I serien **MEDELANDEN FRÅN SOCIALHÖGSKOLAN** har tidigare utkommit:

- 1981:1 **FOSTERBARNSVÅRD OCH EKONOMI** av Peter Westlund
- 1981:2 **EN ALKOHOLENKÄT - OCH VAD SEN DÅ? En modell för alkoholundersökning i en sjuätte 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, Mergot 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 SJUKKASSEBILDANDE. 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
- 1984:5 **ROLLSPEL - TILLÄMPNING OCH ANALYS** av Kjell Hansson
- 1985:1 **IDROTT OCH PSYKOSOCIALT ARBETE** av Kjell Hansson
- 1986:1 **ARBETSMILJÖ PÅ HEM FÖR VÅRD OCH BOENDE** 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 Öström
- 1987:7 **FORSKAREN I FÖRÄNDRINGSPROCESSEN** av Eric Olsson
- 1988:1 **EN UPPFÖLJNING AV BARN SOM SKILTS FRÅN SINA FÖRÄLDOR** av Gunvor Andersson
- 1988:2 **THE MAN IN SEXUAL COMMERCE** av Sven-Axel Månsson
- 1988:3 **FRÅN MOTSTÅND TILL GENOMBROT. DEN SVENSKA ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN 1935-54** av Per Gunnar Edebalk
- 1988:4 **MALMÖ - i kulmen av fattigdomsnyckeln** av Tapio Salonen

Exemplar kan rekvireras från socialhögskolans expedition, adress Socialhögskolan, Box 23, 221 00 LUND





LUNDS UNIVERSITET
Socialhögskolan

Box 23
221 00 Lund
046-407000