

En socialtjänst på villovägar

Filosofen Friedrich Hegel framhöll att samhällsutvecklingen sker enligt principen tes, antites och syntes. På vanlig svenska betyder det att utvecklingen sker i hopp mellan olika extremer för att så småningom landa i ett förnufts mellanväg. Socialtjänsten har under åren vandrat från att vara en repressiv myndighet till att som under tiden för socialtjänstreformen betona respekt, service och självbestämmande för utsatta människor. Tvångsåtgärder skulle knappast förekomma.

En blick på socialtjänstutvecklingen (fattigvården) under de senaste hundra åren visar att någon balanserad syntes enligt Hegels tänkande aldrig uppnåtts. Istället har olika slag av populistiska ageranden inneburit att socialtjänsten kastats mellan olika extremdiken. Detta har inneburit att någon tilltro till socialt arbete inte etablerats.

Rättslöshet, moraliserande och privatfilosofiska värderingar och insatser har varit socialtjänstens signum. I en undersökning nyligen av SKTF framkom att 5 av 6 invånare saknar förtroende för det arbete som bedrivs. Dagligen skrivs artiklar om hemlösa som far illa, gamla människor som far illa i sina hem utan plats inom äldreården. Ungdomar och barn placeras tvångsvis på institutioner och familjehem och får sedan svårt att återkomma till ett socialt liv. Utsatta, ofta psykiskt sjuka, missbrukare, låses in på institutioner.

Ett vanligt resonemang är att dessa människor har sig själva att skylla. Som om utsatta människor själva väljer att drabbas av psykisk sjukdom, få missbruksproblem eller föräldrar som misshandlar.

En granskning av statistik visar att bostadsorten kan vara avgörande för om du och din familj får hjälp i en social krissituation, eller om barn omhändertas och du själv inlåst på ett HVB-hem. Bilden över tillämpningen av tvångslagarna skrämmer. Det är sällan en kompetent och erfaren verksamhet som möter socialt utsatta familjer utan en myndighet som präglas av fördomar, dålig kompetens och brist på empati. Ren godtycklighet kan avgöra hur en insats eller ett ingripande går till.

Socialtjänstens lagar är fortfarande en klasslagstiftning riktad mot svaga grupper i samhället. Under senare år har kraven och möjligheterna att få bistånd och hjälpinsatser begränsats. Tidvis kan hävdas att ren klappjakt pågår mot utsatta familjer, där fokus ofta ligger mer på hur kostnader kan minskas än hur effektiv hjälp kan ges. Denna klappjakt sker ofta i nära samarbete med arbetsförmedling och försäkringskassa; ett arbete som fördjupats senare år.

Det är inte ovanligt att kommuner skapar handläggningsrutiner som strider mot bestämmelser i socialtjänstlagen. Vistelsebegreppet infördes för att garantera att den kommun där den enskilde befann sig alltid skulle vara skyldig att lämna/ pröva behövligt bistånd. Detta hindrar inte att kommunerna i StorStockholm genom ett avtal bestämt att vistelsebegreppet inte skall gälla fullt ut.

Socialtjänstens arbete styrs ofta av arbetssätt som kan beskrivas med ordspråket "snålheten bedrar visheten", och där det korta perspektivet och ett "SvartePetter"-

tänkande avgör färdriktningen. De sammanlagda samhällskostnaderna blir onödigt stora.

Socialarbetare med fokus på klientarbete är numera en bristresurs, då arbetet byråkratiserats och fokus ligger på dokumentation, stelbenta rutiner och kunskaper om verksamhetssystem.

Socialarbetarens tid för klientmöten uppgår idag till c:a 15 – 20%, mot 70-talets 80%. Även behandlingsinsatser skall numera – enligt socialstyrelsen - dokumenteras. Styrelsen anser att detta handlar om kvalitet och rättsäkerhet. Kravet innebär naturligtvis att tiden för klientmöten minskar ytterligare och att det "riktiga" kvalitetsbegreppet, det vill säga mötet med klienten, urholkas ytterligare.

Klienter kan upplevas som störningsmoment i "socialarbetarens?" byråkratiska värld. Begrepp som solidaritet, empati och bemötande blir utan innehåll i en vardag där allt fler människor hamnar utanför rätten till en grundtrygghet. Socialtjänstens repressiva prägel har förstärkts under senare år. De samhällsförändringar som sker urholkar ytterligare människors grundläggande rätt till trygghet.

