

Studie av brukarmedverkan

FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR BRUKARMEDVERKAN I ARBETET
MED EKONOMISKT BISTÅND



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Förord

Verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd utgör en av grundpelarna i den svenska välfärden. Förutom att bedöma rätten till bistånd, är personalens arbetsuppgift att ge stöd till individen för att nå självförsörjning. Ungefär 400 000 individer, varav 140 000 barn, har de senaste åren haft kontakt med socialtjänsten angående försörjningsstöd. Arbetslöshet är den vanligaste orsaken till att individer får ekonomiskt bistånd och samhället har en stor utmaning med att förstärka arbetsmarknadsanknytning för de grupper som är långt från arbetslivet. Ett långvarigt biståndsmottagande innebär både försämrade livskvalitet för individer och ökade kostnader för samhället.

Trots verksamhetens centrala och viktiga arbete är evidensbaserad praktik och forskning över området begränsat. Att få kunskap och erfarenheter av brukare och öka brukarmedverkan är ett viktigt utvecklingsområde.

Sedan 2018 driver SKR och 27 kommuner samt forskare, ett treårigt nationellt strukturerat utvecklingsprojekt i syfte att bryta långvarigt biståndsmottagande och utveckla verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd. Att ge socialtjänsten stöd i att utveckla nya arbetsmetoder och verktyg för att skapa en effektivare verksamhet som bättre möter biståndsmottagarnas behov och samtidigt underlättar rekrytering och förmåga att behålla befintlig personal är centralt.

I denna rapport belyses förutsättningar för brukarmedverkan i arbetet med ekonomiskt bistånd. Studien är genomförd inom ramen för det nationella utvecklingsprojektet.

Vi vill tacka professor Åke Bergmark, Stockholms universitet som ansvarat för studien, assistenterna som genomfört intervjuerna och de kommuner som delat med sig av sina erfarenheter i strävan att nå ny kunskap. Slutligen vill vi rikta ett särskilt tack till alla brukare som deltagit i studien och via intervjuer låter oss ta del av sina erfarenheter av verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd.

Stockholm i januari 2020

Per-Arne Andersson

Avdelningsdirektör

Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	5
Bakgrund	6
Kunskapsläge	8
Brukarmedverkan: förutsättningar och former	9
Brukarmedverkan inom ekonomiskt bistånd – speciella förutsättningar	13
Syfte och frågeställningar	15
Metod och material	16
De tre kommunerna.....	18
Resultat	20
Handläggarna	20
Hur brukarmedverkan uppfattas.....	20
Brukarmedverkan inom ekonomiskt bistånd – gränser och specifika förutsättningar	22
I vilken utsträckning efterfrågas brukarmedverkan från berörda aktörer?	26
Hur erbjuds brukarmedverkan i dagsläget?	28
Sammanfattning handläggareintervjuer	30
Brukarna	30
Att få och att efterfråga.....	30
Omständigheter i kontakten mellan handläggare och brukare	34
Brukarmedverkan – erfarenheter och önskemål	38
Sammanfattning brukarintervjuer	42
Diskussion och sammanfattning	43
Referenser	47
Bilagor	51
Bilaga 1. Intervjuguide: handläggare.....	51
Bilaga 2. Intervjuguide: brukare	53

Sammanfattning

Vad brukarmedverkan egentligen innebär och vad brukare de facto kan påverka är komplicerat. Inom forskningen beskrivs att brukarmedverkan kan ske på *Individnivå* (i det egna ärendet), *Verksamhetsnivå* (hur arbetet organiseras inom en verksamhet exempelvis via s.k. brukarråd) och på *Systemnivå* (med ambition att medverka i eller utöva inflytande på politiska beslut eller hur övergripande policy utvecklas, exempelvis via brukar- eller anhörigorganisationer).

Studiens syfte är att undersöka förutsättningar för brukarmedverkan i arbetet med ekonomiskt bistånd med utgångspunkt från handläggares och brukares erfarenheter och perspektiv. Resultatet bygger på ett begränsat underlag av 21 semistrukturerade kvalitativa intervjuer med handläggare och brukare. Detta innebär att generalisering av resultat ska ske med försiktighet.

