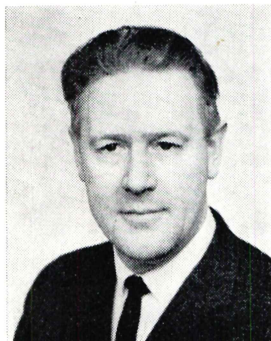


Socialvårdens nya organisation i Göteborg

Målsättning och erfarenheter



Ove Rudquist

De bästa förutsättningarna för tillämpning av helhetssynen i socialt arbete föreligger i en organisation där socialarbetaren får arbeta med ärenden inom flera vårdområden och där förtroendemannaavgörandena är samlade hos en för socialvårdsområdet gemensam nämnd. Övergång till en sådan organisation ställer stora krav på fortbildning i framförallt sociallagstiftning, socialvårdsmetodik och administrativ teknik. Den ökar även behovet av samverkan med specialister. Det gäller främst medicinsk personal men i viss mån även lagområdesspecialister.

Förtroendemännen har endast i mindre grad berörts av de praktiska omställningsproblemen. De har därför snabbare än tjänstemännen kunnat ta ut fördelarna av samordningen.

Tyvärr saknas för närvarande metoder för en systematisk resultatbedömning inom socialt arbete. Beträffande informationsbehandlingen knyts vissa förhoppningar till ett planerat datamaskinellt informationssystem.

Avdelningschef Ove Rudquist är chef för sociala avdelningen vid Göteborgs stads socialförvaltning.

Två principer för det sociala utrednings- och behandlingsarbetet har under en följd av år varit föremål för ingående diskussion, nämligen funktionsprincipen och familjepincipen. Principerna har i diskussion ställts emot varandra och belysts mot bakgrunden av socialvårdsmetodikens teorier och det praktiska socialvårdsarbetet.

Funktionsprincipen kan översiktligt sägas innebära att klienterna är hänvisade till olika socialvårdsorgan alltefter de problem eller symptom som ger sig tillkänna. Under inledningsskedet av diskussionen om de båda principerna brukade familjepincipen beskrivas så att all kommunal socialvård, som rör en och samma person eller familj, skall handläggas av en och samma social-

tjänsteman. Sedermera har beskrivningen blivit mer nyanserad. Därvid har helhetssynen skjutits i förgrunden liksom det förhållandet att en person bör ha ansvaret för att en fullständig utredning kommer till stånd. Helhetssynen kan här karakteriseras som en allsidig och objektiv bedömning av klienten och hans miljö med åtföljande samordning av åtgärder inom hela socialvårdsområdet.

Organisatoriska förutsättningar för helhetssynen

Även i en kommun vars socialförvaltning är indelad i avgränsade organisatoriska enheter efter vårdområden — barnvårdsavdelning, nykterhetsvårdsavdelning, socialhjälpavdelning, arbetsvårds-

avdelning, åldringsvårdsavdelning etc — kan helhetssynen komma till uttryck genom nära samverkan mellan socialarbetarna i enskilda fall. Företsättningar är dock större när organisationen som i Göteborg ger möjlighet för socialarbetaren att arbeta med ärenden inom flera vårdområden.

Tjänstemannaorganisationens arbetssätt bör gagna en allsidig och objektiv bedömning, vilket knappast kan ske utan att socialarbetaren anlägger helhetssyn på klienten. Den helhetssynen bör också återspeglas i förtroendemannaorganens uppbyggnad. Konsekvensen härav är att förtroendemannaavgöranden i personärenden samlas hos en för socialvårdsområdet gemensam nämnd, vilket också skett i Göteborg.

Socialbyråernas organisation

Staden är indelad i fem socialvårdsdistrikt med en socialbyrå för varje under ledning av en socialchef. Dessutom finns en socialbyrå för personer utan fast bostadsadress. På varje byrå finns bl.a. ett antal sektioner för socialt utrednings- och behandlingsarbete med fem till sju socialassistenter. Varje sektion står under ledning av en socialsekreterare och fungerar för en geografisk krets inom distriktet. Socialtjänstemännen inom sektionerna skall i princip handlägga alla ärenden, som berör en och samma person eller familj oavsett inom vilket vårdområde ärendena hör hemma.