Hur begrepp som barnperspektiv kan ges ett konkret innehåll med dagens socialtjänstarbete är svårt att förstå. Barnperspektivets innehåll diskuteras sällan, eller aldrig, men ordet upprepas som ett mantra. Begreppet måste självfallet införlivas i ett helhetsperspektiv för att ges ett gripbart innehåll

Den ideella sektorns betydelse minskar, delvis som följd av ett "moderniserat" regelverk som försvårar för förtids- och ålderspensionärer att engagera sig ideellt, då de ekonomiska villkoren ändrats så att en pensionär själv – av egna medel – måste stå för omkostnaderna för ett uppdrag. Socialstyrelsen tolkar också kvalitetsbegreppet på ett sådant sätt att ideella insatser försvåras. Förvaltningsdomstolarnas praxis har hårdnat och stegvis gröpt ur innehållet i socialtjänstlagen.

Samhällets repressiva syn på utsatta människor är inget nytt påfund. Under 1800-talet och fram till 1981 fanns en exklusiv lagstiftning (1833 års lag om Laga försvar, 1885 års Lag om lösdrivare, Lagen om samhällsfarlig asocialitet, upphävd först 1982), där lagarna än tydligare hade sin udd riktad mot "undermåliga" medborgare, som på olika sätt skulle näpsas. Lagstiftningen är, och måste vara, ett uttryck för samhällets moral och klargör hur besuttna medborgare tar sig rätten att hantera utsatta medborgare på sätt de finner lämpligt.

Människor som anses vara psykiskt eller fysiskt underlägsna har man ansett sig ha rätten att Internera i arbetsläger, låsa in på institutioner eller kastrera och sterilisera. Flera av arbetarförfattarna, bland annat Jan Fridegård, har beskrivit detta arbete i romansviten (egna erfarenheter) om Lars Hård. När socialtjänstlagen tillkom 1982 var intentionen att socialtjänsten skulle lämna rollen som en samhällets "städgumma" för en verksamhet som skulle präglas av service och stödåtgärder och där repressiva och klassinriktade tvångsåtgärder knappast skulle förekomma.

Individinriktade insatser skulle minska och socialtjänsten stärka arbetet med att påverka samhällsbyggandet. Formerna för sådana insatser saknas. En blick på

socialtjänstens delegation visar att förebyggande insatser, i den mån de överhuvudtaget finns, nästan undantagslöst ligger på politisk nivå. Dessutom låter sig generella förebyggande insatser – som socialstyrelsen uttrycker det – knappast införlivas i ett system med kontroll på individnivå.

Socialtjänstlagen skulle vara flaggskeppet i socialt arbete och för ytterst allvarliga undantagssituationer skulle finnas två säkerhetsjollar. Den ena jollen var möjligheten till tvångsomhändertagande (obegränsad tid) av barn och ungdomar enligt LVU, den andra jollen tvångsomhändertagande (sex månader) av vuxna missbrukare.

Det sociala arbetet skulle präglas av orden i lagens portalparagraf:

"Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas

- ekonomiska och sociala trygghet
- jämlikhet i levnadsvillkor
- aktivt deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten skall, under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation, inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser.

Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet"

Hur har portalparagrafen kunnat omsättas till konkreta handlingar i socialtjänstens vardagsarbete? Hur är det med den ekonomiska och sociala tryggheten? Är samhället jämlikt och ger alla medborgare samma förutsättningar, oavsett bostadsort? Statistiken visar att utvecklingen gått i motsatt riktning. Många flyktingar/invandrare med sjukersättning (f d förtidspension) får så låg inkomst att de fram till 65 år tvingas leva på socialtjänstlagens miniminivå för försörjningsstöd. En nivå som är tänkt att leva på under korta perioder.

Ett ökat antal medborgare har ställts utanför trygghetssystemen och många familjer lever i utsatta situationer och omfattas inte av samhällets "sista skyddsnet", socialtjänsten. Många invandrade familjer lever på flykt i rädsla för en socialtjänst som har en rapporteringskyldighet till polismyndighet.

