



Instrument X

- en kortfattad rapport

Tore Svendsen
(tore.svendsen@socarb.su.se)

Utvärderingsrapport mars 2010

Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
Inledning.....	7
Syfte och frågeställningar.....	8
Tillvägagångssätt/metod.....	8
Om fokusgrupper.....	9
Rapportens uppläggning.....	9
Kunskapsläget	10
Systematiska intervjuer och bedömningsinstrument.....	12
Vad är Instrument X?	12
Resultatdel	14
Enkätundersökningen	14
Implementering	14
Används Instrument X systematiskt?	18
Sammanfattning av enkätundersökningen.	18
Intervjuundersökningen.....	19
Implementering	19
Egenmotivation och användarnytta.....	19
Används Instrument X systematiskt?	21
Sammanfattande resultat	22
Analys och diskussion.....	23
Större rättsäkerhet och lika bedömningar?	23
Ekonomiskt lönsamt för kommunen?	24
Klientperspektivet?.....	25
Forskningsargumentet?	25
Varför används inte Instrument X mer systematiskt?	26
Diskussion	27
Referenser:	29

Sammanfattning

Rapporten visar att Instrument X har blivit en viktig del av utredningsarbetet i handläggningen av försörjningsstöd i de tre Nordvästkommuner som har deltagit i undersökningen.

Den visar också på att arbetet med Instrument X fortfarande präglas av ett osystematiskt och ostrukturerat arbetssätt. Bara 6 av 26 personer som besvarat en enkätundersökning anger ett systematiskt användande och det finns flera olika klientkategorier där Instrument X inte används bland de 20 andra handläggarna. Det finns dessutom stora skillnader mellan de olika handläggarna på vilka grupper som undantas.

Trots allt verkar det i grunden finnas en positiv grundinställning till Instrument X bland handläggarna. Enligt en majoritet av informanterna har implementeringsprocessen fungerat väl och det verkar inte vara några större invändningar mot instrumentet i sig. Att Instrument X trots detta inte används på ett systematiskt sätt kan ha flera olika orsaker, vilka diskuteras mer ingående i slutdiskussionen.

Rapporten har vetenskapligt granskats av fil.dr. Katarina Piuva vid FoU-Nordväst.

Sollentuna i mars 2010

Tore Svendsen

Inledning

"Avsaknaden av artikulerade metoder säger oss vidare något om det sociala arbetets karaktär. Verksamheten präglas i mycket hög utsträckning av traderade arbetssätt, personburen kompetens, ad-hoc-lösningar och ett eklektiskt förhållningssätt till teorier och metoder."
(Bergmark & Lundström 2007:15).

Ovanstående citat är möjligtvis en grov generalisering av det sociala arbetet så som det bedrivs i svenska kommuner idag, men det speglar kanske de senaste årens diskussioner kring socialt arbete, dess plats i samhället, dess uppgifter och inte minst om det överhuvudtaget har någon effekt.

Flera intressenter och aktörer med Socialstyrelsen i spetsen har under en följd av år varit förespråkare för ett mer systematiserat synsätt när det gäller i första hand metoder inom socialt arbete. Tanken på att i större grad än tidigare systematisera och kunskapsbasera det sociala arbetet har fått större uppslutning hos de olika aktörerna inom ämnesområdet. Att arbeta med strukturerade metoder har också medfört att sökljuset också har riktats in mot manualbaserade utredningsinstrument för att på ett mer vetenskapligt sätt än tidigare kunna utreda klienters behov av insatser och åtgärder. Detta dels av kostnadseffektivitetsskäl, men också för att kunna stärka klienternas position och tillförsäkra den enskilde klienten en högre rättvisa i fråga om bedömningarna av hans eller hennes hjälpbehov.

Instrument X är ett utredningsverktyg utvecklat för att användas som utrednings- och beslutsunderlag vid nybesök och nysamtal vid försörjningsstödsenheter inom kommunala verksamheter. Instrumentet används för närvarande vid ett flertal av Stockholms Nordvästkommuner. Instrumentet består av fyra delar:

- en utredning för att bedöma rätten till ett eventuellt ekonomiskt bistånd
- en utredning för val av insats.
- en mall för hur en handlingsplan skall kunna upprättas
- ett formulär för uppföljning och utvärdering

I ett informationsblad/försättsblad finns en mycket detaljerat genomgång av hur Instrument X skall och bör användas, vilka syften som ligger till grund och hur utredning, förslag till beslut och åtgärd hänger samman. Om man läser guiden är det svårt att inte få en bra förståelse för Instrument X. Guiden är instruktiv och väl genomarbetad och ger detaljerade anvisningar om hur Instrument X kan och bör användas i det praktiska arbetet.

I det följande ges en kortfattad sammanställning över de resultat som framkom i den undersökning av Instrument X som utfördes för FoU-Nordväst under senare delen av hösten 2009.

Det empiriska underlagets storlek begränsar möjligheterna för att verkligen kunna ge en fördjupad bild av hanteringen av Instrument X och tiden har varit för kort för att kunna granska materialet så grundligt som varit önskbart, men det är min förhoppning att materialet kan fungera som en utgångspunkt för vidare diskussioner kring och metodutveckling av Instrument X

Jag vill här också tacka alla deltagande för er medverkan i undersökningen.

Syfte och frågeställningar

Syftet med undersökningen har varit (och är om intresset fortfarande finns) att ge en bild av hur grupper av handläggare av försörjningsstöd inom tre av Stockholms nordvästkommuner förhåller sig till och hanterar den utredningsmanual, kallat *Instrument X*, som förväntas ligga till grund för arbetet vid de studerade kommunernas ekonomisektioner. Uppfylls syftet med instrumentet som angavs då det implementerades är en fråga, om instrumentet gagnar handläggare och klienter en annan.

Frågeställningar som har legat till grund för undersökningen är de följande:

- Hur uppfattar handläggarna att implementeringen av Instrument X har genomförts?
- Vilken motivation har handläggarna av försörjningsstöd till användandet av Instrument X?
- Används Instrument X systematiskt och integrerat i arbetet?

Tillvägagångssätt/metod

Sammanställningen bygger i huvudsak på två huvudkällor. Den ena är sammanställning av svar på en enkät som Ellen Notini, verksam inom projektet i Solna, utarbetat i samarbete med FoU-Nordväst. Den andra är en redovisning av tre fokusgruppsintervjuer som gjorts i anslutning till enkäten. Fokusgruppsintervjuer har valts eftersom metoden är ett bra komplement till enkätundersökningar för att tolka och fördjupa resultat av enkätundersökningar (Wibeck, 2000).

Enkäten delades i oktober 2009 ut till 28 handläggare. 26 fullständiga enkätsvar bearbetades och följdes upp med tre fokusgruppsintervjuer i två av de tre deltagande kommunerna. Enkäten kan inte sägas vara representativ för alla kommuner inom Nordvästområdet, då enbart tre av sju kommuner deltog i undersökningen. Fokusgruppsintervjuerna spelades in på band, transkriberades och tematiserades enligt de övergripande frågeställningarna. Antal deltagare i fokusgrupperna var 15. Efter transkriberingen har bandinspelningarna raderats. Både resultatet från intervjuundersökningen och från enkätundersökningen har anonymiserats för att enskilda handläggare inte skall kunna identifieras. Detta för att tillförsäkra en så stor öppenhet som möjligt och därigenom en högre validitet och reliabilitet för undersökningen

Däremot går det inte att generalisera undersökningens resultat på grund av att materialet är så pass litet. Det som möjligen går att säga är att vi kan se vissa tendenser, men för att säkerställa detta krävs en mer omfattande undersökning, till exempel genom att involvera kommuner utanför nordvästregionen som också ingår i projektet med Instrument X.

Utvärderingen påbörjades i slutet av september 2009. En preliminär redovisning av resultatet redovisades under nordvästkommunernas Försörjningsstödsdag i Solna Stadshus den 12 november 2009. Föreliggande rapport färdigställdes i mars 2010.

Om fokusgrupper

Fokusgrupper kan sägas vara en typ av gruppintervjuer. Morgan ger en definition som i svensk översättning lyder:

”Fokusgrupper är en forskningsteknik där data samlas in genom gruppinteraktion kring ett ämne som bestämts av forskaren.”