Sammanfattning av handläggareintervjuer

- Brukarmedverkan ses primärt som möjlighet för brukare att påverka planering i det egna ärendet och som feedback från brukare.
- Handlingsutrymmet att erbjuda brukarmedverkan avseende bifall/nivå på det ekonomiska biståndet är begränsat.
- Att tillmötesgå brukarens önskemål om insats för ökad möjlighet till självförsörjning är begränsade pga. otillräckligt utbud.
- Brukare uppfattas i regel inte uttrycka önskemål om ökad medverkan.
- De kommunspecifika arrangemangen framhålls som något som stärker brukarmedverkan.

Sammanfattning av brukarintervjuer

- Svaren är överlag mindre enhetliga än handläggarna.
- Missnöje förekommer framförallt med biståndets storlek, men riktas inte primärt mot handläggarna eller socialtjänsten.
- Inga problem med tillgänglighet, information eller utrymme att beskriva sin situation.
- Ytterst få har idéer eller föreställningar om brukarmedverkan utöver planering i det egna ärendet.
- Kommunens försök att öka brukarmedverkan har noterats, men utan att tillmätas någon större betydelse.

Studiens genomgång av forskningsläget, begrepp och resultat bidrar med viktig kunskap. Nu är det angeläget att fortsätta diskutera förutsättningar och former för brukarmedverkan samt vidareutveckla arbetssätt inom verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd.

Ekonomiskt bistånd är det vanligaste skälet till att människor kommer i kontakt med individ- och familjeomsorgen, och ungefär var fjärde svensk har under sin livstid mottagit stöd (Pettersson et al 2014).

Bakgrund

Krav och önskemål med innebörden att vårdtagare inom social- eller hälso- och sjukvård skall beredas ett större inflytande över vad som sker i kontakter med offentliga verksamheter har funnits i den svenska debatten under ett drygt halvsekel. Under 1960- och 1970-talen formulerades kraven framförallt från klientorganisationer inom de s.k. R-förbunden (Eriksson 2015) och med tiden har tankegångarna fångats upp av såväl olika välfärdsprofessioner som av det statliga utredningsväsendet (se t.ex. Akademikerförbundet SSR 2015; Ds 1991:18; SOU 2006:100; Socialstyrelsen 2003). Brukarmedverkan har kommit att etableras som ett i raden av samtida honnörsord, med löften om en offentlig verksamhet mindre präglad av paternalism och ovanifrånperspektiv än tidigare. Vilka avtryck detta avsatt och vad det betytt för användare av offentliga tjänster är emellertid mer osäkert. I ett kort perspektiv är det svårt att urskilja den radikala omorientering som Socialstyrelsen i en utredning (2013), antyder att vi står inför, det vill säga ett ”paradigmskifte” där myndighetens perspektiv i allt högre utsträckning får tillbaka till förmån för brukarens.

Samtidigt är dock argumenten för att ge brukare mer att säga till om både välkända och starka. I botten finns ofta en övertygelse om att brukarna på olika sätt bör bjudas in i arbetet av demokratiska skäl. Det handlar då om att de som berörs av myndigheters arbetsformer och beslut bör beredas ökad insyn och inflytande i sitt eget ärende, och i vissa fall också i förhållande till mer övergripande riktlinjer och politiska beslut. Man kan här tala om att brukarmedverkan har ett egenvärde som kan omfattas över i stort sett hela den politiska skalan, om än från olika utgångspunkter (Fitzpatrick 2001). En annan utgångspunkt är att se brukarmedverkan som ett tillskott när det gäller att öka kvalitet och ändamålsenlighet i arbetet. Det som tillförs är då i första hand brukarens kännedom om förutsättningar i det egna ärendet – med avseende på sådant som erfarenheter, aktuella förhållanden och syn på framtiden – men också perspektiv på verksamhetsområdet i stort. I det senare fallet handlar det om föreställningar om att brukarmedverkan skall kunna bidra till ökad inomorganisatorisk funktionalitet och verksamhetsutveckling.¹