Förtroendemannaorgan för personärenden

För vart och ett av socialvårdsdistrikten finns en socialvårdsnämnd, bestående av nio ledamöter och sex suppleanter, vilka utses av stadsfullmäktige. Nämnderna tillsätts med stöd av Kungl. Maj:ts dispens (Kbr 28.10.66 SFS nr 571/1966) och fungerar som barnvårdsnämnd, nykterhetsnämnd och socialnämnd i distriktet vid behandling av ärenden, som avser vård och behandling eller eljest åtgärder beträffande enskilda personer. Nämnderna har därvid befogenhet att besluta jämlikt barnvårdslagen, nykterhetsvårdslagen och socialhjälpslagen samt annan lag eller författning enligt vilken uppgifter rörande enskilda personer åligger dessa nämnder.

Spridning av verksamheten till distrikt

Inflyttningen i socialbyrålokalerna var i stort sett avslutad i början av mars månad 1967. Fr.o.m. denna månad övertog också socialvårdsnämnderna i distriktet handläggningen av personärendena. Vid sammansättningen av socialsekreterarnas arbetsgrupper gjordes försök att i varje grupp placera så många socialassistenter från de tidigare specialiserade arbetsområdena som svarade mot det antal ärenden enligt skilda lagområden, som kunde antas komma att bli aktuella inom kretsen. Av flera skäl — bristande tillgång på personal, placering av på delar av lagområden starkt specialiserad personal, uttalade önskemål om placering på viss socialbyrå etc. — kunde samtliga kretsar ej få tillfredsställande tillgång till personal med god erfarenhet från verksamhet inom de tre mest aktuella lagområdena. I anslutning till genomförandet accentuerades också en redan tidigare påbörjad ökning av socialhjälpverksamheten, som kom att ta alltför stora delar av arbetskapaciteten i anspråk.

Betydande tekniska svårigheter låg också i att sprida verksamheten till socialbyråerna samtidigt som den måste fortgå med minsta möjliga störningar gentemot klienterna. Information om den nya organisationen skedde på bred front. Sålunda informerades såväl genom annonser, utställning och broschyrer som i särskilda meddelanden till klientgrupper. Att ställa om de besökande till nya lokaler visade sig lätt och tacksamt att genomföra. Svårare var däremot att snabbt få register och kontorsservice att fungera. Ännu i början av 1968 arbetas med enstaka kvardröjande problem, som dock har sin rot i tidigare förekommande brister inom dessa områden.

Ärendefördelning

Vissa "fasta ärenden" som barnvårdsmannaskap, fosterbarnsärenden inom staden och samhällsvårdsärenden har fördelats på flertalet assistenter. Nya ärenden tilldelades inledningsvis den socialassistent inom kretsen som tidigare arbetat inom det specialområde ärendet bedömdes komma att höra hemma inom. Utvecklingen har därefter gått olika snabbt på socialbyråerna. På grund av det

tidigare redovisade förhållandet att kretsarna har ojämn tillgång på specialister blev det ur arbetsbelastningssynpunkt snabbt naturligt att på vissa byråer tilldela assistenterna ärenden även inom områden, som tidigare ej varit vederbörandes specialitet. Detta blev särskilt nödvändigt när det gällde socialhjälpssärendena på grund av det kraftigt ökade antalet.

Den socialassistent som tilldelats ett ärende på en socialbyrå som ännu i viss utsträckning tillämpar den lagområdesstyrda ärendefördelningen behåller givetvis ärendet även om det visar sig innehålla problem, som måste behandlas med hjälp av flera av de sociala lagarna.