(Definition i svensk översättning, gjord av Wibeck 2000, s 161)

Tre viktiga saker uttrycks genom denna definition:

- Fokusgrupper är en forskningsteknik; en metod som syftar till datainsamling för forsknings- eller utvärderingsändamål. Detta särskiljer en fokusgrupp från andra grupper, exempelvis terapigrupper eller liknande.
- Det handlar om att samla in data genom gruppinteraktionen. Datainsamling är alltså huvudsyftet med gruppaktiviteten.
- Ämnet bestäms av forskaren/utvärderaren.

En fokusgrupp får i huvudsak karaktären av ett mer eller mindre strukturerat gruppsamtal eller en gruppdiskussion. Den är formell till sin karaktär; leds av en gruppleddare (forskaren/utvärderaren) och har idealt formen av en gruppdiskussion kring i förväg bestämda teman. Deltagarna skall så långt som möjligt, fritt och utan inblandning av moderatoren föra en diskussion med varandra. Wibeck (2000) gör en sammanställning av för- och nackdelar vid fokusgrupper och finner att fokusgrupper är mycket användbara i ett utvärderingssyfte. Bl a nämner hon att fokusgrupper är en utmärkt metod när handlande och motivation skall undersökas.

Fokusgruppsintervjuerna genomfördes under slutet av oktober och i början av november 2009 och omfattade tre intervjuer på en timme var.

Rapportens uppläggning

Efter en kort inledning presenteras utvärderingens syfte och frågeställningar följt av en kort beskrivning av metod och tillvägagångssätt. Kapitlet om kunskapsläget redovisar kortfattat för socialstyrelsens definitioner av den evidensbaserade praktiken och beskriver dessutom bakgrunden till utvecklandet av Instrument X som standardiserat bedömningsinstrument för utredning och beslutsunderlag inom socialtjänstens försörjningsstöd. Detta kapitel har använts som analysverktyg för utvärderingens resultatdel. Resultatdelen redovisar separat både resultatet från enkätundersökningen och från fokusgruppsintervjuerna utifrån utvärderingens syfte och frågeställningar.

Analys och diskussion redovisas i ett eget kapitel. Slutligen innehåller utvärderingen ett eget slutkapitel där utvärderingen mynnar ut i några förslag som möjligtvis kan tjäna som underlag för vidare diskussioner kring Instrument X

Kunskapsläget

Instrument X kan betraktas som en följd av den senare tidens satsningar på en evidensbaserad praktik inom fältet socialt arbete. Socialstyrelsens definierar evidens på följande sätt:

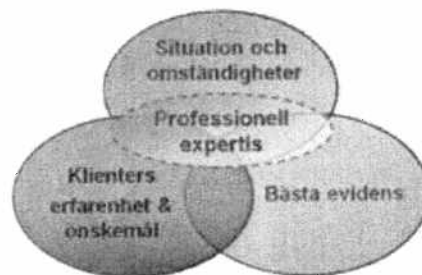
Socialstyrelsen vill stödja de professionella inom socialtjänsten till att få kunskap om aktuell forskning. Den som behöver samhällets insatser ska erbjudas hjälp som bygger på bästa tillgängliga kunskap.

Målet är att de metoder som socialtjänsten använder ska vara till nytta, och aldrig till skada, för brukaren. I en evidensbaserad praktik (EBP) integreras kunskap från:

- Den för tillfället bästa vetenskapliga kunskapen om insatsers effekter
- Brukarens erfarenheter och förväntningar
- Den lokala situationen och omständigheter
- Den professionelles expertis

EVIDENSBASERAD PRAKTIK

(Haynes et al, 2002)



(<http://www.socialstyrelsen.se/evidensbaseradpraktik>)

Vikten av att bedriva ett evidensbaserat arbete markeras starkt av SOU 2008:18. De direktiv som angavs för utredningsarbetet (Dir. 2007:91) i rapporten tog ”utgångspunkt i att kunskap om sociala insatsers resultat och om vad som ger god kvalitet och avsedd effekt är en förutsättning för en väl fungerande socialtjänst”. SOU 2008:18, s. 3). Grundfrågan både i SOU-rapporten och i Socialstyrelsens arbeten är relativt enkel: Vilka effekter har det sociala arbetet?

Det evidensbaserade arbetssättet har rönt ett stort intresse i kommunerna bland verksamhetschefer och handläggare. Orsakerna till detta är flera. Kostnadsbesparingar är ett skäl, den vetenskapliga anknytningen som kan skapa högre status för yrket är en annan. Behovet av bättre kunskaper är ytterligare en förklaring.

Det finns emellertid kritiska röster. Alf Ronnby tar sig an de systematiserade utredningsmanualerna i en kort artikel ”Det sociala arbetets konst”, publicerad bl a i Socionomens forskningsbilaga 6/2006:

"I den modellen (EBP) ses problemlösningen som en helt igenom rationell process: utredning – bedömning – diagnos – planering – genomförande av ett åtgärdsprogram under kontrollerade former – utvärdering – återföring – osv. Det hela är en process med ständigt kartläggande, effektivitetsprövande och kunskapsproduktion. Utvecklingen av smarta metoder är det som ska garantera ständigt ökad effektivitet och vars yttersta syfte är en ekonomiskt rationell behandling".

Här skall inte evidensbegreppet diskuteras, men som utgångspunkt kan det vara fruktbart att försöka definiera några, för den stora majoriteten av socionomer, gemensamma grundhållningar eller grundpremissor för socialt arbete.

Utgångspunkten är att socialt arbete ska baseras på kunskap. Vilken kunskap och på vilket sätt kan diskuteras, men att kunskap bör vara bärande för allt socialt arbete är det knappast någon som arbetar professionellt inom ämnesområdet som vill argumentera emot; kunskap är nödvändigt för metodutveckling. En tolkning av evidensbegreppet är att det handlar om att identifiera metoder/den bästa metoden/bästa åtgärden, "best practice", i socialt arbete. Om man genom forskning, metodutveckling och praktisk erfarenhet kan hitta insatser, åtgärder eller behandlingsprogram som är bättre än andra, borde dessa rimligen med fördel användas i en praktisk verklighet.

Denna tankemodell leder till krav på att socialtjänsten, för att kunna identifiera och erbjuda "rätt" åtgärd till olika klienter, ska använda sig av utredningsmanualer eller bedömningsinstrument. Genom att analysera data på aggregerad nivå inhämtade via dessa instrument och undersöka utfallet, görs det sedan möjligt att också anpassa olika lösningar till var och en utifrån specifika behov. Detta tillvägagångssätt torde vara nödvändigt exempelvis för de kommuner som är organiserade efter beställare/utföraremodeller. En bra utredning leder fram till ett (kunskapsbaserat) beslut som sedan skall utföras i praktiken av en utförarenhet antingen denna är i privat eller i offentlig regi. I detta arbete utgör strukturerade utredningsmanualer ett centralt verktyg, både som ett led i kunskapsöverförandet från beställare till utförare och som ett underlag för beslut om åtgärd eller insats. Systematik är i det sammanhanget ett nyckelord.

Lundström och Bergmark (2007) säger att mer systematiserade metoder och tillvägagångssätt är nödvändigt för en kunskapsutveckling inom socialt arbete. I den slutrapport av det forskningsprojekt som genomfördes i samarbete mellan Institutionen för socialt arbete vid Stockholms universitet och åtta kommuner konstaterar de torrt att:

"Avsaknaden av artikulerade metoder säger oss vidare något om det sociala arbetets karaktär. Verksamheten präglas i mycket hög utsträckning av traderade arbetssätt, personburen kompetens, ad-hoc-lösningar och ett eklektiskt förhållningssätt till teorier och metoder." (Bergmark & Lundström 2007:15).

Lundström & Bergmark (ibid.) hävdar att det i det nuvarande läget ser ganska dystert ut:

"Endast en bråkdel av den reguljära verksamhet som utförs i socialtjänsten har ett så tydligt metodinnehåll eller är av en sådan omfattning att systematiska studier av effekter är meningsfulla eller möjliga." (a.a., 2007:15).

Systematiska intervjuer och bedömningsinstrument

Olika bedömningsinstrument har till uppgift att försöka kartlägga och bedöma människor i förhållande till i förhand bestämda och fastlagda kriterier. Centralt i detta arbete står intervjuaren och intervjumanualerna. Det handlar dels om hur intervjumanualerna är utformade och dels om hur intervjuaren hanterar dessa manualer.

Patel & Davidsson (1994) tar upp olika grundstrukturer inom ämnesområdet intervjuteknik.