Hur är det med rättsäkerheten? Råder en likhet inför hur människor hanteras inom ramen för socialtjänstens arbete? Socialstyrelsens statistik visar att många kommuner bara i mindre utsträckning använder sig av flaggskeppet socialtjänstlagen medan jollarna och undantagslagstiftningen, LVU och LVM, kommer till daglig användning vid vård utom hemmet. Av statistiken för 2006 framgår att kommuner använt lagstiftningen så här:

LVU 2006

Kommuner med LVU som huvudåtgärd

Nykvarn 11 LVU 6 Sol (8900 inv)

Torsås 6 LVU 4 SOL (7000 inv)

Hjo 5 LVU 4 Sol (9000 inv)

Kommuner som inte behövt använda LVU

Älvdalen 0 LVU 9 Sol (7500 inv)

Ragunda 0 LVU 8 Sol (5000 inv)

Vilhelmina 0 LVU 7 Sol (7000 inv)

LVM 2006

Kommuner som arbetat utan LVM

Vara 0 (16 000 inv)

Ulricehamn 0 (22 000 inv)

Kommuner som behöver LVM

Trollhättan 6 (54 000 inv)

Härryda 9 (32 000 inv)

Flera slutsatser kan dras av statistiken. Det är tydligt att socialtjänsten har olika förutsättningar för att erbjuda utsatta familjer och personer lämpliga insatser. Många kommuner har ett sådant professionellt bemötande att de – enligt socialtjänstlagens intentioner – aldrig, eller endast i extrema undantagssituationer, behöver använda sig av tvångsomhändertaganden. Andra kommuner tycks helt sakna sådana möjligheter och tillämpar bara undantagsvis socialtjänstlagen vid placering utom hemmet.

Undantagslagstiftningen blir här regel. Det är tydligt att det är så att det i många kommuner är personligt tyckande och godtycke som avgör vilka åtgärder som vidtas. Länsstyrelsen har en tillsynsskyldighet över socialtjänsten men jag har aldrig varit med om att denna myndighet någonsin granskat någon kommun utifrån nämnda brister. Jag har också ofta upplevt att personal från tillsynsmyndigheten uttrycker en allmän uppgivenhet i sin tillsyn, då de upplever sig sakna sanktionsmedel.

En granskning av LPT, som många gånger utgör ett alternativ till LVM och också till LVU, visar att skillnaderna mellan länen tydligt avspeglar en lagstiftning som

tillämpas godtyckligt. LPT är tillämpbar oavsett ålder då psykisk sjukdom kan drabba såväl gammal som ung. Märkligt nog finns flera landsting som vägrar använda lagstiftningen för psykiskt sjuka barn och ungdomar. Konsekvensen blir att LVU används istället. Till saken hör att LVU inte skall användas vid en primär psykisk sjukdom. Även här råder alltså rättslöshet.

Hur är det med socialtjänstens insatser? Visar en uppföljning av insatserna för barn, ungdomar och vuxna att människor får effektiv hjälp? Sanningen är att uppföljningar av familjehemsvården (Vinnerljung m fl) visar att det inte går bättre i livet för barn som blir omhändertagna än för de barn som blir kvar i sina "dåliga" hemmiljöer. Tendensen är närmast det motsatta. Går det bättre för vuxna som tvångsplaceras på LVM-hem? Sanningen är också här att några sådana slutsatser inte kan dras.

Det är tveksamt om sådana placeringar ens kan rädda livet, annat än kortsiktigt, på svåra missbrukare. Långsiktigt är det sannolikt att risken för en för tidig död ökar. Vad gäller barn- och ungdomar som placeras på SIS-hem visar empirin att dessa ungdomar får väldigt svårt att återvända till ett socialt liv. En vanlig utveckling är ett livslångt institutionsboende, ofta inom kriminalvården. Tendensen är att utsatta ungdomar med ett kvarstående socialt nätverk klarar sig bättre. Detta nätverk kan utgöra ett skydd och motkraft mot samhällets vård.

Vad kan vi då lära oss av dessa erfarenheter. Slutsatsen är att socialtjänsten måste bli betydligt försiktigare än nu med att genom tvång skilja människor från deras nätverk. När separationer krävs bör all kraft sättas in på att bygga upp eller förstärka kontakten med individens nätverk. Det finns goda exempel på framsynta socialtjänster som praktiskt taget aldrig – som lagstiftaren avsåg – behöver tillgripa tvångsåtgärder, medan det också – som visats - är vanligt att undantagslagarna tillgrips dagligen.

Enstaka kommuner har kunnat visa att de, trots svåra sociala problem, i årtionden kunnat undvika tvångsåtgärder. Nödvändiga ingripanden har kunnat ske med stöd av socialtjänstlagen.

Socialtjänsten måste utveckla arbetssätt som består av empatiska möten med människor. Genom sådana möten skapas förutsättningar för att bygga broar och allianser för att uppnå ett tryggt och varaktigt stöd. Socialtjänsten förfogar tyvärr inte över någon mirakelkur för att genom tvångsingripanden förändra sociala missförhållanden. Tvärtom visar erfarenheten att separationer och tvångsomhändertaganden ofta bidrar till svårläkta skador. Det sociala arbetet måste ha utgångspunkten i att genom respektfulla och förtroliga samtal med utsatta människor återge dem en känsla av sammanhang, meningsfullhet och inflytande.