Emedan socialassistenternas kunskaper inom samtliga vårdområden ännu varierar är det således naturligt att tekniken för ärendefördelningen än så länge varierar mellan socialbyråerna. På fyra av de sex byråerna sker dock ärendefördelningen i det närmaste utan beaktande av assistenternas tidigare specialisering.

Utbildningsbehov

Sociallagstiftning Även en tämligen nybliven socionom som arbetat någon tid inom en lagområdesspecialiserad förvaltning, känner sig tveksam inför ärenden som aktualiseras även inom andra lagområden. Utbildning i sociallagstiftning före en övergång till arbete inom flera lagområden är nödvändig men bör också fortsätta i form av löpande fortbildning.

Utredningsarbetet skall visserligen bedrivas utan förutfattade meningar om vilka sociala lagar som skall användas för att avhjälpa eller lindra sociala störningar. Först när socialarbetaren har klart för sig vad han tror sig kunna åstadkomma utifrån klientens egna förutsättningar har han — teoretiskt — anledning att fråga sig inom vilket eller vilka lagområden han skall röra sig. Men det visar sig i praktiken att den socialarbetare som bäst känner lagstiftningens möjligheter också lättast får impulser till adekvata insatser. Den nya organisationen har visat sig ägnad att vidmakthålla tjänstemännens utbildningskunskaper inom ett vidare fält, vilket ökat säkerheten i utrednings- och behandlingsarbetet.

Socialvårdsmetodik Om socialvårdsmetodiken har sagts att den kan betraktas som en arbetsprocess, som syftar till att hjälpa enskilda eller grupper av individer att utifrån sina förutsättningar mera effektivt bemästra problem, som rör deras sociala anpassning.

För socialarbetaren är det angeläget att inte bara stanna vid kartläggning av symptom utan också söka bedöma om dessa ger tillräckliga motiv för åtgärder från socialvårdens sida. Det gäller att fördjupa iakttagelserna av symptom och problem, så att de tillåter analys och beskrivning av de samverkande orsaker, som yttrat sig i en social störning. Diagnosen blir — liksom för läkaren — en förutsättning för en riktig terapi. En riktig behandling förutsätter bland mycket annat såväl kunskap om de förhållanden som påverkar relationen mellan klient och socialarbetare som förmåga att sätta det förväntade behandlingsresultatet i förhållande till klientens egna förutsättningar till social återanpassning.

Socialvårdsmetodiken har under de senaste tio åren utvecklats i hög grad såväl teoretiskt som genom praktisk utövning. En socialvård som är inriktad på att inte endast avhjälpa symptom på sociala störningar utan även vill göra försök att komma till rätta med orsakerna behöver således utövarer med kunskap om modern socialvårdsmetodik.

Administrativ teknik Socialt utredningsarbete är i grunden lika vare sig det sker i ärenden som uppfattas ligga inom barnavårdslagens, nykterhetsvårdslagens eller socialhjälpslagens område. Det är också möjligt för en socialarbetare att lära sig behärska samtliga dessa lagområden. Omfattningen är måttlig i förhållande till vad vissa yrkesgrupper inom rättsväsendet måste spanna över. Med vad som visar sig vara komplicerat att behärska tillräckligt i detalj är den handläggnings-teknik, som utbildat sig inom de skilda lagområdena. Det fordras en omfattande övning för att utan misstag verkställa en av nämnden beslutad åtgärd eller under en behandlings förlopp ha klart för sig vad som skall iakttas när det gäller rapportering, registrering etc. Erfarenheten visar att

en förutsättning för snabbhet i ärendehandläggningen är intensiva övningar i de arbetsrutiner som gäller för socialförvaltningen såväl externt som internt.