Parallellt med dessa grundläggande motiv kan också vikten av brukarmedverkan identifieras som ett led i mer övergripande ideologiska strömningar i de samtida vårdpolitiska strukturerna och i den professionella debatten. Här kan i första hand två utvecklings drag av betydelse identifieras. Det första handlar om den ökade marknadsorientering som under ett antal decennier kunnat iakttas inom delar av vård- och omsorgssystemen och som brukar sammanfattas under beteckningen New Public Management (NPM). Att stärka brukarens inflytande blir då ett sätt att betona valfrihet och kundperspektiv som motvikt till oönskad statsmakt, byråkrati och bristande organisatorisk effektivitet. Ett andra

¹ Ett perspektiv som är flitigt representerat i olika former av utredningar på området (se t.ex. SOU 2011:35).

utvecklingsdrag utgörs av rörelsen mot en evidensbaserad praktik (EBP) på olika områden. Inom denna har man företrädesvis lutat sig mot en medicinsk tradition och framförallt då de mått och steg som förslagits av David Sackett m.fl. (2000). Där identifieras tre kunskapskällor av betydelse; bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap av relevans, den professionelles bedömning samt klientens uttalade vilja och preferenser. Noterbart är dock att det sistnämnda primärt handlar om den enskildes inflytande i sitt eget ärende, inte uttalat om metoder eller organisationsformer i vidare bemärkelse (Bergmark m.fl. 2011). Att evidensrörelsen haft betydelse för signaler om brukarmedverkan inom exempelvis socialtjänsten framgår bl. a av programförklaringar och rapporter från Socialstyrelsen (2003; 2011) och SKR (2010; 2011).

Sammantaget har de yttre kraven på att involvera brukare i olika delar av det kommunala arbetet ökat över tid. De verksamheter som vill uppvisa kundorientering eller ett arbete i enlighet med EBP kan därför vinna legitimitet genom att implementera brukarmedverkan i olika led av arbetet (Dahlberg & Vedung 2010; Karlsson & Börjeson 2011). Samtidigt är ambitioner att involvera brukaren i ärendearbetet inte direkt någonting nytt för socialt arbete, då detta är ett väletablerat axiom som inskräps i såväl lagstiftning som i professionella översäkanden om s.k. empowerment (Beresford & Croft 2001). I Socialtjänstlagens portalparagraf (ref) framhålls respekten för den enskildes rätt till självbestämmande och integritet som grundläggande utgångspunkter för det sociala arbetet. Innebörden i detta är att brukarna skall göras delaktiga i utredningsarbetet och i valet av insatser samt (SoL 3:5) samt att de har en rätt att värna om sin privata sfär. Empowerment är i allt väsentligt ett vidare begrepp som syftar till att brukare skall utvecklas i en riktning mot självständighet och kontroll, vilket initialt dock förutsätter att kontakten med socialtjänsten präglas av ömsesidighet och dialog (Raeburn & Rothman 1998).

I denna rapport behandlas ett område där ansträngningarna att utveckla brukarmedverkan till dags dato varit jämförelsevis begränsade – ekonomiskt bistånd. Ser vi till socialtjänsten som helhet så har försöken att systematiskt bjuda in brukarna i arbetet kommit längre inom äldre- och funktionshinderområdet än inom individ- och familjeomsorgen (se t.ex. Persson & Berg 2009, Rosenberg m.fl. 2017). När det gäller individ- och familjeomsorgens delområden så finns det mer gjort inom såväl barna- som missbrukarvård än inom ekonomiskt bistånd. Samtidigt finns på många håll ett växande intresse för att på det senare området implementera strukturer som bidrar till att stärka brukarnas ställning. Detta intresse är dock förhållandevis oartikulerat och inte kopplat till tydliga idéer om hur medverkan skall kunna realiseras eller vilka delar av arbetet som kan omfattas. Att så är fallet beror delvis på att tankarna är relativt nya, men också på att området i sig avviker på många sätt från andra verksamheter inom individ- och familjeomsorg. Mer om detta längre fram i denna rapport.

