

Socialtjänstreformen – en reform som aldrig genomfördes

Ett gammalt ordspråk lyder: ”Det ett snille tänkt ut, kan en dåre förstöra på ett ögonblick”. Vad gäller socialtjänstreformen utgör byråkratin dåren.

1982 ansvarade jag för att utbilda socialsekreterare i den nya lagstiftningen. Det var en spännande tid med tankar om helhetssyn och klientinflytande som viktiga delar.

Andra centrala ord var närhet, samhällsarbete och flexibilitet. Socialtjänstreformen tillkom efter ett mångårigt och brett förarbete där alla fått komma till tals.

Det finns idag skäl att återigen diskutera reformens hörnstenar. Ett sådant skäl är Umeå universitets aktuella undersökning över organisationens betydelse för socialt arbete.

Socialtjänstlagen ersatte en tidigare snårig och specialreglerad lagstiftning, ”symtomorienterad”, där en helhetssyn i det sociala arbetet inte varit möjlig. Man hade olika lagar för socialbidrag, missbruk och barn- och ungdom. Även olika nämnder.

Tanken med reformen var att socialt arbete skulle ske utifrån en helhetssyn på människors situation.

En organisation med en ansvarig socialnämnd framhölls som nödvändig för en helhetssyn. Det betonades att människors hjälpbehov var sammansatta och att insatser därför inte borde splittras upp på olika huvudmän. Stuprörsorganisationen i socialt arbete skulle bort.

Reformen betonade även att socialtjänstens erfarenheter och kunskaper skulle tillföras och påverka samhällsplaneringen. Medborgarna skulle genom nya arbetsätt få förtroende för socialtjänsten. Ett solidaritetstänkande präglade reformen. Tvångsinsatser skulle bara behövas undantagsvis.

Utvecklingen har sedan socialtjänstreformens genomförande gått i en annan riktning. Socialtjänsten har blivit mer specialiserad och symtominriktad. Det vanliga är att flera nämnder svarar för arbetet.

En helhetssyn har införts som endast beaktar delarna.

Umeå universitet, (Björn Blom, Stefan More´n och Marek Perlinski) publicerade hösten 2010 en undersökning om hur olika IFO-organisationer påverkade socialt arbete. De jämförde specialiserade organisationer med integrerade.

Undersökningen visar att det finns tydliga fördelar med en integrerad organisation. Såväl arbetsmiljö som biståndsinsatser blir bättre. Även det ekonomiska resultatet förbättras. En integrerad organisation utgår från en helhetssyn.

Rapporten understryker det kloka i socialtjänstreformens helhetssyn.

Varför har då socialtjänstreformens intentioner inte blivit genomförda?

Som jag ser det har socialstyrelsen haft ett avgörande ansvar för att utvecklingen gått fel. I reformarbetet lyftes flera viktiga utvecklingsområden:

- Flexibla insatser
- Fokus på bra möten för att undvika våld och hot
- Ansvar för behandlingsinsatser i ökad grad på klienten
- Klienten har ett stort ansvar för sin behandlingsplanering
- Kontaktperson skall användas betydligt mer
- Trappstegsmodellen - ett strafftänkande
- Institutioner skall inte styras av detaljerade föreskrifter. Vården skall utformas så att den medger en hög grad av flexibilitet
- Insatser skall utformas från en helhetssyn vilket förutsätter att en nämnd har ansvaret
- Åtgärder i behandling eller rådgivningsverksamhet skall ske utan krav på dokumentation
- Skapa en socialtjänst som medborgarna har förtroende för
- Socialtjänsten bör kunna arbeta utan evidens
- Förvaltningsdomstol skall vid en överprövning pröva ett överklagat beslut till såväl form som innehåll och kunna sätta ett annat beslut i dess ställe.

Vad gäller dessa områden står det klart att flexibiliteten (tid för socialt arbete) försvunnit i en manualbaserad och handlingsplansorienterad socialtjänst. Socialarbetarna är fast i stelbenta verksamhetssystem där tid saknas till socialt arbete i möten med klienter.