Tillkomsten av den samlade socialförvaltningen i Göteborg innebar bl.a. ökade resurser för arbetsledning och möjligheter till lagarbete kring komplicerade fall. Socialbyråernas arbetsledande personal utgöres främst av socialchef, byråsekreterare och socialsekreterare — de senare chefer för socialassistentgrupperna. Det visade sig angeläget att i samverkan med den ledande personalen dels i detalj klarlägga arbetsuppgifterna för denna, dels diskutera vad som ligger i chefsuppgiften dels också studera tekniken att leda en grupp underställda medarbetare. Erfarenheten pekar på behov av ytterligare utbildning för denna kategori i t.ex. arbetsledning och arbetspsykologi.

Övrig utbildning Den utbildning som sedan början av 1966 pågår i Göteborg för personalen i det sociala utrednings- och behandlingsarbetet omfattar inte bara sociallagstiftning, socialvårdsmetodik och administrativ teknik utan även t.ex. psykologi och sociologi. Erfarenheten har visat att ämneskombinationerna varit i stort sett riktiga. Men det praktiska arbetet har också visat på behov av dels träning i egna arbetsuppgifter med den kamerala personalen dels träning i kontakt- och serviceteknik med alla personalkategorier — speciellt dock receptions- och telefonväxelpersonal.

Arbetsfördelning

Redan efter kort tid stod det klart dels att vissa ärendetyper bör koncentreras till specialiserade socialassistenter dels att vissa ärenden bör förläggas till kvalificerade utredningsbiträden under god arbetsledning. En del ärenden — t.ex. korta socialhjälpärenden, vissa samhällsvårdsärenden enl. 31 § bvl, arbetslöshetsunderstöd, körkortsärenden, husmoderssemesterärenden samt upprättande av ansökningar om diverse bidrag och förmåner såsom bidragsförskott, familjebidrag, familjebostadsbidrag, bostadsbidrag åt handikappade och handikappresor — bör således skiljas ut från den all-

roundarbetande assistentens ärenden och förläggas till antingen speciella assistenter för avgränsade ärenden eller kvalificerade utredningsbiträden.

En försöksverksamhet har igångsatts för att utvärdera vilka ärendetyper eller arbetsmoment, som bör förläggas till speciell personal. Redan nu kan sägas att utredningsbiträden kan ge assistenterna en väsentlig avlastning från rutinarbetet och för dem möjliggöra en koncentration på ärenden som innebär social behandling med ianspråktagande av resurser inom hela socialvårdsområdet.

Samverkan med specialister

För att tillgodose kravet på helhetssyn skall socialassistenten ha ansvaret för att alla erforderliga utrednings- och behandlingsåtgärder rörande sin klient blir vidtagna. Givetvis kan alla assistenter ej själva klara samtliga moment utan måste remittera klienter till olika specialister. Kontakt med en medarbetare på samma socialbyrå, som är expert på ett speciellt lagområde, är vanlig och naturlig. Assistenten överlämnar därmed ej ärendet till kollegan utan inhämtar endast hans expertuppfattning. Experten måste ofta ha egen kontakt med klienten för att kunna ta ställning. Förhållandet kan jämföras med det som råder när den allmänpraktiserande läkaren remitterar en patient till en specialist för utlåtande. Det har visat sig att så länge lagstiftningen är splittrad på vårdområden föreligger behov av personal med lagområdesspecialisering, som kan ge råd och anvisningar. Under ett inledande skede bör det således finnas specialister placerade på socialbyråerna som kan delta i klientarbetet inom sina specialområden även om antalet hänvisningar av detta slag är lågt. Det är emellertid angeläget att denna expertgrupp blir så ringa som möjligt och att den minskas efterhand som socialarbetarnas allroundkunskaper ökar.

Ett alternativ till placering av specialister på socialbyråerna i distrikten är att placera dessa i den centrala förvaltningen för tjänstgöring som någon slags socialvårdskonsulenter. Den tanken har emellertid avvisats under hänvisning till socialchefernas kompetens.