Tabell 1. Grad av standardisering och strukturering av intervjuer. Fritt från Patel & Davidsson (1994)

	Hög grad av strukturering	Låg grad av strukturering
Hög grad av standardisering	Enkäter med fasta svarsalternativ. Kvantitativa analyser	Intervjuer och enkäter med öppna frågor
Låg grad av standardisering	Riktade intervjuer exempelvis utifrån frågeguider. Fokusgruppsintervjuer	Öppna intervjuer, exempelvis av journalistisk karaktär

Översikten ovan säger att standardisering handlar om hur frågorna är utformade och i vilken ordning de ställts. Att standardiseringen är hög, innebär att det handlar om likalydande frågor i en i förväg bestämd ordning. En låg standardisering innebär att frågorna ställs utifrån grundläggande frågeguider, men intervjuaren har en större frihet i förhållande till i vilken ordning frågorna ställs än vid en högre standardisering. Strukturering handlar om respondenternas möjlighet att tolka intervjufrågorna. En hög grad av strukturering ger respondenten lite möjligheter att tolka frågorna fritt; svarsalternativen är mer eller mindre förutbestämda.

En central poäng med standardiserade utredningsinstrument – något som kanske ofta glöms bort - är att *”--- samtliga frågor ställs till samtliga brukare”* (Jansson, L, Jergeby, 2008, s. 151). En logisk slutsats blir då att ju bättre kunskap om den enskilde klienten, ju större chans att hitta rätt insats i floran av evidensbaserade insatser.

Vad är Instrument X?

Den bästa definitionen av vad Instrument X ges av utvecklarna själva:

”Kartläggnings- och bedömningsinstrumentet 'Instrument X' är ett screeningverktyg utvecklat primärt för att användas vid utredning och som beslutsunderlag inom socialtjänstens försörjningsstöd vid nybesök och första samtalen med klienten. Utvecklingsarbetet har skett år 2006-2008 inom KNUT – Kommunalt Nätverk för UTveckling. 5 kommuner har samverkat i arbetet: Järfälla, Nynäshamn, Solna, Sundbyberg och Södertälje”. (GUIDE till Instrument X maj 2009 s.2)

De fem kommunerna inom KNUT samarbetar också med Ersta/Sköndals högskola. Samarbetets syfte är

"--- att utveckla arbetet inom försörjningsstöd och arbetsmarknad genom att lära av varandra och andra, så att fler personer med försörjningsstöd blir självförsörjande". (ibid. s 2)

Följande målformulering kan sägas vara vägledande:

"Målet är vi ska skapa bättre möjligheter för att rätt person ska få rätt insats, i rätt tid, till rätt kostnad och av rätt aktör" (ibid. s 2).

Utifrån analys av socialsekreterares bedömningar och beslut i olika ärenden och hur dessa dokumenterades, bedömde samarbetsgruppen inledningsvis att det fanns fyra områden som var särskilt problematiska. Det arbete som utfördes var präglad av:

- Bristfällig dokumentation och utvärdering
- Brist på beprövade instrument för bedömning av klienters behov
- Insatser sker inte alltid utifrån klienternas mål och behov
- Bristande samsyn horisontellt och vertikalt

För att åtgärda dessa brister behövdes ett kartläggnings- och bedömningsinstrument inom ekonomiskt bistånd, eller som det heter:

"Kartläggning, bedömning, beslut, insatser, utvärdering och dokumentation behöver hållas samman och ses utifrån ett brukarperspektiv." (ibid. s. 2)

Huvudsyftet med instrumentet kan belysas med följande citat: *"Med Instrument X görs mer rättssäkra beslutsunderlag och mer kostnadseffektiva insatser kan ges."*(a.a.) Formuleringen ett *'rättssäkert beslutsunderlag'* kan tolkas utifrån ett brukarperspektiv i betydelsen 'bättre utredningar ger en större rättsäkerhet' och större chans för lika bedömningar för klienten. Kostnadseffektiva insatser kan möjligtvis uttolkas som *"ekonomisk lönsamhet"* för kommunerna. Det finns också ett forsknings- och utvärderingsperspektiv inbakat i målbeskrivningarna; det skall vara möjligt att utvärdera och dokumentera insatserna, och då gärna med ett forskningssyfte.

Resultatdel

Enkätundersökningen

Enkäten delades ut till 28 handläggare och 26 enkäter besvarades, vilket ger ett bortfall på 7 %. Enkäten omfattar 43 undersökningsfrågor (se bilaga 1). Inom ramen för denna studie är det inte möjligt att redovisa alla resultat. I det följande behandlas några för utvärderingen centrala delar. Data har systematiserats och tematiserats under tre teman, motsvarande undersökningens tre grundläggande frågeställningar:

- implementering
- egenmotivation och användarnytta
- systematisk användning

För de som önskar mer information om undersökningen i sin helhet är det självfallet möjligt att få ta del av hela enkätresultatet.

Implementering

Implementering handlar i första hand om aktiva försök och ansträngningar för att nya metoder skall kunna användas inom en organisation. För att en implementering skall kunna bli framgångsrik krävs därför en tydlighet från organisationens sida om hur aktuella metoder eller tillvägagångssätt skall användas. Att det har funnits en tydlighet i instruktionerna framgår av tabell 2.

Tabell 2: Har du fått tydliga instruktioner i fråga om hur Du ska använda instrumentet med klienten?

<i>Instruktionstydlighet</i>	<i>Antal</i>	<i>%</i>
Ja	12	46
Delvis	13	50
Nej	1	4
<i>Total</i>	<i>26</i>	<i>100</i>

Inte fullt hälften rapporterar att instruktionerna uppfattas som tydliga, hälften tycker att de fått delvis tydliga instruktioner. Om den enskilde handläggaren fått den hjälp som behövts för att utföra arbetet med Instrument X på ett tillfredsställande sätt framgår av tabell 3.

Tabell 3: Har du fått hjälp med att lösa eventuella problem som kan uppstå vid användandet?

<i>Användarhjälp</i>	<i>Antal</i>	<i>%</i>
Ja	6	23
Delvis	13	50
Nej, inte tillräckligt	5	19
Nej, inte alls	2	8
<i>Total</i>	<i>26</i>	<i>100</i>

Även om nästan tre av fyra rapporterar att de fått den hjälp/det stöd som behövs, är det drygt en av fyra som anger att detta stöd inte var tillräckligt. Frågan är om det har funnits tillräckligt motivation för den enskilde socialarbetaren.

Tabell 4: Hur skattar Du din egen motivation till att börja använda Instrument X?

<i>Egenmotivation</i>	Antal	%
Mycket hög	8	31
Delvis hög	11	42
Liten/låg	4	15
Bortfall	3	12
<i>Total</i>	<i>26</i>	<i>100</i>

Inte fullt en tredjedel rapporterar att deras motivation varit hög, två av fem (42 %) att motivation varit förhållandevis hög. Att tre av fyra av dem som besvarat enkäten rapporterar att deras motivation var förhållandevis god leder till frågan hur de ser på hur viktigt Instrument X är för utredningsarbetet:

Tabell 5: Tycker Du att Instrument X är en viktig del av utredningsarbetet?

<i>En viktig del av utredningsarbetet?</i>	Antal	%
Ja	12	46
Delvis	9	35
Till liten del	3	12
Inte alls	2	8
<i>Total</i>	<i>26</i>	<i>101</i>

Fyra av fem (81 %) rapporterar att Instrument X är viktigt i utredningsarbetet, vilket tyder på att implementeringen varit effektiv.

Genomgående finns det en positiv inställning till att använda Instrument X i utredningsarbetet. Det gäller exempelvis i termer av ny kunskap om klienterna, högre grad av noggrannhet i arbetet och att klienternas behov kan tillfredsställas på ett bättre sätt än tidigare. Följande tabell ger en bild av att handläggarna har fått ny kunskap:

Tabell 6: Får du ny kunskap om klienten som Du annars inte skulle ha fått vid nybesöket genom att använda Instrument X?

<i>Ny kunskap?</i>	Antal	%
Ja	9	35
Delvis	11	42
Nej, inte särskilt	5	19
Inte alls	1	4
<i>Total</i>	<i>26</i>	<i>100</i>

Dessutom har många en upplevelse av att Instrument X har bidragit till att skapa en större förståelse för klienternas behov:

Tabell 7: Har instrument X hjälpt mig att se klienternas behov tydligare?

<i>Ser klienternas behov tydligare</i>	Antal	%
Ja	4	15
Delvis	15	58
Stämmer inte	5	19
Stämmer inte alls	2	8
<i>Total</i>	<i>26</i>	<i>100</i>

Att tydligare se klienternas behov gör möjligen att många handläggare har upplevt att de blir noggrannare i sitt arbete genom att använda Instrument X, något nedanstående tabell kan antyda.