Kunskapsläge

De samlade kunskaperna när det gäller brukarmedverkan inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg är på det hela taget förhållandevis blygsamma och det som gjorts avseende svenska förhållanden avser i huvudsak områdena missbruk (t.ex. Hillborg & Rosenberg 2012) samt barn och familj (t.ex. Hermodsson & Hansson 2005; Åkerlund 2006) eller mer övergripande förekomst av brukarråd eller brukarforum med (t.ex. Johansson m.fl. 2011; Eriksson 2015). I tidiga studier på området återkopplas ofta till de ambitioner som vid socialtjänstlagens genomförande handlade om att åstadkomma en mer demokratisk ordning och inkluderande socialvård där klientens rätt till självbestämmande och integritet respekterades på ett annat sätt än tidigare. Resultaten visar dock att dessa visioner, ett drygt decennium efter att lagen sjösatts, inte hade förverkligats (Landelius 1996; Hermodsson 1998). De möjligheter som trots allt erbjöds när det gällde att få inflytande över sitt ärende i kontakten med socialtjänsten visade sig variera med humankapital och socioekonomisk position. Brukare med utvecklade nätverk, hög utbildningsnivå och goda resurser i övrigt hade genomgående lättare än andra att påverka vad som skedde i det egna ärendet (Hermodsson 1998).

Vill man teckna en generell bild av mer aktuella erfarenheter på svensk eller nordisk botten så kan man hävda att institutionaliserad brukarmedverkan tycks erbjuda vissa möjligheter att påverka organisationer inifrån, men att det i regel inte handlar om något radikalt inflytande (Jenssen 2009, Eriksson 2015). Faktorer av betydelse för vilket spelrum som erbjuds är sådant som hur reglerade verksamheterna är (mindre spelrum i starkt reglerade organisationer), tjänstemännens beredvillighet att medverka till brukarmedverkan, avsatt tid och graden av långsiktighet (Socialstyrelsen 2001, Eriksson a.a.). I andra studier hävdas att möjligheterna till reellt inflytande är mindre på områden där brukarna i högre grad uppfattas som icke-värdiga mottagare av stöd och hjälp (Askheim 2009, Asmussen & Jöhnke 2014). Exempel på stegvisa förändringar kan vi där-
emot hitta inom psykiatrin. I en norsk studie påvisades förändringar som ett resultat av satsningar på brukarmedverkan i form av förbättrad information, insyn i journaler och ökad tillgänglighet. I frågor rörande behandlingsinsatser var utrymmet för påverkan emellertid väsentligt mindre, och när brukare hade invändningar i dessa frågor avfärdades denna som ett utslag av deras psykiska ohälsa (Alm Andreassen 2009).

Brukarråd och liknande fora är generellt sett vanligare inom verksamheter inriktade på äldre och människor med funktionsvariationer än inom individ- och familjeomsorg. På det senare området har brukarinflytandet oftare en individuell koppling och ligger närmare det praktiska ärendearbetet (Johansson m.fl. 2011). Vissa försök med brukarråd inom individ- och familjeomsorg har dock genomförts. I en utvärdering av försöksverksamhet inom missbrukarvården framkom att drygt 60 procent av medverkande brukare och närmare tre fjärdedelar av tjänstemännen uppfattade att möjligheterna att påverka var för låg. Maktobalans och bristande långsiktighet angavs som skäl (Hillborg & Rosenberg a.a.). I en studie av brukares erfarenheter av att delta i brukarfora

inom psykiatri och socialtjänst angav i runda tal hälften att de givits möjligheter att påverka medan den andra hälften sade sig ha saknat det (Hagberg 2006).

I en brittisk översikt av kunskapsläget om effekter av brukarmedverkan på det sociala området konstaterar Carr (2004) att ytterst få effekter kunde utläsas i forskningen på området och i de fall effekter ägnades systematisk uppmärksamhet så framstod de som mycket blygsamma. Det sistnämnda hänfördes då till svårubbade maktstrukturer och organisatoriskt motstånd av olika slag. Inom brittisk missbrukarvård är brukarmedverkan i olika former förhållandevis utbredd och tycks i vissa sammanhang påverkat behandlingsinnehåll, men mer ofta då konkreta omständigheter som öppettider och rutiner i samband med medicinering. Den mest utbredda effekten av satsningar på brukarinflytandet var annars att det just lett till att verksamheternas förhållande till brukarinflytande förändrats (Pattersson et al 2009). I forskning där fokus riktas mot den obalans i maktförhållanden som föreligger i merparten av de sammanhang där brukarmedverkan introduceras är ofta slutsatserna, inte helt oväntat, i huvudsak kritiska. Det handlar om att ifrågasättande synpunkter negligeras, att tjänstemännen genomgående definierar själva spelplanen och att brukarnas underordnade position därigenom förstärks (Lewis 2012; Hodge 2005; Croft & Beresford 1989).