Idag åtgår ofta 80-90% av arbetstiden till administrativt arbete. Under 70-80-talet var förhållandet det omvända.

Utredningen framhöll att arbetet mot hot och våld skulle mötas med mer tid för möten med utsatta klienter och inte med tekniska säkerhetslösningar. Utvecklingen har varit den motsatta med säkerhetslösningar i form av larm och säkerhetsglas. Handläggarrum möbleras utifrån säkerhetsaspekter.

Klienterna skulle ses som experter på sina egna behov. Utvecklingen har gått dithän att en "professionell" socialtjänst tror sig "veta bäst". I ett manualbaserat arbete behövs heller inte längre socialarbetare; däremot administratörer av verksamhetssystem.

Utredningen framhöll att det var viktigt att kontaktpersoner skulle nyttjas oftare än tidigare. En klient som önskade en kontaktperson skulle, utom i rena undantagsfall, också beviljas en sådan. Numera är det svårt, ofta omöjligt, att få en sådan insats.

Vad beträffar trappstegsmodellen framhölls att modellen representerade ett "strafftänkande". Det betonades att klienten skulle ges rätt insats från början. Idag är det vanligt med trappsteg inom olika biståndsinsatser.

Utredningen talade för att institutionerna skulle arbeta med en hög grad av flexibilitet och utan tvångströjor i form av detaljerade föreskrifter. Utvecklingen har varit den motsatta och institutionerna har byråkratiserats. En unik klients behov kan därmed inte tillgodoses.

Grundläggande för helhetssynen var att en nämnd skulle ha ansvaret för socialt arbete. Verkligheten är den att socialtjänsten under lång tid styckats upp i olika enheter, "stuprör", med flera ansvariga nämnder och där helhetssynen är symtominriktad.

Behandlingsinsatser och rådgivning skulle enligt utredningen ske utan krav om dokumentation. Även detta har socialstyrelsen förhindrat. Numera skall även sådana insatser dokumenteras.

Utredningen framhöll som viktigt att medborgarna fick ett förtroende för socialtjänstens arbete. Utvecklingen har blivit den att socialtjänsten aldrig varit så ifrågasatt. I en undersökning nyligen genom SKF framkom att fem av sex tillfrågade saknade förtroende för socialtjänsten.

Det betonades också att insatserna skulle kunna bedrivas utan krav på evidens. Det framhölls att socialt arbete skulle utvecklas genom "de hundra blommornas insatser". Insikten fanns om att metoden x eller y var underordnad en enskilds behandlares förmåga till förståelse och empati.

Det var genom att utveckla socialt arbete i möten med klienter och det var genom en utveckling av professionen socialt arbete som behandlingsmålet skulle nås. En unik människa krävde ett unikt bemötande.

Förvaltningsdomstolarna prövar numera sällan innehållet i en överklagad biståndsinsats. Innehållet räknas som "verkställighet" och överlämnas till socialtjänsten att besluta om.

Det innebär att samma socialtjänst som tidigare bedömt att insatsen inte behövs, får ansvaret för utformningen (innehållet) av insatsen. Denna praxis har utvecklats utan stöd av lag eller förarbeten. Förändringen kan härledas till en ändrad syn på utsatta människor.

Rättsäkerheten har urholkats då det med denna praxis är meningslöst att överklaga.

Socialstyrelsen har arbetat för en successiv nedmontering av kärnan i socialtjänstreformen. Byråkrater har aldrig känt sig trygga med begrepp som "helhetssyn" och "empati". De har aldrig förstått sig på begrepp som "socialt arbete". De har känt sig tryggare med en helhetssyn på delar.

Rättsäkerhet och kvalitetsaspekter har förts fram som skäl till att stöpa om socialtjänsten.

I själva verket har det handlat om misstro och behov av kontroll. I detta ligger att socialtjänsten numera avkrävs krav på dokumentation och handlingsprogram för närmast all verksamhet. Klienterna har blivit av sekundär betydelse.

