

En vetenskaplig belysning av SOL-en

Om socialtjänstprojektet

Carl-Gunnar Eriksson

Under 1981–1986 genomfördes Socialtjänstprojektet vid institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet. Projektet har nu redovisats av Ulla Pettersson i boken Socialtjänsten i praktiken. Från mål till verklighet. Det är ett imponerande arbete som bör läsas av många, konstaterar i nedanstående anmälan docent Carl-Gunnar Eriksson, socialmedicinska avdelningen i Örebro.

Utan tvekan är den 1 januari 1982 en viktig milstolpe i den socialpolitiska utvecklingen. Den dagen trädde socialtjänstlagen i kraft och ett 15-årigt utrednings- och lagstiftningsarbete började förverkligas. Men utvecklingen och debatten rullade vidare. Den vårdideologiska pendeln har fortsatt att svänga – psykoterapi kontra strukturella åtgärder, frihet kontra ansvar, självbestämmande kontra tvång. Många olika perspektiv kan läggas på det sociala arbetets villkor, innehåll, mål och metod.

Under åren 1981–1986 genomfördes Socialtjänstprojektet vid institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet. Projektet är en fortsättning av det sk Socialvårdsprojektet som under Hans Berglinds ledning genomfördes 1973–74 vid Sociologiska Institutionen, Stockholms universitet (1). Båda projekten finansierades av Delegationen för Social Forskning.

Socialvårdsprojektet syftade till att undersöka attityder och kunskaper om socialvården hos beslutsfattare, klienter och allmänheten i tre kommuner benämnda Störrestad, Mellanstad och Glesbygd. Projektet resulterade i en rad viktiga delrapporter och två doktorsavhandlingar; Ulla Petterssons om

Kontroll och medinflytande (2) och Annika Puides Klienterna och socialvården (3).

Socialtjänstprojektet är en uppföljning och utvidgning av socialvårdsprojektet. En fjärde kommun av storstadskaraktär med stora sociala problem och många invandrare kom att ingå i rapporten benämnd Förstad. Huvudsyftet med projektet var att studera hur lagens intentioner kunnat förverkligas när lagen varit i kraft ett år. Ett andra övergripande syfte var att jämföra socialvårdspraxis vid två olika tillfällen i tre av de fyra kommunerna (4).

I det följande skall huvuddragen i projektet redovisas baserat på slutrapporten (4). Avslutningsvis diskuteras projektets ansats helt kort.

Väldokumenterat forskningsarbete

Socialtjänstprojektet är ett omfattande forskningsarbete både brett och djupt. Det är ett samlat projekt (5) med en rad samordnade delstudier:

- Förväntningar inför den nya lagen (6)
- LVM: en uppföljningsstudie (7)
- LVU: en uppföljningsstudie (8)
- Socialtjänstens organisation (9)
- Utvecklingen i de fyra kommunerna under 1970-talet samt socialvårdens utveckling (10)
- Överklagade biståndsbeslut (11)
- Enkätundersökning innefattande politiker och tjänstemän (12)
- Ärendestudie (13)
- En studie av klientarbete (14)
- Strukturinriktade insatser (15)
- Arbetslösheten och socialtjänsten (16)

Dessa rapporter knyter främst an till projektets huvudsyfte att belysa socialtjänstreformen. I slutrapporten görs en del jämförelser med resultaten inom socialvårdsprojektet. Materialen bör bli före-

Figur 1: Påverkansprocessen inom socialtjänsten (4)

Framväxten av socialtjänsten präglades av intresse-
motsättningar och konflikter. Dessa ideologiska
motsättningar utgick från i grunden olika föreställ-
ningar om människans och samhällets natur. Bryt-
ningspunkter var frivillighet eller tvång i behand-
lingen av samhällets mest utsatta.

I ett samhälleligt perspektiv kan socialtjänsten närmast ses som ett organ för institutionalisering av de ideologiska motsättningarna i samhället i stort. Det finns enligt Pettersson (4) inga nya garantier för att konflikter som decentraliserats från centrala organ till lokal nivå kommer att lösas. Så länge motstridande intressen finns i samhället kommer dessa att vara en del av socialtjänstens verklighet.

hierarkin man befann sig desto mindre positiv var man själv och i desto mindre utsträckning uppfattade man att andra var positiva till det nya.