Genom instrument som BBIC finns en risk för att klienten blir utredd som objekt med utredarens bedömningar, ställningstaganden och hantering av manual i centrum. Klienten får svårt att inse att han/hon är den viktigaste aktören i utredningsarbetet. Det ställs stora krav på erfarenhet och lämplighet för att arbeta empatiskt med denna utredningsmodell. I socialt arbete är det viktigt att hitta det unika hos människor. Verktygen och resurserna måste också präglas av ett multiperspektiv och insatser utgå enligt modellen de "tusen blommorna".

Socialstyrelsen har under senare år haft ambitionen att lyfta fram evidensbaserade åtgärder i socialt arbete. Detta är förståeligt men det finns risker med den metodmässiga likriktning som styrelsen nu gör sig till talesman för. Det goda kan lätt bli det bästas fiende. Med ett evidensbaserat arbete kan det bli svårt att utveckla nya metoder och förhållningssätt. Det kan också bli svårare att i möten erbjuda skraddarsydd insatser.

Många socialarbetare är djupt engagerade i ambitionen att hjälpa utsatta människor och går in i det sociala arbetet med stort allvar och vilja att undanröja sociala missförhållanden. Genom den oreda och avsaknad av struktur som beskrivits, är det förståeligt att många väljer att lämna yrket efter några år. Socialt arbete är ofta ett genomgångsyрке med hög personalomsättning. Idag är det möjligt att en nyexaminerad socialarbetare kan utsättas för ansvaret för att utreda en multiproblemfamilj och att själv föreslå åtgärder, t ex tvångsomhändertaganden. I många kommuner bedrivs en snuttifierad socialtjänst där en helhetssyn i socialt arbete inte är möjlig. Lagstiftningen är otydlig och socialarbetarens behov av stödjande lagstiftning saknas.

För att skapa en socialtjänst som socialarbetare kan känna en stolthet att arbeta i och som också medborgarna kan känna förtroende för, vill jag föreslå följande förbättringsåtgärder:

Social logistik som viktigt begrepp

Det är betydelsefullt att förutsättningarna för socialt arbete kan beskrivas, såväl i det individuella mötet med en individ som på strukturell nivå. Många kommuner har idag organiserat den sociala verksamheten så att en helhetssyn inte är möjlig. I många fall leder detta till en ökad tillämpning av tvångsåtgärder. Nätverkets betydelse måste tydliggöras. Socialarbetaren måste ha tillgång till en samlad verktygsväska. Idag är det vanligt att socialtjänstresurserna inom en kommun är så spridda att en nödvändig samverkan inte kan uppnås. Kontexten i socialt arbete saknas. Synergieffekterna i samverkan såväl inom en myndighet som mellan myndigheter måste tydliggöras. De mänskliga och ekonomiska vinsterna kan bli stora. Social logistik bör etableras som ett särskilt ämne i utbildningen för socialarbetare.

Särskild balk för administrativa tvångsomhändertaganden

Nuvarande lagstiftning och otydliga kriterier för administrativa tvångsomhändertagande bör utmönstras. De hör inte hemma i en modern rättsstat. Det finns stora rättsäkerhetsbrister i nuvarande tillämpning. Tillfälligheter avgör vilken lag som tillämpas. Oklarhet råder om gränssnitten mellan tvångslagarna. Det är av betydelse att lagstiftningen sammanförs i en särskild balk för administrativa frihetsberövanden och att tillämpningsområdet för respektive lag tydliggörs.

Uppföljning och utvärdering av det sociala arbetet

I socialtjänstlagen står att insatser bör följas upp. Idag är detta mycket ovanligt. Det saknas etablerade former för en uppföljning. Det är vanligt att metoder som är

kontraproduktiva fortsätter att användas lång tid. Socialtjänsten är en anslagsfinansierad verksamhet. Det innebär att det inte finns naturliga incitament för att utvärdera insatser. Det är av betydelse för socialtjänstens trovärdighet att samtliga insatser kan beskrivas och följas upp. En uppföljning bör vara en naturlig del i det löpande arbetet. Insatser som saknar uppföljning bör inte tillföras medel.