Brukarmedverkan: förutsättningar och former

Med en bred och allmän definition kan en brukare beskrivas som en person som ingår i en långvarig relation med en välfärdsinrättning (Hultqvist 2008). I vissa sammanhang tillskrivs begreppet specifika kvaliteter, med innebörden att det också inbegriper möjligheter till delaktighet och inflytande. En annan avgränsning görs också ofta i förhållande till ”kund” genom att det beskriver en person som saknar möjlighet att välja producent av en viss insats och gentemot ”klient” då brukare anses kunna vara med om att påverka utformningen av de stöd och insatser som är aktuella (se t.ex. Socialstyrelsen 2003, 2011). Den senare uttolkningen är inte oomstridd och har kritiserats för att vara kosmetisk och för att framhålla en ogrundad grad av inflytande eller självbestämmande (Jacobsson m.fl. 2010).²

Brukarmedverkan kan ske på individnivå, verksamhetsnivå eller på systemnivå. Individnivån avser medverkan som på något sätt påverkar det egna ärendet, vilket ligger i linje med Socialtjänstlagens skrivning om att insatser skall utformas och genomföras tillsammans med den enskilde (3 kap. 5 § SoL). Vid medverkan på verksamhetsnivå bidrar brukare med kunskaper, erfarenheter eller preferenser som avsätter sig i hur arbetet organiseras inom en verksamhet, till exempel via s.k. brukarråd. På systemnivå handlar det om en ambition att medverka i eller utöva inflytande på politiska beslut eller hur övergripande policy utvecklas. Här kan medverkan utövas genom brukar- eller anhörigorganisationer. Inom svenskt socialt arbete kan man finna exempel på medverkan på samtliga nivåer, om än ojämnt fördelat mellan olika verksam-

² I föreliggande rapport kommer dock ”brukare” och ”klient” användas växlingsvis och synonymt.

hetsområden och med varierande grad av faktiskt inflytande för klienterna. I mer aktivistiskt eller ideologiskt präglade diskurser framhålls ofta att verkligt brukarinflytande kräver medverkan på alla nivåer (se t.ex. Rose m.fl. 2002)

En mängd olika begrepp används för att beskriva de arrangemang som anordnas för att, i varierande grad, öka brukarnas påverkan på välfärdsarbetet. Vissa av dessa markerar en åtskillnad med avseende på i vilken grad brukarna bjuds in och vad deras åsikter och preferenser tillmäts för betydelse. Så kan man exempelvis se begreppen brukarmedverkan, brukardelaktighet, brukarinflytande och brukarmakt som en stegvis ökning av tänkt grad av betydelse för vad som sker i ett ärende eller hur verksamheten i stort kommer att bedrivas. Samtidigt illustrerar uppräknningen en rörelse från bredare till smalare begrepp, där brukarmedverkan kan inrymma allt från brukarenkäter och individuellt informationsinhämtande till en mer aktiv funktion där brukarna är medagerande när det gäller exempelvis val av insatser. Brukarmakt däremot förutsätter att det offentliga mandat på ett eller annat sätt reduceras till förmån för brukarnas, oavsett om det handlar om ett enskilt ärende eller kollektiv påverkan på hur arbetet i stort bedrivs inom en verksamhet. Av de fyra alternativa begreppen är brukarmedverkan och brukarinflytande de mest använda (36 300 respektive 40 500 träffar på Google, december 2018) medan brukardelaktighet och brukarmakt är väsentligt mindre vanliga (3 240 respektive 4 450 träffar). Också i det sociala arbetet är brukarmedverkan och brukarinflytande de vanligaste. Brukarmedverkan är dock genom sin större bredd det mest tillämpbara, sett till att det är mindre exklusivt i förhållande till vilket inflytande som faktiskt erbjuds av socialtjänsten. Samtidigt innehåller i stort sett alla satsningar på brukarmedverkan en mer eller mindre explicit ambition att faktiskt öka inflytandet för brukarna, även om denna ambition långt ifrån alltid infrias.