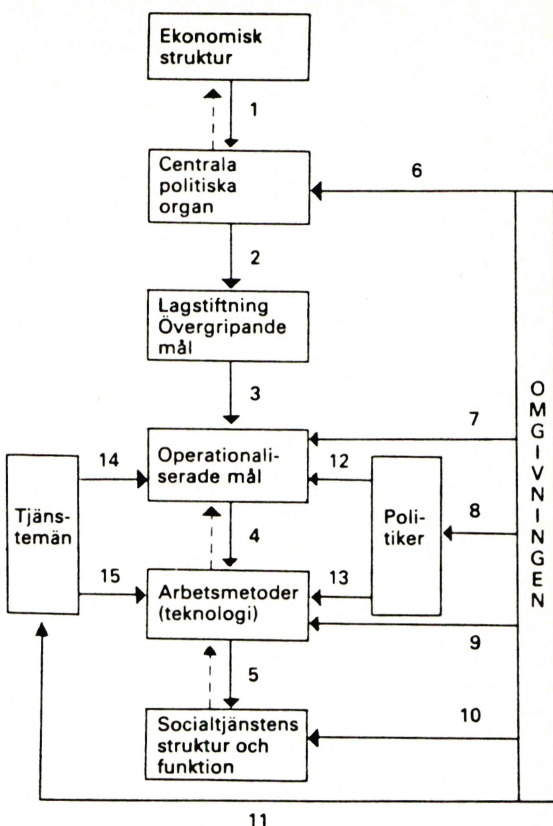
Socialsekreterarna oroade sig särskilt för arbetets praktiska innehåll och klienternas ställning.

Socialtjänstens praktik

En talande redovisning av kostnaderna gjordes. År 1983 utgjorde socialtjänstens del av landets totala utgifter för sociala ändamål ca 12 %; pensionärs- och handikappomsorg 4,0 %, barnomsorg 5,7 %, individ- och familjeomsorg inklusive socialbidrag 4,1 %. Enbart socialhjälp omfattade bara 0,99 % av de totala utgifterna. Trots den blygsamma omfattningen omgärdas socialbidragen av en moralism och

.....

Ju längre ner i hierarkin man befann sig desto mindre positiv var man



.....

Trots den blygsamma omfattningen omgärdas socialbidragen av moralism och negativa attityder till hjälptagare

.....

negativa attityder till hjälptagarna.

Socialbidragstagarnas problem var av materiellt slag. Arbetslöshet, låga löner och höga omkostnader var de främsta biståndsskäl. Ingenting i denna undersökning tydde på att socialbidragstagarna på något sätt skulle skilja sig från folk i allmänhet. Barnavårdsklienterna skilde sig klart från de andra grupperna genom det starka inslaget av såväl psykiska/personlighetsmässiga som relations- och skilsmässoproblem. Missbruksklienterna var oftast män, ensamboende och arbetslösa.

Skillnaden var stor mellan vad man vill och vad man kan i klientarbetet. Ett generellt fynd var att socialsekreterarna tyckte det var svårt att själva bidra med behandlingsinsatser. Gapet mellan ideal och verklighet tillskrev socialsekreterarna tre faktorer; klienten som person vid missbruk, bristande tid vid barnavård och lösningen utanför socialtjänsten vid socialbidrag.

Bland grupper som upplevdes besvärliga noterades klienter med missbruksproblem, äldre klienter och manliga klienter. Klientarbetet var mer konfliktfyllt i Förstad än i övriga kommuner enligt socialsekreterarnas bedömning, vilket också bekräftades från klienternas perspektiv.

Skillnaderna i stämningar och känslor under första året med socialtjänsten mellan kommuner och kategorier stämde väl med resultaten från förväntansstudien. Stämningen på arbetsplatsen var den viktigaste faktorn för att förklara tjänstemannens egna upplevelser. Ju mer man upplevde stämningen som positiv desto mer stimulerad kände man sig av förändringarna i samband med den nya lagen.

Inga indicier framkom på att ansträngningar gjorts för att stämma individ- och familjeomsorgs-avdelningarna till lagens mål och principer. Klientarbetets innehåll styrdes enligt delstudien av faktorer som ekonomiska och andra materiella förutsättningar, formella och byråkratiska regler samt socialarbetarens kunskaper och värderingar.

Förtroendemän och tjänstemän hade olika syn. Det framkom att ju närmare klienterna man var placerad desto starkare upplevde man de strukturella orsakerna bakom människors problem. Ju längre bort man var och ju mer man var ansvarig för samhällets utformning desto mer uppmärksam blev man på de individer som inte passade in i systemet.