Tabell 8: Bidrar Instrument x till att jag blir mer noggrann i mitt arbete, som t ex att jag inte glömmer att fråga viktiga frågor vid besöket?

<i>Noggrannhet i arbetet</i>	Antal	%
Ja	10	38
Delvis	11	42
Stämmer inte	3	11
Stämmer inte alls	2	8
<i>Total</i>	<i>26</i>	<i>99</i>

Även om handläggarna anser att klienterna gagnas av instrument X genom en större noggrannhet, ger inte detta en motsvarande tillfredsställelse med det egna arbetet.

Tabell 9: Bidrar instrument X till att jag känner mig mer tillfreds i mitt arbete?

<i>Arbetstillfredsställelse?</i>	Antal	%
Ja	4	15
Delvis	8	31
Stämmer inte	9	34
Stämmer inte alls	5	19
<i>Total</i>	<i>26</i>	<i>99</i>

En majoritet av handläggarna (53 %) anser att Instrument X inte bidrar till att skapa en större tillfredsställelse i arbetet. Bara 4 % var odelat positiva. Det finns möjligtvis ett sammanhang här med enkätens sista fråga:

Tabell 10: Slits du mellan de arbetsuppgifter som har med Instrument X att göra och dina övriga arbetsuppgifter?

<i>Slitningar mellan arbetsuppgifter</i>	<i>Antal</i>	<i>%</i>
Ja	11	42
Delvis	9	35
Stämmer inte	5	19
Stämmer inte alls	1	4
<i>Total</i>	<i>26</i>	<i>100</i>

Det verkar alltså som att en stor majoritet av handläggarna tycker att Instrument X är en extra pålaga och ingen integrerat del av arbetsuppgifterna.

Det är intressant att korstabulera några av de resultat som enkätundersökningen gav, exempelvis egenmotivationen i förhållande till noggrannhet i klientkontakter. En intressant variabel är hur handläggarnas egenmotivation slår ut i förhållandet till noggrannheten i klientkontakter

Tabell 11: Handläggarnas egenmotivation i relation till noggrannhet i klientkontakter

<i>Egenmotivation</i>	<i>Noggrannhet</i>		
	<i>Ja</i>	<i>Nej</i>	<i>total</i>
Hög	16	1	17
Låg	3	3	6
<i>Total</i>	<i>19</i>	<i>4</i>	<i>23</i>

Tabellen visar en tendens till att om egenmotivationen är låg så kan också noggrannheten i klientkontakterna vara låg. Här finns dock ett bortfall på 3 enkäter, vilket gör att det kanske går att skönja en tendens i riktning av att om handläggarens egen motivation är hög, så gagnas klienterna. Materialets omfattning är också så litet att det inte går att dra för vittgående slutsatser.

Används Instrument X systematiskt?

I enkätundersökningen är det inte mycket som tyder på det. Bara 6 av 26 har ett genomfört användande och enkäten visar att det finns olika klientkategorier där Instrument X inte används bland de 20 andra handläggarna. Det finns dessutom stora skillnader mellan de olika handläggarna på vilka grupper som undantas.

I första hand finns en grupp som innehåller personer som kan kategoriseras som "personer med psykisk ohälsa" så som:

- "Klienter med stor dysfunktionalitet"
- "Personer i kris"

Ytterligare en grupp verkar undantas av flera: "Personer inne i missbruk."

Sedan tillkommer det ytterligare kategorier som undantas:

- "Kortvariga behov utan nybesök"
- "Deltagare i SFI"
- "Kortvariga ärenden"
- "De som ej kan få bistånd" eller "personer som är avslagsärenden"
- "Personer där ingen planering är aktuell, exempelvis personer med försäkringskassetillägg"
- "Föräldralediga"
- "Personer som har annan planering"
- "Personer som har tillfälliga behov (Med detta avses exempelvis personer som väntar på lön, eller väntar på beslut om beviljande av hyres- eller el-skuld)"

Sammanfattning av enkätundersökningen.

Enligt enkätundersökningen verkar det i grunden finnas en positiv grundinställning till Instrument X bland handläggarna. Enligt en majoritet av informanterna har implementeringsprocessen fungerat väl och det verkar inte vara några större invändningar mot instrumentet i sig.

Det framgår dock att den positiva grundinställningen inte har resulterat i att Instrument X används på ett systematiskt och genomfört sätt, snarare tvärtom. De kategorier som det har gjorts undantag för kan alla betraktas som rätt typiska klienter för en försörjningsstödsenhet. Det kan därför, trots den positiva inställning som enkätundersökningen visar, vara skäl att sätta frågetecken för hur implementeringen de facto har genomförts.

Intervjuundersökningen.

Intervjuundersökningen har tematiserats enligt samma teman som i enkätundersökningen.

- Implementering
- Egenmotivation och användarnytta
- Systematisk användning?

Implementering

Bland deltagarna i fokusgrupperna framkommer i egentlig mening inga större invändningar mot hur implementeringen av Instrument X har skett ute i verksamheterna. I grupperna betonar deltagarna speciellt att det hela tiden funnits möjligheter att göra sin röst hörd.

"Stort sett så har det skötts mycket bra. Vi har fått bra med information och vi har fått säga vad vi vill. Det har varit högt i tak tycker jag."

Någon tycker sig dock inte ha speciellt grepp om det hela: *"--- men det beror nog mera på mig själv än mina chefer."* Det är ingen som kommer med några större invändningar mot sättet implementering och informationen har skötts på.

"Det har nog varit ganska tydligt och klart, men jag har väl inte alltid brytt mig så mycket, det blir ju det det blir i vilket fall."

Emellertid framstår en sak som anmärkningsvärd. Inte någon gång i en enda fokusgruppsintervju, nämns eller framgår att det finns en användarmanual för Instrument X - att den skulle ha någon betydelse eller spela någon roll i sammanhanget.

Egenmotivation och användarnytta

Bland deltagarna i fokusgruppsintervjuerna var variationen av svaren stor när det gäller egenmotivation och användarnytta. Ett huvudtema under intervjuerna var att utredningsmaterialet ger bättre information om klienterna och att ett bra utredningsmaterial skulle kunna underlätta kunskapsöverförandet mellan olika enheter inom de olika förvaltningarna.

Flera framhäver att denna typ av frågeformulär egentligen inte är något nytt. Som en deltagare formulerade det hela:

"--- det är samma frågor som vi ställde förut, men det är mer systematiserat nu".

Andra lyfter fram det faktum att *"--- instrument X hjälper en att komma ihåg frågor man annars kanske glömt, och det är ju en bra sak med det hela"*.

En respondent hävdar att det känns som om man blir *"baktunden"* av frågorna och att man inte alltid kan följa sin egen intuition eller erfarenhet.

"Man frågar om han (klienten) har ett missbruk och då blir ju svaret alltid nej, för han vet ju att om han svarar ja så riskerar han att inte få några pengar, fast man ju känner att han luktar sprit. Ja, hur gör man då?"

Flera handläggare tar upp problemet att klienter inte alltid är sanningsenliga när de blir intervjuade. Instrument X är otympligt när det krävs följdfrågor. Om handläggaren ställer följdfrågor, beskrivs det svårt att veta hur svaren ska dokumenteras.

Ett annat exempel är vad som här kallas "nätverksfrågan" i Instrument X. En handläggare formulerade det så här:

" Jag tror klienterna ibland tänker såhär: Om jag säger att jag har ett stort nätverk så får jag inga pengar (då kan jag ta hjälp av nätverket) och då säger jag att mitt nätverk är litet. Varför skall jag låna pengar av mina släktingar när jag kan få pengar av socialen?"

Handläggarna får nöja sig med svar som uppenbarligen inte är helt sanningsenliga, vilket flera fokusgruppsdeltagare håller med om. Ska man som handläggare skriva in uppenbarligen osanna svar? Det är dessutom inte bara sanningshalten i svaren som kan vara knepiga. Några frågor i Instrument X har en karaktär, som några av de intervjuade finner lite löjliga. Fråga 9 i Instrument X togs av en grupp fram som ett exempel på detta. Frågan lyder:

"Hur bedömer du din möjlighet att bli självförsörjande inom tre månader?"

Svarsalternativ ges enligt en 7-gradig skala från *"mycket bra"* till *"inte alls så bra"*. Sedan kommer två uppföljningsfrågor:

"9.2 Vad kan du själv göra för att öka dina möjligheter att bli självförsörjande?"