Socialassistenten har också behov att samverka

med andra specialister och expertorgan inom och utom socialbyrån — PBU, socialläkare, socialmedicinska kliniker, abortrådgivningsbyråer etc. Det kan ytligt sett te sig enkelt att bedöma när och på vilket sätt samverkan skall ske. Erfarenheten visar emellertid att det krävs en medveten information från socialbyråledningens sida i frågor som berör samverkan med specialister på skilda nivåer för att största möjliga effekt skall kunna utvinna av expertinsatserna. Särskilt har detta visat sig vara fallet när det gäller socialläkarna, vars antal har utökats samtidigt som nya arbetsformer prövas. Till skillnad från tidigare deltar socialläkarna bl.a. allt mera i arbetsgruppernas konferenser om komplicerade fall och tar upp sådana till utredning i samråd med grupperna.

Förtroendemannaorgan

Som ovan redovisats finns i varje socialvårdsdistrikt en socialvårdsnämnd för handläggning av personärenden inom barnvårds-, nykterhetsvårds- och socialhjälpområdet. Nämnderna sammanträder i allmänhet varje vecka.

Förtroendemännen tillvarar på ett utmärkt sätt de möjligheter till helhetsbehandling som ligger i prövning av ett sammansatt ärende i en enda social nämnd. Om bristande redovisning av någon av ett ärendes samtliga delar antagits föreligga, har detta lett till frågor från förtroendemännens sida. Emedan förtroendemännen till skillnad från tjänstemännen endast i mindre grad berörts av de praktiska omställningsproblemen, har dessa snabbare än tjänstemännen kunnat ta ut fördelarna av samordningen. Utan överdrift kan därför sägas att förtroendemannaorganisationen i distrikten fungerar helt enligt intentionerna.

Socialvårdsnämndernas storlek (nio ledamöter och sex suppleanter) har varit föremål för diskussion enskilda ledamöter och tjänstemän emellan. När flertalet ledamöter och suppleanter är samlade är det fråga om en mycket stor grupp, vars arbetsduglighet kan diskuteras. För klienter som inställer sig inför nämnden kan den stora gruppen verka pressande. Å andra sidan är det i den nya förtroendemannaorganisationens inledningsskede angeläget att tillvarata all den sakkunskap som

ledamöter förvärvat i specialnämnderna. Alltför stora nämnder inbjuder emellertid också till underindelning i arbetsutskott, vilket kan motverka helhetssynen om den sker med utgångspunkt från ärendetyper.

Klientreaktioner

Diskussioner om helhetsbehandlingen i socialarbetet kan endast innehålla antaganden om hur klienterna upplever situationen att endast ha en grundläggande tjänstemannakontakt. Föreningen Sveriges socialvårdschefer och andra har försökt att intressera forskare för att studera klientreaktionerna utan att hittills ha lyckats. De slutsatser som kunnat dras i Göteborg bygger således endast på klienters spontana uttalanden och reaktioner.

När det gäller den mest näraliggande samordningen, nämligen av nykterhetsvård och socialhjälp kunde redan tidigt konstateras en ytligt sett mera positiv inställning till tjänstemannen från klientens sida med åtföljande möjlighet för tjänstemannen att få gehör för behandlingsförslag. Det yttre uppträdandet hos nykterhetsvårdsklienterna förbättrades betydligt. Bakom beteendeförändringen ligger givetvis bl.a. klientens insikt om att socialassistenten även har att bedöma ett eventuellt socialhjälpbehov. Tidigare fick klienten lägga fram den delen av problemet för en annan assistent. Den skisserade effekten kan icke erhållas hur god kontakten än är tjänstemän emellan. På grund av den tidigare antydda ärendeanhopningen på socialhjälpssidan och problemen i samband med den lokalmässiga omflyttningen har socialassistenterna ännu ej haft tillräcklig tid att tränga bakom symptomen på den sociala störningen. På de socialbyråer som ännu delvis tillämpar en lagområdesstyrd ärendefördelning har därför antalet sammansatta ärenden uppfattats vara färre till antalet än vad som borde vara fallet enligt i andra sammanhang utförda analyser. Det har dock kunnat konstateras att det inte förekommer några uttalanden från klienternas sida om att "det var bättre förr". I uppföljningen av erfarenheterna av omorganisationen kommer att ingå ett enkelt försök att genom intervju eller enkät få en viss uppfattning om klientreaktionerna.