Stora skillnader framkom mellan borgerliga och socialistiska förtroendemän i synen på sociala problem och deras orsaker. Synen skilde även på vilka allmänt inriktade insatser som borde prioriteras. Äldreomsorgen låg de borgerliga närmare om hjärtat medan barnomsorgen mer betonades av de socialistiska företrädarna. Verkligheten genom beslutsfattarnas ögon tedde sig mycket olika beroende på vilken position man hade, politisk ideologi, ålder och om man var småbarnsförälder eller ej.

På en allmän nivå var uppslutningen stor kring strukturinriktade insatser. För det första var de med förtrogenhet mest positiva. För det andra fanns ingen riktig enighet om vilken personalkategori som de nya metoderna skulle gälla. Resultaten från delstudier pekade på att trots allt var det fortfarande individer och grupper som man främst ville nå med text uppsökande verksamhet och fält- och grannskapsarbete. Kritisk granskning och metodutveckling behövs inom detta område. Flera viktiga frågor bör besvaras bl a vilka strukturer är de strukturinriktade insatserna inriktade mot? Skall strukturinriktade insatser åstadkomma förändringar i grundläggande fysiska och ekonomiska förhållanden i samhället eller blir de ett utökat och mer effektivt kontrollinstrument?

Solens principer

I socialtjänstprojektets slutrapport belystes fyra principer inom det sociala arbetet.

Den första var den mycket omhuldade helhetsprincipen, trots att de flesta inte gjort klart för sig

.....

Ju mer man var ansvarig för samhällets utformning desto mer uppmärksam blev man på de individer som inte passade in i systemet

.....

vad begreppet står för. I förarbetena till lagen talades det om två huvudsakliga tolkningar – helhetsanalyser och helhetsinsatser. Klienterna hade en klarare uppfattning än beslutsfattarna och de var de enda som observerat helhetssynens kontrollaspekt. Helhetssynen har organisatoriska konsekvenser genom strävan efter integration mellan socialtjänstens delar och samverkan med andra organ. Men Petersson ger en försiktig bedömning av helhetssynen som ett värdeladdat men oförargligt slagträ i debatten.

Frivillighet och självbestämmande var den andra principen som diskuterades. Huvudprincipen är att tvång inte skall kunna tillgripas om klienten samtycker till vård.

Uppfattningen att klienterna fått mer att säga till om sedan socialtjänstlagen kom varierade. Hälften av politikerna och två tredjedelar av tjänstemännen tyckte att klienterna fått mer inflytande, medan bara en femtedel av klienterna själva delade den uppfattningen.

En tredje princip som belystes var inställningen till tvång. Upps slutningen bakom tvång var stor (ca 90 %) vid indikationerna fara för eget liv och fara för annans liv. Däremot ansåg bara 2 av 5 förtroendemen och 1 av 5 tjänstemän att tvång var berättigat vid arbetsovilja.

En fjärde princip gällde ansvar och krav. Ansvar är mycket positivt värdeladdat och i sig legitimt. Mål i socialt arbete och psykoterapi är att så snabbt det går försöka förmå människor att ta ansvar för sin egen situation. Såväl förtroendemen som tjänstemän uppfattade att kraven på missbrukare och arbetslösa ökat. I 60 % av bistandsärendena fanns ett eller flera villkor förknippade med biståndet. De vanligaste var kontakt med arbetsförmedling och regelbunden kontakt med socialförvaltningen. Men detta enligt socialarbetarnas beskrivning. I ärendestudien framkom att kommunikationen mellan socialarbetare och klient inte fungerade tillfredsställande. Bara i 45 % av de ärenden med krav som villkor för bistånd hade klienterna uppfattat detta krav från socialsekreterarna.

Blev det några förändringar?

I de fyra kommunerna ökade andelen socialhjälp-

I klientundersökningen noterades få förändringar och sannolikt kan klienternas ställning ses som marginell

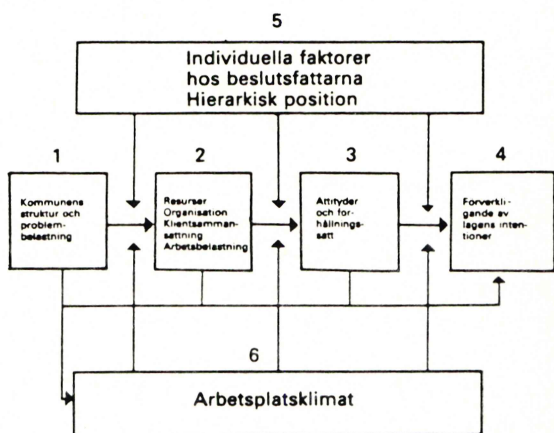
ärenden betydligt mellan 1981 och 1983, men sannolikt spelar den utvidgade bidragsrätten en begränsad roll jämfört med arbetslösheten som förklaring till ökningen. Beslutsfattarna såg som de bästa förändringarna allt sådant som gällde klienternas ställning och att det sociala arbetet blivit bättre. I klientundersökningen noterades få förändringar och sannolikt kan klienternas ställning ses som marginell.