"9.3 Finns det något som försvårar för dig att bli självförsörjande (arbetshinder)?"

Om svaret på första frågan blir att *"ja, jag skall söka jobb"* och det andra svaret blir *"ja, det försvårar att jag inte har något jobb"*, så är det information som inte är användbar.

Andra deltagare tog fram positiva sidor vid Instrument X.

"All information vi kan få om våra klienter är väl bra både för klienterna och oss?"

Resonemanget utvecklades vidare genom att de påpekar dels att rättssäkerheten för klienterna ökar, dels att de som handläggare kunde fatta mer rättvisa beslut:

"--- man känner sig säkrare i sina bedömningar och inte så rädd för att göra fel"

Andra handläggare ser det hela från en annan sida, som skulle kunna formuleras så här: Om det nu enbart finns tre eller fyra möjliga insatsalternativ, så är det ju ingen hjälp med en så ingående och omfattande utredning som försörjningsstödsgруппerna gör med hjälp av Instrument X – klienterna blir snarare besvikna när det inte finns något sammanhang mellan utredning och insats. Det blir då naturligt för klienterna att ställa frågan om varför skall vi utredas så grundligt om det ändå enbart är samma gamla insatser som man varit föremål för

tidigare? Det skapade enbart misstänksamhet i riktning av: Vad är handläggarna egentligen ute efter?

Att Instrument X skickas ut till klienterna innan första besöket så att klienterna vet vilka frågor som kommer att ställas till henne/honom ger en större trygghet för den enskilde brukaren och borde vara en klar fördel för henne eller honom, var ett argument som kom fram under intervjuerna. Dock var tveksamheten relativt sett stor från andra deltagande handläggare i fokusgrupperna – många uppfattade att klienterna inte var speciellt positiva till Instrument X och att det därför kändes jobbigt att gå igenom detta.

Flera handläggare är av uppfattningen att de två första delarna i Instrument X (utredning för ekonomisk bistånd samt utredning för val av insats) är användbara instrument under ett utredningsförfarande. Däremot är kopplingen till de följande delarna mindre användbar enligt flera. Hur sammanhanget mellan information och handlingsplan ser ut och hur man operationaliserar informationen till praktisk handling och beslut är mycket vagare.

”Det är fortfarande mycket oklart för mig hur jag skall upprätta handlingsplaner i förhållande till utredningarna. Det är ju inte så många valmöjligheter vi har när vi skall välja insats”

Det finns också invändningar mot datorstödet och tillgängligheten när det gäller Instrument X

”Svårigheten är att få fram det på datorn och man får knappa ganska mycket för att få fram det, jag tror det ligger på tre olika ställen på datorn.”

Samma handläggare trodde att det skulle vara enklare att använda Instrument X om det inte var så ”krångligt”.

Används Instrument X systematiskt?

Det framgår tydligt av fokusgrupperna att det brister när det gäller systematisk användning av Instrument X. Undantagen är ganska många och det verkar inte vara någon systematik i undantagen. Skälen till detta anges vara flera.

”Jag tycker inte att det är meningsfullt att göra nya utredningar på klienter som jag redan känner utan och innan”.

”Varför skall vi göra mycket detaljerade utredningar av människor när vi ändå inte har så många insatser att välja mellan? Detta är ett slöseri med tid, krafter och resurser, låt oss i stället vara ute på fältet med våra klienter under den tiden det tar att fylla i utredningarna! ”

”Det känns inte meningsfullt att använda Instrument X i de fall vi redan vet att klienten kommer att få avslag”.

Med anledning av den sista utsagan ställdes en följdfråga - om det också finns andra bedömningsinstrument än Instrument X. Svaret är att det i första hand handlar om att göra normberäkningar utifrån försörjningsstödsnormen, vilket också andra handläggare höll med

om. En tolkning kan här vara att det inte i första hand är Instrument X som används i ett utredningsskede. Några handläggare konstaterar helt krasst att:

"Nej, det (Instrument X, ea) går inte att använda det systematiskt, man får använda sunt förnuft. Det är säkert bra men det tar tid från det ordinarie arbetet".

"Jag tycker inte riktigt att jag har tid till att göra allt det där. Jag litar på min egen erfarenhet i stället."

En handläggare har en mycket enkel förklaring till varför hon inte använder sig av Instrument X:

"Jag glömmer helt enkelt bort det och tänker att det skall jag göra sen. Men 'sedan' kommer ju inte så ofta."

I sammanhanget dyker det också upp ett klientperspektiv: Flera handläggare framhåller att det kanske är så att vissa grupper inte kan omfattas av modellen, att det är kontraproduktivt och kränkande att göra mycket detaljerade utredningar i människors liv när dessa människor enbart får kortvarigt försörjningsstöd i avvaktan på a-kassa, föräldrapenning eller andra förmåner. Följande utsaga belyser detta dilemma:

"Om någon kommer till mig och ansöker om försörjningsstöd i avvaktan på första lönen är det helt meningslöst att göra en femsidig utredning om personens nätverk..."

Sammanfattande resultat

Resultatet från enkätundersökningen och från fokusgrupperna ger ungefär samma resultat. I stort verkar implementeringen ha skötts på ett tillfredsställande sätt. Dock finns det skäl att sätta ett stort frågetecken kring varför det inte någon gång under undersökning kom fram att det finns en användarmanual som ger tydliga och klara instruktioner kring hur instrumentet skall användas? Ett skäl till detta resultat kan vara ett metodfel – att det i enkäten aldrig frågas efter synpunkter på manualen.

I fråga om handläggarnas egen motivation och den nytta de ser med att använda Instrument X, är resultatet från enkätundersökningen respektive fokusgruppsintervjuerna inte lika tydligt som för implementeringsprocessen. Enligt enkäterna är en stor majoritet positiva till Instrument X, men under intervjuerna framkom något, som inte främst kan liknas vid motstånd, utan snarare *motföreställningar* om nyttan av Instrument X.

När det gäller den systematiska användningen av Instrument X är det helt klart och tydligt så, att det verkar vara relativt tillfälligt hur det används i det dagliga arbetet inom biståndsgrupperna. Av svaren på enkäten framgår att det inte finnas *någon* klient/brukarkategori som inte kan omfattas av något undantag – vilket gör att användningen av Instrument X *inte* sker på ett helt igenom systematisk sätt.

Analys och diskussion

I det följande kommer utvärderingen att analysera, diskutera och problematisera resultatdelen utifrån några av de antaganden som framfördes som centrala kring införandet av standardiserade utredningsmanualer och som återfinns på sidan 5 under rubriken "Vad är Instrument X"? I diskussionen kommer också relateras till socialstyrelsens definitioner och beskrivningar av evidens inom socialt arbete.

Större rättsäkerhet och lika bedömningar?

I socialstyrelsens definition av evidensbaserat socialt arbete finns följande sentenser med:

"I EBP redovisas beslutsgrunderna öppet, vilket är viktigt såväl av etiska, som av rättssäkerhetsskäl. Klienterna har rätt att få veta på vilken grund besluten fattas." (<http://www.socialstyrelsen.se/evidensbaseradpraktik>)

Detta citat från socialstyrelsen kan kanske sammanfattas på följande vis:

Bra utredningar är bra, därför att sådana medför större rättsäkerhet genom att beslut fattas på grundval av objektiva kriterier, lika bedömningar (lika behov får lika insatser) och större rättvisa för klienterna.

Detta kan betraktas som en rimlig utgångspunkt, men om detta inte görs systematiskt är väl frågan i stället om instrumentet snarare leder till ökad risk för orättvisa och slumpartade bedömningar. En (icke önskvärd effekt) kan vara, att de personer, vars behov är grundligt dokumenterade får mer hjälp än de, vars behov bedöms utifrån en enskild handläggares godtycke. Eller kanske tvärtom? Det som ju är framträdande i enkätsvaren är att Instrument X *inte* används systematiskt för alla klienter och att undantagen är frekventa. Bara 6 handläggare använder sig av Instrument X i alla sina klientkontakter.