Personaldimensionering

I den tidigare specialinriktade organisationen utfördes arbetsmätningar som underlag för bedömning av personalbehov för skilda ärendetyper vid en viss kvalitetsnivå på utrednings- och behandlingsarbetet. Denna nivå uttrycktes genom tal som angav den tid socialassistenten kunde ägna åt direkt klientkontakt, antalet kontakter med klienten och eventuella referenter, antalet hembesök i vissa ärendetyper etc. Som synes var det fråga om ett mycket förenklat sätt att uttrycka kvalitet.

Det har ännu ej förflutit tillräckligt lång tid för att mätningar av insatser inom flera vårdområden skall kunna utföras. Hur personalbehovet på lång sikt kan komma att ställa sig är svårt att avgöra. Det påverkas av flera faktorer, varav några kan framhållas. I helhetssynen ligger en vidare målsättning än den som är möjlig att uppfylla när behandlingsarbetet endast inriktas på en del av det problemkomplex en klient kan uppvisa. Omfattande samverkan med specialister kräves för att man skall kunna tillgodose ambitionen. Grupparbete fordras kring mera komplicerade fall. Osäkerhet kan bestå inför handlägningsgången beträffande ärenden inom vissa lagområden. Inom förvaltningen finns därtill en medveten strävan att ge socialassistenterna ett mera kvalificerat arbete bl.a. genom att inrikta detta på diagnos och behandling. Slutsatsen blir att man måste ställa ambitionen — målsättningen — i relation till personaldimensioneringen och att effektiviteten i det sociala arbetet således icke kan mätas i förhållandet mellan klienter, besök eller liknande och personalantalet utan främst genom en registrering av vunna resultat. Mätningstekniken är emellertid komplicerad och ännu ej utvecklad.

Behandlingsresultat

Oavsett hur arbetet bedrivs är resultatskontrollen utomordentligt svår. Vanligen går den till så att man "känner på sig" hur stor rehabiliteringseffekten är av de insatta behandlingsresurserna. Det har hittills ej kunnat utrönas vilka data som är relevanta för resultatsbedömning. Det finns vidare endast ett ringa antal undersökningar om rehabiliteringsgraden inom en utvald grupp av klienter.

Det är troligt att en mera systematisk behandling av tillgängliga data kan möjliggöra en allmän bedömning av vissa behandlingsåtgärders rehabiliteringseffekt. De data som socialtjänstemannen för närvarande har att arbeta med medger dock inte någon mera ingående analys. I avvaktan på att behandlings- och mätmetoderna utvecklas måste därför den mera ingående resultatsanalysen inskränkas till stickprovsvis uttagna ärenden.

Svårigheten att utöva resultatskontroll visar på angelägenheten att utveckla informationsbehandlingen inom den kommunala socialvården. Av detta och andra skäl har inom socialförvaltningen startats ett projekt rörande utformningen av ett datamaskininriktat informationssystem.

Fotoprint kan

BLANKETTER

Distinkt tryck på högklassigt papper, rätt pris och omgående leverans är orsaken till att allt fler läkare och sjukvårdsinrättningar anlitat vår blankettservice.*

Några blankettproblem får Ni aldrig, om Ni vänder Er till oss. Vi är utrustade att utveckla och tillverka för Er passande blanketter, att användas i de rutiner som ingår i såväl vård som administration.

Välkomna med Era beställningar och förfrågningar.

Tryckeriaktiebolaget

fotoprint

Kungsbacka

Tel. 0300/110 00-1-2

*På grund av ständigt ökad ordergång och därav allt rationellare uppläggning av blanketttrycket är priserna 1968 för 4:e året i följd desamma.