Det är dock viktigt att komma ihåg att den här refererade undersökningen ägde rum då lagen varit i kraft ett år. Inom tvångsvården förändrades arbetet genom en viss aktivering och bättre planering. En kraftig förskjutning från tvång mot frivillighet sågs då det gällde unga människors LVU.

Behov av en specifik modell

I belysning av data från socialtjänstprojektets olika delstudier framstod utgångsmodellen alltför generell för att förklara hur socialtjänsten utformas lokalt. Sambanden var ofta svaga, frågornas kvalitet tveksamma. Trots detta och ytterligare kvalifikation redovisas en modell för faktorer som påverkar socialtjänstens förverkligande. Modellen sammanfattas i figur 2.

Figur 2: Faktorer som påverkar socialtjänstens förverkligande (4)



Avslutningsvis påpekas att socialtjänstelagen inneburit den största möjligheten för socialt arbete någonsin. Slutorden av Jan Nasenius utgör en av bokens pärlor:

”Den forskningsstödda socialtjänsten kommer inte att ge oss någon ny himmel eller någon ny jord. Men den bör kunna göra onda förhållanden mindre onda. Det är inget dåligt resultat.”

Projektets ansats

Det är helt nödvändigt att effekter och verkningar av socialpolitiska reformer analyseras. Socialtjänstreformen berör en av de viktiga grundbultarna i den svenska välfärdsmodellen. Därför är projektet av stor betydelse. Men utvärderingsarbete är svårt, särskilt om komplicerade och vittgrenade områden skall granskas.

Ödmjukt presenteras projektet som fallstudier av fyra socialtjänstorganisationer med olika yttre och inre förutsättningar. Projektet ses som hypotesgenererande genom att resultat från projektets olika delar sammantaget kan bygga upp en föreställning om hur socialtjänstens intentioner förverkligas.

Personligen anser jag att det är mycket intressant och viktigt som sägs av författarna i de olika rapporterna, men samtidigt är det vanskligt att söka ta reda på socialtjänstlagens verkningar redan ett år efter lagens ikraftträdande. Som jag ser det borde intresset mer fokuserats på utvecklingen av det sociala arbetet från socialvårdsprojektets tid och framåt.

Då projektet belyste socialtjänstreformen så, borde även barnomsorgs- och äldreomsorgsfrågorna bättre penetrerats. Samma intryck av när-synthet framkommer inom individ- och familjearbetet där individuella klienter och enskilda socialsekreterare kommit i fokus. Arbetsgruppens och familjens roll kommer bort. Bland det viktigaste i såväl det professionella som familjelivet är trygghet, öppenhet och kontinuitet. Om omsättningen av människor är stor försämrats livet. Varför tar vi så lite upp frågan om personalkontinuitet i våra studier? Arbetet i en organisation påverkas av vilka människorna i den är.

I boken omnämns bristen inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg att den är alltför kon-

Socialtjänstreformen berör en av de viktiga grundbultarna i den svenska välfärdsmodellen

torsbunden. Detta kunde belysts mer. Har socialarbetarna lämnat sin hemmaplan, kontoret, mer nu för att skapa bättre förutsättningar för utveckling av människors resurser och för respekten för allas vår rätt till självbestämmande och integritet?

Professionaliseringen av det sociala arbetet pågår, men utbrändheten och bristande arbetstrivsel är trots detta omfattande. Inom projektet visas på ett övertygande sätt de motsättningar som finns inom en socialtjänst där ramlagen ger vida vyer som att

”på demokratins och solidaritetens grund främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet.”

Att utvärdera mål av denna övergripande natur är svårt. Därför behövs mer verksamhetsnära målformuleringar för den årliga budget- och planeringsprocessen. Den ekonomiska verkligheten för socialtjänsten, förtroendemännens konkreta viljeinriktning, berörs alltför lite enligt min mening. Arbetsorganisation och kompetensfrågorna är andra viktiga byggstenar i förståelsen av socialtjänstens verklighet som bättre kunde penetrerats.