Ett grundläggande villkor när brukare möter professionella företrädare för offentlig verksamhet är att det föreligger en asymmetrisk maktrelation dem emellan. Ett skäl till denna obalans är de förras sanktionerade mandat att fatta beslut och det kunskapsövertag de har (Hasenfeld 2010). Det offentliga formulerar med andra ord villkoren för kontakten medan brukaren å sin sida ofta saknar möjligheter att såväl avstå från kontakten som att påverka dess grundläggande förutsättningar (Dahlberg & Vedung 2001). Detsamma kan sägas gälla för de mål som formuleras för ansträngningar att öka brukarinflytande i olika former. Som tidigare nämnts är möjligheter till höjd kvalitet och verksamhetsutveckling ett vanligt operativt mål (Eriksson 2015) vilket, åtminstone inte kort-siktigt, behöver ligga i linje med de involverade brukarnas intressen. Den ökade inomorganisatoriska funktionalitet som åstundas kan inte odelat beskrivas som en rörelse mot eventuella önskemål om ökat inflytande eller ökad demokrati från brukarnas sida.

I andra lägen kan arrangemang för brukarmedverkan upprättas i andra syften än att faktiskt erbjuda möjligheter till påverkan. Då brukarmedverkan är ett politiskt gångbart begrepp finns det drivkrafter som verkar i riktning för att sådan skall inrättas för att en organisation skall stärka sin legitimitet. När så sker brukar man tala om tokenism, dvs. en i huvudsak symbolisk ansträngning att involvera svaga eller annars maktlösa grupper i offentlig eller annan verksamhet. Med detta kan man utåt signalera ambitioner att ge röst eller inflytande åt medborgare som annars inte får ett sådant utrymme. Handlingen betraktas som symbolisk i de fall de inte erbjuder några reella möjligheter att påverka ett skeende eller i situationer där enstaka individer betraktas som representanter för hela den underrepresenterade grupp de rekryterats ur. Som exempel på tokenism inom brukarinflytande framhålls ofta arrangemang som enbart inbegriper information eller icke-förpliktigande konsultation (Arnstein 1969). Det handlar med andra ord om ett skeninflytande i syfte att få en organisation att framstå som inkluderande eller om att svara mot politiska signaler i riktning mot exempelvis brukarinflytande.

För socialt arbete är annars de övergripande argument som anförs för brukarmedverkan att betrakta som starka och väl överensstämmande med de grundläggande värderingar som brukar framhållas som centrala inom professionen. Att ge brukare ett ord med i laget när det gäller utredningar och beslut som har betydelse för vad som sker i dennes ärende kan framstå som en självklarhet och som något som i förlängningen gynnar alla berörda parter. Trots detta är institutionaliserad brukarmedverkan inte direkt någonting som genomsyrar arbetet i socialtjänstens individ- och familjeomsorg utan i realiteten ett mer sällsynt inslag. Att det förhåller sig på det sättet beror på att det finns ett antal avgörande problem och hinder som allvarligt försvårar ett skifte i riktning mot ökad brukarmedverkan. En del av dessa svårigheter är av en karaktär att de kan hanteras i det sociala arbetet, medan andra erbjuder hinder av en art där man kan fråga sig om reell brukarmedverkan överhuvudtaget är ett realistiskt projekt.

En grundläggande förutsättning när brukare skall involveras i utredningar, och framförallt beslut, är att det i normalfallet alltid finns givna gränser för hur långt deras medverkan eller inflytande kan tillåtas sträcka sig. Hur tydliga eller fixa dessa gränser är sammanhänger givetvis med ärendets art, men i de flesta sammanhang är det tämligen givet att det är socialtjänsten, och inte brukarna, som ytterst avgör vilka beslut som fattas. Verksamheten bedrivs inom ramen för ett samhälleligt mandat där dess legitimitet vilar på att den bedrivs i enlighet med gällande lagar och de förväntningar som samhället i stort har på dess innehåll. Det senare kan röra sådant som återhållsamhet med resurser, krav på motprestationer från brukarnas sida eller uppfattningar om vilka verksamhetsområden som skall prioriteras. I grunden handlar det om att brukarnas önskemål inte utan vidare kan anses ha företräde framför beslut och hänsynstaganden som formuleras inom ramen för den representativa demokratin. I det sociala arbetet finns vidare en dubbelhet, där repressiva och stödjande funktioner uppträder parallellt.