Det är bra möten med människor som utgör en prövosten för riktig kvalite. Evidensbaserad praktik är nonsens inom människovården. Varje människa och varje situation är unik. Det är inte möjligt att jämföra en burk piller med x antal terapeutiska sessioner. Det är ett pseudovetenskapligt kvalitetsbegrepp.

Rättsäkerhets- och kvalitetsfrågor skall i första hand prövas utifrån klienters verklighet och behov av insatser, inte utifrån förekomsten av manualer och stelbenta handlingsprogram

Det är genom att åstadkomma viktiga och banbrytande möten mellan människor som förändring kan ske. Forskning bör inriktas på att tydliggöra mekanismerna i goda möten mellan människor och hur förmågan till empati kan utvecklas och stärkas.

Att framhålla metoder före empatisk förmåga är inget annat än ren humbug. För en duktig och inkännande socialarbetare är metoden ointressant. Denna slutsats är också evidensbaserad

Tillsynen av socialtjänsten har förändrats och berör sällan klienters verklighet. Det kan idag dröja år innan en tillsynsansvarig myndighet har tid att sätta sig in i ett anmälningssärende. Detta innebär att utsatta människor under lång tid kan fara mycket illa. Det kan också dröja avsevärd tid innan ett överklagat biståndsbeslut fastställs i en dom.

Det har funnits enstaka kommuner där försök gjorts att utveckla arbetet och biståndsinsatserna utifrån en helhetssyn. Det har då också varit möjligt att visa hur ett socialt arbete genom kontextmetoder och en helhetssyn dramatiskt kunnat förbättra utsatta individers och grupperns förhållanden.

Dessa försök har bekräftat Perlinskis m fl slutsatser att även det ekonomiska utfallet kunnat förbättras inom ramen för ett integrerat och sammanhållet arbete. Det har visats att det varit möjligt att under decennier undvika tvångsplaceringar enligt LVU och LVM.

Ett uttryck för socialstyrelsens uppfattning av socialtjänstens helhetssyn är nu att dess förre generaldirektör föreslagit en separat barnavårdslagstiftning. Förslaget, om det genomförs, innebär att helhetssynen förvisas till en historiens skräpkammare.

Vi är snart tillbaka vid tiden före socialtjänstreformen med en symtomorienterad lagstiftning. Socialstyrelsen har även uttalat sig för särskilda utbildningsvägar för socialarbetare beroende på om det handlar om barn, vuxna eller beroendefrågor.

Sammantaget innebär socialstyrelsens förslag och agerande ett dråpslag mot en helhetsorienterad socialtjänst och ett angrepp på en solidarisk socialpolitik.

Byråkrater har aldrig haft någon tilltro till människors egna resurser.

Om socialstyrelsen hade varit lojal med och arbetat för grundstenarna i socialtjänstreformen hade det sociala arbetet idag sett annorlunda ut. Socialtjänsten hade haft en legitimitet hos medborgarna och tvångsinsatser varit ovanliga.

En byråkratiserad socialtjänst har nu införts med en helt annan agenda. I denna ligger att misstro utsatta grupper.

Extrema undantagshändelser har lagts till grund för ett nytt och ifrågasättande förhållningssätt mot svaga medborgare.

Aldrig förr har så många barn och ungdomar blivit omhändertagna för samhällsvård. Statistik visar dessutom att samhällsvården inte är någon underkur. Vården leder ofta till ytterligare utsatthet och utanförskap.

Med tanke på hur socialt arbete bedrivs idag är det av stor vikt att socialarbetare tar till orda och argumenterar för ett återinförande av disciplinen socialt arbete.

Socialarbetare hörs idag alltför sällan i den socialpolitiska debatten. Det är också viktigt att nya verksamhetssystem utvecklas som underlättar och är ett stöd i arbetet, inte ett hinder.

Perlinskis m fl avhandling lyfter fram hur rätt socialtjänstreformen var och hur betydelsefullt det är socialtjänsten organiseras rätt. Det är därför av stor vikt att argumentera för att liggande förslag till ny barn- och ungdomslag inte realiserar.

Södertälje den 28 juni 2011

Bengt Thelander
Socialarbetare, Södertälje

070-0478373

bengt.thelander@allt2.se