Men arbetet är imponerande. En varierande ansats har tagits i de olika delstudierna både metodologiskt och innehållsmässigt. Boken om Socialtjänsten i praktiken bör läsas av många. Vår socialtjänst förtjänar inte bara ris utan många rosor liksom detta projekt.

REFERENSER

1. Berglind H (red): Ideal och verklighet i svensk socialvård. Stockholm: Wahlström & Widstrand, 1976.
2. Pettersson U: Kontroll och medinflytande inom socialvården. Akademisk avhandling. Lund: Studentlitteratur, 1979.
3. Puide A: Klienterna och socialvården. Akademisk avhandling. Stockholms universitet, 1984.
4. Pettersson U: Socialtjänsten i praktiken. Från mål till verklighet. Ångered: Skeab, 1986.

5. *Pettersson U*: Socialtjänstprojektet – utgångspunkter och uppläggning. Stockholms universitet: Socialtjänstprojektet rapport nr 1, 1983.
6. *Pettersson U, Puide A*: Förväntningarna på socialtjänsten i fyra kommuner. Stockholms universitet: Socialtjänstprojektet rapport nr 2, 1983.
7. *Pettersson U*: LVM – en uppföljningsundersökning. Stockholms universitet: Socialtjänstprojektet rapport nr 3, 1984.
8. *Bager-Sjögren U*: LVU – en uppföljningsundersökning. Stockholms universitet: Socialtjänstprojektet rapport nr 4, 1984.
9. *Mossberg R*: Socialtjänstens organisering och möjligheter i fyra kommuner. Stockholms universitet: Socialtjänstprojektet rapport nr 5, 1984.
10. *Ericsson U*: Socialvård och samhällsförändring i fyra kommuner. Stockholms universitet: Socialtjänstprojektet rapport nr 6, 1984.
11. *Puide A*: Överklagade biståndsbeslut – en uppföljningsundersökning av socialtjänstens besvärshandlingar i fyra kommuner. Stockholms universitet: Socialtjänstprojektet rapport nr 7, 1984.
12. *Pettersson U*: Beslutsfattarna och socialtjänsten. Stockholms universitet: Socialtjänstprojektet rapport nr 8, 1985.
13. *Pettersson U, Puide A*: Beslutsfattare, klienter och ärenden i socialtjänstprojektet – en metodbeskrivning. Stockholms universitet: Socialtjänstprojektet rapport nr 9, 1986.
14. *Puide A*: Klienterna och socialtjänsten. Stockholms universitet: Socialtjänstprojektet rapport nr 10, 1985.
15. *Sundh K*: Strukturinriktade insatser i fyra kommuner. Stockholms universitet: Socialtjänstprojektet rapport nr 11, 1985.
16. *Berglund H*: Arbetslöshet – en utmaning för det sociala arbetet. Stockholm: Liber Förlag, 1984.

Hultafors Hälsocenter

kurort för rehabilitering och friskvård, vackert belägen i högländsnatur mellan Göteborg och Borås.

Vi erbjuder:

hälsokontroll, hälsoföredrag, fasteprogram, motionslinga, simhall +32 gr, egen badsjö med bastu, gymnastiksal med bordtennis och badminton.



Vila och rekreation

Behandling av reumatiska och nervösa åkommor, mag-, tarm-, hjärtsjukdomar, ämnesomsättningsrubbingar etc.

Vegetarisk eller blandad kost, specialkost, fasteprogram.

En kunnig personalstab med tre läkare, en dietist, nio sjuksköterskor, 17 sjukgymnaster och massörer med biträden jämte övrig personal, sammanlagt 115 personer svarar för ditt välbefinnande och en hälsobringande vistelse.

Begär prospekt. Tel. 033-95050, 51700 Bollebygd

Socialmedicinsk tidskrifts temanummer

Traditionell medicin nr 7/83

Ur innehållet:

Frants Staugård: Folklig medicin i ett utvecklingsland

Frants Staugård: Bybarnmorskor i Botswana

Anita Jacobson-Widding: Hälsa och sjukdom i Centralafrika

Per Borgå: Traditionell medicin kontra västerländsk psykologi och psykiatri

Lisbeth Sachs: Ett perspektiv på etnomedicin

Anders Hjort: Utvecklingsproblem och antropologi

Numret kan rekvideras från
Socialmedicinsk tidskrift
17283 Sundbyberg