De inslag av kontroll och tvång som utövas i "ett gott syfte" är då i många avseenden svårförenliga med brukarmedverkan eller brukarinflytande (Beresford & Croft 2004).

En förlängning av denna motsättning återfinns i den ovan beskrivna asymmetrin i relationen mellan handläggare och brukare. Socialarbetarens position och handlingsutrymme ger en formell rätt att fatta vissa givna beslut i ett ärende, medan motsvarande rättigheter inte finns för brukaren. Det är i många fall upp till den förre att avgöra hur långt den senares medverkan skall sträcka sig och vilka områden den skall omfatta. Skäl till att vilja utesluta brukaren från inflytande eller begränsa dennes medverkan kan sökas i professionella bedömningar, personliga preferenser eller ett motstånd mot att frångå etablerade rutiner (Boem & Staples 2002). Sammantaget betyder detta att försök att institutionalisera brukarmedverkan i en socialtjänstorganisation på olika sätt kommer att påverkas av handläggarnas förhållningssätt och kompromissvilja.

En annan komplikation handlar om vem eller vilka som kan anses vara legitima företrädare för brukarintresset. På ärendenivå är dessa svårigheter särskilt uppenbara på framförallt barn- och familjeområdet där det kan finnas motsatta uppfattningar i ett och samma ärende. Här kan barnens intressen stå mot föräldrarnas och föräldrarna kan också sinsemellan ha skilda önskemål och preferenser. På kollektiv nivå finns också svårigheter kopplade till legitimitet och representativitet. Oavsett om det handlar om lokalt etablerade brukarråd eller brukarorganisationer med en vidare geografisk täckning så finns en uppenbar risk att dessa utvecklar agendor som i många fall avviker från enskilda klienters uppfattningar. Vidare föreligger en stark obalans mellan olika områden när det gäller i vilken utsträckning brukarorganisationer förekommer. Inom individ- och familjeomsorg finns brukarorganisationer på barn- och ungdomsområdet och på missbruksområdet, medan ekonomiskt bistånd helt saknar etablerade företrädare av detta slag. Det sistnämnda kan möjligen förklaras av att denna brukargrupp – som är individ- och familjeomsorgens största – är mycket heterogen och till övervägande del består av individer som erhåller stöd under en begränsad tid.

Brukarmedverkan inom ekonomiskt bistånd – speciella förutsättningar

Ekonomiskt bistånd intar på många sätt en särställning i förhållande till andra verksamheter inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Å ena sidan är stödet definierat som en social rättighet där formerna för behovsprövning och stödets omfattning definieras genom riksnormens konstruktion, men där å andra sidan ett betydande kommunalt och, i förlängningen professionellt, handlingsutrymme tenderar att göra dess status som rättighet mer osäker (Heikkilä & Julkunen 2003, Stranz 2007).

På området saknas i allt väsentligt studier om brukarmedverkan. Ett viktigt skäl till att det förhåller sig är sannolikt just områdets särart, något som gäller såväl gruppen av brukare som biståndets karaktär. När det gäller det förra så kan man främst peka på gruppens heterogenitet. Mottagare av ekonomiskt bistånd skiljer sig åt i en mängd olika avseenden, men framförallt avseende graden av socioekonomisk förankring där hushåll med korta biståndstider i regel är väsentligt mer integrerade och resursrika än hushåll med längre perioder av stöd (Bergmark & Bäckman 2011). Ekonomiskt bistånd är också det vanligaste skälet till att människor någon gång kommer i kontakt med individ- och familjeomsorgen, och ungefär var fjärde svensk har under sin livstid mottagit stöd (Pettersson et al 2014). Med detta sagt att många mottagare inte definierar sig som brukare, inte ens under den tid de uppbär stöd. Till detta bidrar sannolikt också det faktum att ekonomiskt bistånd alltjämt av många uppfattas som stigmatiserande och att mottagandet generellt är omgivet av en större allmän misstro än för andra socialpolitiska stöd (ref). Benägenheten att organisera sig i syfte att påverka den hjälpapparat man möter är bland annat av dessa skäl lägre här än på många andra områden.