En helt central poäng med standardiserade utredningsinstrument är att samtliga frågor ställs till samtliga brukare på ett genomfört och enhetligt sätt (Jansson, L, Jergeby, 2008, s. 151). Risken med att inte ställa samma frågor till alla är att centrala frågeställningar kan försvinna, vilket i sin tur riskerar att missgynna klienterna. Undersökningen visar att det enbart är 6 av 26 handläggare som anger att de systematiskt använder sig av Instrument X. Det blir därför mycket svårt att bedriva någon systematisk forskning eller kunskapsutveckling på området. Vi vet inte ens om de 6 handläggare som anger att de är systematiska i sin användning verkligen är det. Och även om de verkligen är systematiska, är de systematiska på en likartad sätt? Validiteten och reliabiliteten av Instrument X är helt beroende av detta. Inte minst är den enskilde klientens rättssäkerhet beroende av ett systematiskt handläggande.

Samtidigt är det också så, att vissa grupper kanske inte kan eller bör omfattas av modellen, att det är kontraproduktivt och kränkande att göra mycket detaljerade utredningar i människors liv när dessa människor enbart får kortvarigt försörjningsstöd i avvaktan på a-kassa, föräldrapenning eller lön.

Mot detta igen finns åter andra invändningar – vem kan med säkerhet förutsäga vem som kommer att bli 'ett kortvarigt ärende'? Vore det inte bra att klargöra för alla som söker försörjningsstöd att det kommer att göras en grundlig utredning kring livssituation, hälsa, ekonomi et cetera innan bistånd eventuellt kan beviljas, även i så kallade enklare ärenden? Det skulle krävas mera tid för varje ärende, men skulle också kanske medföra att färre

personer ansöker om försörjningsstöd, då många kanske skulle dra sig för att söka bistånd annat än om läget vore riktigt kritiskt.

Samma sorts fråga gäller också personer som ryms inom den i formuläret angivna kategorin *"personer i kris"*. Instrumentet skulle kunna vara en hjälp i utredningen kring klienten – vari består krisen, vilka orsaker till eller konsekvenser av krisen finns? Finns det information som faktiskt skulle kunna tyda på att det inte finns någon kris? Att handläggarna inte använder instrumentet systematiskt gör att det på en övergripande nivå inte är möjligt att avgöra om en utredning är "sann" eller innehåller osanna uppgifter.

Till denna fråga hör dessutom problemet med att definiera begrepp som *"psykisk ohälsa"*, *"personer med stor dysfunktionalitet"*, eller *"personer i kris"*. Vem har egentligen formulerings- eller definitionsföreträde när det gäller bedömningen av vad en *"person i kris"* är, vem ryms inom definitionen och vem faller utanför, är här relevanta och centrala frågor. Det kan i viss utsträckning även sägas gälla kategorin *"personer inne i missbruk"*. Om just denna grupp också bedöms tillhöra en kategori som *inte* behöver utredas, finns det skäl att undra för vem eller i vilket syfte Instrument X egentligen ska användas.

Ekonomiskt lönsamt för kommunen?

Ett annat argument som har framförts både som en positivt och som en negativ effekt är, att kommunerna kan spara pengar på ett standardiserat utredningsförfarande. Förbättrade utredningar tänks leda till väl underbyggda och snabb beslut, som i sin tur leder till adekvata insatser, vilket leder till sparade pengar i form av mer kostnadseffektiva insatser. I denna instrumentella ekvation, saknas klienternas röst och perspektiv helt – han eller hon objektivfieras till minusposter i kommunens budget. Detta är dock inte en självklar invändning.

Sparade pengar i form av kostnadseffektiva åtgärder är inte per definition något att invända mot. Om resultatet blir rätt insats i rätt tid till rätt person, borde både kommunen, klienterna och förvaltningarnas handläggare vara nöjda.

Argumentet, att det enbart handlar om att spara pengar till kommunen, är dock inte hållbart. Bättre utredningar kan avtäckta oupptäckta klientbehov och sociala orättvisor. Om en bra utredning visar på stora behovsskillnader för olika klienter, där bättre individanpassade insatser behövs, skulle det kunna medföra både att utredningsarbetet blir mer intressant och att bättre utredningar på sikt kan förbättra klienternas situation. Ett sådant tillvägagångssätt kan sannolikt medföra högre kostnader för kommunerna. Detta går ej att ta reda på om inte systematiken blir bättre.

Det går att se detta också ur andra perspektiv: bättre hjälp i val av åtgärder måste väl vara en fördel? Större och mer differentierade insatser kostar sannolikt mer. Eller gör det? Är det inte en större slösning med offentliga medel att ge klienter kostsamma standardiserade lösningar som inte fungerar? Flera handläggare är inne på detta under fokusgruppsintervjuerna.

Frågorna som ställs till klienterna genom Instrument X är mycket relevanta, men de måste sättas in i ett större sammanhang, de måste utvecklas och diskuteras, de måste användas som en viktig del i ett samtalssammanhang. Det brister i tillgänglig tid – frågorna kräver både tid och utrymme för att bli relevanta i det dagliga arbetet.

Klientperspektivet?

Denna ansats till utvärdering kan sägas ha haft ett brukarperspektiv, där brukaren har definierats som handläggaren. Men det borde också vara möjligt att ta in ett klientperspektiv. Att utsättas för en handläggning som inte är baserad på en grundlig utredning är i sig ett övergrepp. Det finns en klar risk att klienternas egna uppfattningar, önskemål och preferenser inte blir beaktade i en utredning. Med standardiserade instrument skapas en tydlighet i själva beslutet som uppfyller socialstyrelsens krav på öppna beslutsgrunder, vilket gör besluten och insatserna mer begripliga för klienterna. I tabell 11 finns indikationer på att de socialarbetare som är positivt inställda till Instrument X också uppvisar en större noggrannhet i handläggningen och utredningen av klientärenden, vilket borde gynna en rättvis handläggning och större rättssäkerhet för den enskilde klienten.

Det kan ju också vara så att standardiserade utredningsmanualer, kartläggande och kunskapsproduktion är till hjälp för att visa på de omständigheter och behov som klienter har, något som förhoppningsvis skulle kunna resultera i bättre resurser till utsatta klientgrupper. Eller så är det tvärt om. Oberoende av vilka slutsatser och insikter som fås genom Instrument X så blir resurserna inte större än de redan är. I tider när exempelvis försörjningsstödsenheten i Järfälla har ökat sina kostnader för försörjningsstöd med en miljon varje månad jämfört med året innan, är det inte enkelt att ropa på ännu fler resurser.

Forskningsargumentet?

Enligt SOU 2008:18 och Socialstyrelsens definitioner ger utvärderingar av insatser baserade på standardiserade utredningsmanualer bättre kunskaper om klienterna och om de insatser som gör. Detta förfarande är bra både för forskningen och för utvecklingen av socialt arbete. Det har dessutom mycket stor betydelse för den enskilde klienten.

Även om alla handläggare verkligen använde standardiserade manualer, så finns ytterligare invändningar. Använder exempelvis alla handläggare samma utredningsmanualer på identiska eller likartade sätt, eller har handläggarna olika sätt att använda manualerna på? Det finns ingenting i denna studie som möjliggör några slutsatser härvidlag. Men vi *kan* konstateras att det inte finns någon klar och entydig linje för hur Instrument X används. Även de handläggare som har ett systematiskt tillvägagångssätt och som använder sig av instrumentet kan lägga sig på olika nivåer. Vid fokusgruppsintervjuerna kom det fram att handläggare som var positivt inställda till instrumentet angav att man måste använda sig av instrumentet med ”*sunt förnuft*”. Ett begrepp som det är svårt att tolka innebörden av.

Patel och Davidssons modell (jfr tabell 1) visar problemet. En hög grad av strukturering och standardisering ger sannolikt högst reliabilitet och validitet vid intervjuer. Ju lägre grad av strukturering och standardisering, ju lägre validitet och reliabilitet. Vi vet inte på vilken nivå de enskilde handläggarna har lagt sig och användningen blir därför tillfällig och osystematisk.

Att bygga forskningsinsatser på ett så vagt grundlag ger inte den önskvärda reliabiliteten vid sammanställning av data på aggregerad nivå och därmed inte de kunskaper som förväntas. Risken att inte ställa samma frågor till alla är att centrala frågeställningar kan försvinna, vilket i sin tur dessutom riskerar att missgynna klienterna. Samtidigt tänker många handläggare att det kan vara kränkande för många klienter att behöva besvara mycket ingående frågor om det egna privatlivet enbart för att kunna få försörjningsstöd i avvaktan på lön eller andra förmåner. Alltså de fall som skulle kunna definieras som ’kortvariga ärenden’. En tolkning av

svaren kan vara att forskningsargumenten väger lättare än omsorgen om och integriteten för klienterna. Det är i sig behjärtansvärt, men resultatet blir i slutändan så som Lundström & Bergmark påpekar; att "*--- verksamheten präglas i mycket hög utsträckning av traderade arbetssätt, personburen kompetens, ad-hoc-lösningar och ett eklektiskt förhållningssätt till teorier och metoder.*" (Lundström & Bergmark 2007 s 15).