Förbättrad utbildning och kravprofil för olika arbetsområden

Idag finns inga hinder för att en nyexaminerad socialarbetare kan få ansvaret för att utreda och bedöma behovet av tvångsinsatser för en barnfamilj med multiproblem. För att skapa en trovärdig socialtjänst är det viktigt att det klargörs vilka krav och erfarenheter som måste föreligga för olika typer av utredningar. Det är viktigt att en nyutbildad socionom har ett mentorskap under de första fem yrkesåren. För att utreda barn och barns förhållanden bör ett eget föräldraskap också vara en förutsättning. Personliga förutsättningar för att skapa empatiska och goda möten inom respektive område är en viktig del. Rollspel kan vara en bra metod.

Förändra LVU och LVM

Kriterierna för att använda LVU måste klargöras och varje förslag om LVU-ingripande bör överprövas av en länsrätt som har kompetens att även beakta möjliga frivilliga insatser. Utöver juridisk kompetens bör även det sociala arbetet alltid vara föremål för överprövning. Har socialtjänsten handlagt ärendet på ett professionellt och etiskt riktigt sätt? Har de berörda blivit lyssnade på? Finns det viktiga faktorer som inte beaktats? Ombuden bör utöver juridiskt kunnande även äga god kännedom om det sociala arbetet. Med nuvarande system kan flertalet barn, med en extensiv tolkning, omhändertas med stöd av LVU.

LVM bör förändras till en akutlag som möjliggör att i ytterst allvarliga situationer omhänderta en missbrukare under högst 4 veckor för en avgiftning, inte som nu användas för att låsa in personer upp till ett halvår. Dessa fyra veckor bör bestå av ett intensivt och seriöst arbete av välutbildad personal för att optimera möjligheterna till en livsstilsförändring. En sådan förändring skulle innebära att det inte skulle vara möjligt att använda LVM som alternativ till LPT. Större fel och försummelse i utredningsarbetet bör leda till skadestånd.

Samordna arbetet inom socialtjänst, arbetsförmedling och försäkringskassa

Myndigheterna ovan arbetar i stor utsträckning mot samma målgrupper. Det innebär att det utförs ett dubbelarbete. Det finns goda erfarenheter av att samordna insatser. Det uppstår ofta oklarheter i gränsdragnings- och ansvarsfrågor. Myndigheter bör ges möjlighet att såväl lokal- som verksamhetsmässigt samordna arbetet. Det långsiktiga målet bör vara en försörjningsmyndighet. Fördelarna med en samordning är stora såväl för den enskilde som ur kostnadssynpunkt.

Tillsynsarbetet inom socialtjänsten

Länsstyrelsens nuvarande tillsyn bör utmönstras och ersättas av en fastlagd tillsyn inom bestämda områden som har sin utgångspunkt i klienters levnadsförhållanden. Felaktiga åtgärder och olämpliga ageranden bör regelmässigt leda till ekonomisk

ersättning för drabbade. Tillsynsmyndigheten bör i förekommande fall ha rätt att utdöma kännbara viten. Genom en sådan förändring tvingas socialtjänstansvariga tillse att personalen ges tillräckligt stöd i sitt svåra arbete. Det innebär också att nyutbildad personal inte kan ansvara för mer komplicerade ärenden.

Sociala stödinsatser i familjers nätverk kan idag kritiseras av en tillsynsmyndighet medan administrativa omhändertaganden uppfattas som etablerade och goda insatser, trots att empirin visar på motsatsen. Det är inte ovanligt att en kommun med en utvecklad socialtjänst med hög grad av förebyggande instrument inom barn- och missbruksvård kan bli uppringd av länsstyrelsen och ifrågasättas utifrån att kommunen haft så få, eller inga, LVM-ingripanden. Tillsynen bör ha sin utgångspunkt i om människor upplever sig få rätt insatser och blir bemötta på ett respektfullt sätt.

Social ansvarsnämnd i varje län

En särskild social ansvarsnämnd bör finnas i varje län för möjlighet till prövning av administrativa frihetsberövanden. Idag präglas många omhändertaganden av godtycke och alternativen till ett omhändertagande blir inte klarlagda. Därför bör nämnden besitta såväl juridisk som social kompetens. Drabbade skall ha möjlighet till skadestånd. Enskilda drabbade skall kunna göra en anmälan till nämnden om de anser sig utsatta för oskicklig eller felaktig myndighetsutövning. Nämnden bör ha möjlighet att utdöma viten för ett dåligt hanterat utredningsärende.

Södertälje den 7 april 2008

Bengt Thelander

Socionom

Östra Kanalgatan 10

15271 Södertälje

Mobil 0708-861656 hem 08-52244796

Email: bengt.thelander@comhem.se