Varför används inte Instrument X mer systematiskt?

Under undersökningens gång har frågan om varför Instrument X inte används mer systematiskt i de tre förvaltningar som undersökts mer och mer kommit i fokus. Både i enkäterna och i intervjuerna framtonar en bild av att implementeringen skett på ett tillfredsställande sätt, att handläggarna är positivt inställda till och intresserade av att använda utredningsmanualen. Flertalet handläggare rapporterar att de har ett utbyte av att använda det, men samtidigt ger de flesta uttryck för att de själva avgör när, hur och var Instrument X skall användas.

Ur ett perspektiv kan detta handla om hur implementeringen gått till. De flesta är möjligen nöjda därför att de inte fått några tvingande direktiv i att använda Instrument X i alla ärenden. En tolkning kan vara att många handläggare har fått en uppfattning om att det lite är upp till den enskilde att avgöra i vilka fall det skall användas. Men det är också möjligt att det är helt andra faktorer som har avgörande betydelse i sammanhanget. Då kanske vi skall återgå till vad vi kan kalla det evidensbaserade sociala arbetet.

Kanske är svaren som ges i denna studie representativa för den tudelning som har skett de senaste åren; en tudelning som gör att man lite grovt kan dela både forskningssfären och socialarbetarkåren in i två grupper: de "*manual- och evidensbaserade*" versus de "*relationsbaserade*".

Till och från skymtar denna implicita konflikt fram, i första hand under fokusintervjuerna. Vid ett tillfälle säger en handläggare lite tillspetsat att det är viktigare att befinna sig ute på fältet med sina klienter än sittande vid skrivbordet med administrativt arbete. Betydelsen i denna utsaga kan tolkas som att ett socialt förändringsarbete sker ute i "verkligheten" och inte bakom datorn. I detta perspektiv går det att se socialarbetaren som någon som gör motstånd mot vad Alf Ronnby (2006) kallar: "*Utvecklingen av smarta metoder*" som skall "*--- garantera ständigt ökad effektivitet och vars yttersta syfte är en ekonomiskt rationell behandling*" (a.a.). Det är möjligt att detta är en huvudorsak till varför Instrument X inte används mer systematiskt. Detta är dock inget som kan underbyggas empiriskt.

Diskussion

Utvärderingen tog ett avstamp i socialstyrelsens definitioner av evidensbegreppet i socialt arbete. Här skall evidensbegreppet inte diskuteras, men det finns skäl att ta utgångspunkt i att socialt arbete måste baseras på kunskap. Vi behöver en systematik med vilken vi kan ta oss an alla de problem som det sociala arbetets vardag visar upp. För att fatta beslut måste vi samla information. För att på bästa sätt samla information behövs systematik, för att få bäst systematik måste vi ha riktlinjer och manualer. Jag tror inte det finns något större motstånd mot en sådan synpunkt. I stort sett alla socionomer arbetar efter någon sorts systematik, om den nu baseras på evidens, tyst kunskap eller liknande. Instrument X är ett steg på den vägen, som har många fördelar. Det är utvecklat av socionomer själva, det har ett stöd i enkäterna och i intervjuundersökningen och det finns hos handläggarna i stort ett positivt tänkande samt en beredvillighet i att ta sig an uppgiften att använda Instrument X mer systematiserat.

Till och från har i detta arbete klientperspektivet lyfts fram. Flera handläggare verkar utgå från klientperspektivet och har en bild av att klienterna bäst gynnas genom skapande av relationer och fältarbete och att det skulle finnas en motsättning här gentemot det mer 'manualbaserade' sociala arbetet. Är det verkligen så? Kan inte manualbaserade utredningsmodeller snarare gynna skapandet av relationer, genom att de tar fram information och kunskap som annars inte skulle ha framkommit, helt enkelt för att handläggaren glömt fråga? Kan inte den samlade och systematiserade kunskap om klienters "livsförutsättningar" som Instrument X kan ge, också på sikt gynna både handläggare och klienter? Är det inte snarare så att det inte är frågan om en konflikt mellan det 'manualbaserade' och det 'relationsbaserade', utan snarare en fråga om två sidor av så att säga samma mynt?

Frågan är om standardiserade utredningar via sammanställning på aggregerad nivå skulle kunna ge kunskap som kan visa beslutsfattare och politiker vilka behov som klienterna har och därmed resultera i bättre resurser till utsatta klientgrupper – vilket i sin tur skulle kunna gynna det relationsbyggande sociala arbetet? Bättre resurser, skulle inte det kunna gynna både handläggare och klienter genom att erbjuda ökade möjligheter att utveckla mer skräddarsydda individuella lösningar för varje klient? Detta är också en fråga om vilken kunskap som är nödvändig för det sociala arbetets vidare utveckling.

Vad krävs för att Instrument X inom Nordvästkommunerna skall kunna utvecklas? Egentligen gäller detta inte uteslutande just detta instrument, utan alla typer av systematiskt, metodiskt arbete med frågeformulär som ska kunna ligga till grund för beslut i olika sammanhang inom socialtjänstens arbete. Följande tre punkter kan kanske tjäna som ett underlag för vidare diskussioner. Instrument X har – liksom andra instrument av denna karaktär - stor potential om följande punkter kan uppnås

- *Tillgängligheten:* Instrumentet måste bli lättare att ta sig fram i och använda – det finns flera handläggare som i intervjuerna framhåller att det inte omfattas av en idealisk teknisk lösning.
- *Förtydliganden:* Instrumentet måste omfatta alla, alternativt måste det finnas en klar och tydlig beskrivning av vilka grupper som skall undantas.

- *Sammanhanget:* Sambandet mellan utredning, bedömning, planering och genomförande av insatser/åtgärder måste förtydligas och klargöras.

För att uppnå detta behövs

- Fortsatt lokal forskning
- Samma stora engagemang bland handläggare och utvecklare som redan finns
- Stöd från förvaltningarna

Fortsatt lokal forskning är viktig. Denna rapport har en relativt liten empirisk tyngd. Den omfattar bara tre av Nordvästkommunerna och ett antagande är att det vore intressant för de övriga involverade kommunerna att få en mer omfattande bild av användningen av Instrument X. Dels för att kunna effektivisera arbetet med försörjningsstöd, dels för att få ett bättre kunskapsunderlag om klienters livssituationer.

Under undersökningens gång har framkommit att andra kommuners förvaltningar ligger i startgroparna med att implementera ytterligare nya manualbaserade undersökningsinstrument. Kanske borde i stället de redan existerande manualerna undersökas lite mera grundligt innan kommunerna lanserar nya och/eller fler? Inom organisationer uppstår ofta en "omorganisationströtthet" och utvecklandet av kunskap är beroende av engagemang från handläggare och utvecklare.

Om de kommuner som inte deltog i denna undersökning skulle vara intresserade, är det möjligt att utvidga denna undersökning till att omfatta samtliga kommuner inom Nordvästområdet.

Vad blir då undersökningens slutsats? Kanske att kunskap finns, men att systematiserad kunskap är bättre än "bara" kunskap. I socialt arbete är det bättre att göra något än att inte göra någonting alls. Men det är ännu bättre att göra något systematiskt och genomtänkt än att bara göra något.

Referenser:

Bergmark, Åke & Lundström, Tommy. 2007, *Att studera rörliga mål – om villkoren för evidens och kunskapsproduktion i socialt arbete*, i *Socionomens forskningssupplement nr 21*, sid. 4–16.

Jansson, L. & Jergeby, U. (2008). Systematisk bedömning. I: U. Jergeby (Red.), *Evidensbaserad praktik i socialt arbete* (138–159). Stockholm: Gothia.

Ronnby, A. (2006). "*Det sociala arbetets konst*", Socionomens forskningsbilaga 6/2006

Patel, R. & Davidsson, B. (1994) *Forskningsmetodikens grunder: att planera, genomföra och rapportera en undersökning*, Lund: Studentlitteratur.

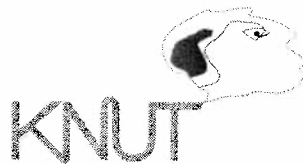
Wibeck, V. (2000). Fokusgrupper: om fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod. Lund: Studentlitteratur,

Ronnby, A. (2006). "*Det sociala arbetets konst*", Socionomens forskningsbilaga 6/2006

<http://www.socialstyrelsen.se/evidensbaseradpraktik>



EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska socialfonden



Bilaga 1

Hej,

Syftet med denna enkät är att ta reda på vilka erfarenheter Du har av att arbeta med Instrument X. Dina erfarenheter och svar är viktiga för KNUTs arbete med att utveckla Instrument X samt för att hitta goda förutsättningar för det fortsatta arbetet.

PERSONUPPGIFTER

Först vill vi ställa några frågor som handlar om vem Du är. Markera med ett kryss i den ruta som passar Ditt svar bäst.

1) Jag arbetar inom denna kommun

2) Jag är kvinna ☐ man ☐

3) Vilket åldersintervall tillhör Du?

Upp till 24 år ☐

25-34 år ☐

35-44 år ☐

45-54 år ☐

55 år eller äldre ☐

4) Vilken är Din högsta avslutade utbildning?

Samhällsinriktad högskoleutbildning ☐

Beteendevetenskaplig högskoleutbildning ☐

Socionomutbildning ☐

Annat

7) Hur länge har Du arbetat i din nuvarande funktion?.....

8) Är Du projektledare i KNUT? Ja ☐ nej ☐

9) Är Du eller har Du varit med i Instrument X gruppen? Ja ☐ nej ☐

UTVECKLINGEN AV INSTRUMENT X

Nu vill vi ställa några frågor om utvecklingen av Instrument X och tiden innan Du började arbeta med instrumentet. Markera med ett kryss i den ruta som passar Ditt svar bäst. **Om Du anställts efter augusti 2007 ska du inte svara.**

11a) Fick Du möjlighet att ge personliga synpunkter på vilka frågor Instrument X skulle innehålla?

Ja ☐ om ja, gå till fråga 11b

Nej ☐ gå vidare till fråga 12

11b) Hur väl tycker Du att Dina synpunkter togs tillvara?

mycket väl ☐

delvis väl ☐

lite ☐

inte alls ☐

12) Hur skulle Du skatta Din egen motivation till att börja använda Instrument X?

mycket hög ☐

delvis hög ☐

liten ☐

ingen alls ☐

STÖD ATT ANVÄNDA INSTRUMENT X

Nu kommer frågor om hur Du ser på det stöd som getts för att Du ska kunna använda Instrument X

Kryssa för det svarsalternativ som stämmer bäst överens med Ditt svar.

Har Du fått följande:

13) Tydliga instruktioner i hur Du ska använda instrumentet med klienten?

ja ☐ ☐ delvis ☐ nej, inte tillräckligt ☐ nej, inte alls ☐

14) hjälp med att lösa eventuella problem som kan uppstå vid användandet?

ja ☐ ☐ delvis ☐ nej, inte tillräckligt ☐ nej, inte alls ☐

15) Tydliga instruktioner i fråga om hur Du kan använda den information som Instrument X ger?

ja ☐ ☐ delvis ☐ nej, inte tillräckligt ☐ nej, inte alls ☐

INSTRUMENTET

Detta avsnitt handlar om Instrument X och de frågor instrumentet tar upp. Kryssa för det alternativ som passar Dig bäst eller fyll i Ditt svar vid svarslinjen.

16) Uppskatta hur många nybesök Du har genomfört med Instrument X (d v s del 1 samt 2, inte handlingsplanen)?

- ☐ 0-10 st
☐ 11-25 st
☐ 26 st eller fler

17a) Använder Du instrumentet på *samtliga* nya klienter?

ja, ☐ gå vidare till fråga 18

nej, ☐ om nej, gå till fråga 17b.

17b) I vilka situationer använder Du inte Instrument X?

.....

18) Tycker Du att Instrument X är en viktig del av utredningsarbetet?

- ja ☐
delvis ☐
till liten del ☐
inte alls ☐

19) Får Du ny kunskap om klienten som Du annars inte skulle fått vid nybesöket, genom att använda Instrument X?

- ja ☐
delvis ☐
nej, inte särskilt ☐
nej, inte alls ☐

20) Hjälper instrumentet Dig när Du skall överföra information om klienten till andra aktörer?

- ja ☐
delvis ☐
nej, inte särskilt ☐
nej, inte alls ☐

21a) Finns det frågor som Du upplever är svåra att ställa till klienten?

ja ☐ gå vidare till fråga 21b nej, ☐ om nej, gå till fråga 22.

21b) Vilka frågor i Instrument X tycker Du är svåra att ställa?

.....

22) Bedömer Du att klienterna upplever Instrument X som något positivt för dem?

ja ☐
delvis ☐
nej, inte särskilt ☐
nej, inte alls ☐

HJÄLP OCH ENGAGEMANG

Detta avsnitt handlar om den hjälp Du fått och det engagemang Du känt när det gäller att dels att komma igång med att arbeta med Instrument X men även när det gäller fortsatt arbete med instrumentet. Kryssa för det svarsalternativ som passar Dig bäst.

23) Har Du känt Dig hjälpt av Din närmaste chef när det gäller att använda Instrument X?

Ja, tillräckligt ☐
delvis ☐
nej, inte tillräckligt ☐
nej, inte alls ☐

24) Har Du fått hjälp av Dina kollegor när det gäller att använda Instrument X?

Ja, tillräckligt ☐
delvis ☐
nej, inte tillräckligt ☐
nej, ingen alls ☐

25) Har Du upplevt att Dina kollegor känner sig engagerade när det gäller att använda Instrument X?

ja ☐
delvis ☐
nej, inte tillräckligt ☐
nej, inte alls ☐

26) Har Du fått hjälp från projektledarna när det gäller att använda Instrument X?

Ja, tillräckligt ☐
delvis ☐
nej, inte tillräckligt ☐
nej, inte alls ☐

28) Har Du fått hjälp från Instrument X gruppens representanter när det gäller att använda Instrument X?

Ja, tillräckligt ☐
delvis ☐
nej, inte tillräckligt ☐
nej, inte alls ☐

INSTRUMENT X - en hjälp?

I detta avsnitt följer ett antal påståenden om hur Du tycker att Instrument X hjälper Dig i Din professionella roll. Kryssa för det svarsalternativ som stämmer bäst med Din uppfattning.

30) Instrument X har hjälpt mig att se klienternas behov tydligare.

ja ☐
delvis ☐
nej, stämmer inte särskilt ☐
nej, stämmer inte alls ☐

31) Instrument X bidrar till att jag känner mig mer tillfreds i mitt arbete.

- ja ☐
 delvis ☐
 nej, stämmer inte särskilt ☐
 nej, stämmer inte alls ☐

32) Instrument X bidrar till att jag blir mer noggrann i mitt arbete, som t ex att jag inte glömmer att fråga viktiga frågor vid besöket.

- ja ☐
 delvis ☐
 nej, stämmer inte särskilt ☐
 nej, stämmer inte alls ☐

ORGANISATION

Forskning har visat att vissa organisatoriska faktorer har en stor betydelse vid implementeringsprocesser av nya arbetsmetoder. Dessa faktorer kan påverka hur pass väl en arbetsplats anammar ett nytt arbetssätt. I följande avsnitt har ett antal av dessa faktorer formulerats till frågor omkring Din nuvarande arbetssituation och arbetsplats. I detta fall är arbetsmetoden Instrument X.

Ringa in den siffra mellan 1-10 som stämmer bäst överens med Din uppfattning.

Hur tycker Du att det har fungerat på Din arbetsplats under de **senaste 12 månaderna** när det gäller:

34) Ledning och chefskap

(inte alls fungerat) _____ *(Fungerat mycket väl)*
 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

35) Stabilitet i organisationen

(inte alls fungerat) _____ *(Fungerat mycket väl)*
 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

40) Resurser till att utföra Ditt arbete

(inte alls fungerat) _____ *(Fungerat mycket väl)*
 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

41) Jag har känt att jag har tid att sätta mig in i Instrument X.

ja ☐
delvis ☐
nej, inte särskilt ☐
nej, inte alls ☐

42) Jag har avsatt mer tid vid de klientmöten där jag använt Instrument X.

ja ☐ ☐ nej ☐

43) Jag slits mellan de arbetsuppgifter som har med Instrument X att göra och mina övriga arbetsuppgifter.

ja ☐
delvis ☐
nej, inte särskilt ☐
nej, inte alls ☐

TACK FÖR DINA SVAR!