Ser vi till biståndets karaktär så utmärks ekonomiskt bistånd av att gruppen sökande uteslutande består av människor som aktivt söker sig till socialtjänsten och att detta grundas i ett enkelt och i jämförelse med andra områden mycket enhetligt önskemål – att beviljas ekonomisk hjälp. Detta är åtminstone den gemensamma nämnaren för dem som söker, i övrigt kan de behov, önskemål och förväntningar man bär med sig variera högst påtagligt, t.ex. när det gäller insatser som syftar till att minska behovet av stöd. Socialtjänsten har å sin sida att ta ställning till om rätt till bistånd föreligger och att, i den mån det kan anses påkallat, att söka hjälpa klienten till självförsörjning. Det senare kan då ske i enlighet med eller utan den enskildes uttalade vilja.

I mötet mellan de sökande och socialtjänsten finns med andra ord ett antal grundläggande intressekonflikter som kan komma upp till ytan i de fall brukare inbjuds att medverka och utöva inflytande. Grovt uttryckt kan detta beskrivas som att brukarna kan antas önska en större generositet när det gäller biståndets storlek och ett större självbestämmande i förhållande till insatser som skall hjälpa dem till självförsörjning än vad socialtjänsten utifrån gällande regelverk och policy alltid är beredd att erbjuda. Detta gäller givetvis inte utan undantag. Många som söker har sannolikt förlikat sig med gällande normnivåer och

villkor och kommer inte att aktivt efterfråga en annan ordning. Makten över beslut om biståndet, biståndets storlek och eventuella villkor ligger i utgångsläget ensidigt hos socialtjänsten. Så en första fråga som infinner sig när det gäller brukarmedverkan på området är vilket utrymme som de facto föreligger för brukare att utöva inflytande inom dessa, i sammanhanget centrala, områden? Samtidigt aktualiseras givetvis en mängd andra frågor i mötet mellan handläggare och brukare, frågor som kan hänföras till sådant som handläggningsrutiner, organisatoriska lösningar och annat av betydelse för hur kontakterna utvecklas över tid. En andra fråga är då vilka av dessa frågor som kommer upp på agendan som ett resultat av brukarmedverkan och hur utrymmet för påverkan ser ut?

Arbete med ekonomiskt bistånd är en verksamhet där kontakterna mellan handläggare och brukare utgör en vital del av innehållet. Intensiteten i dessa kontakter kan variera liksom frekvensen av och intensiteten i faktiska möten, men i en mening så är det i denna interaktion som möjligheter till brukarmedverkan faktiskt erbjuds. Åtminstone i avsaknad av mer institutionaliserade arrangemang i form av till exempel brukarråd.

En konsekvens av detta är att om man vill bilda sig en uppfattning om vilka förutsättningar som föreligger på området så är det hos dessa aktörer man bör söka svaren i första hand.

I sammanhanget finns det också skäl att reflektera över den ovan berörda betydelsen av värdiga och icke- värdiga hjälpsökande. Värdiga mottagare är utifrån denna indelning sökande som för det första verkligen behöver hjälp, för det andra uppenbart saknar förmåga att själva tillfredsställa sina behov och för det tredje anstränger sig för att klara sig utan hjälp från samhället. De som inte motsvarar dessa kriterier kan varierande grad betraktas som ovärdiga. I svensk social- och fattigvård har denna dikotomi djupa historiska rötter (Wallentin 1988, Skoglund 1992, Bergmark 1993). Ekonomiskt bistånd är den verksamhetsgren inom individ- och familjeomsorg där värdighetsfrågan mest aktuell. Skälet till detta är att hjälp förmedlad i form av pengar kan vem som helst ha nytta av då det är en så kallad konvertibel nyttighet. Därför behöver man inte ha ett i förhållande till bistandsformen adekvat behov (här: försörjningsproblem) för att ha utbyte av hjälpen, vilket normalt sett är fallet inom andra verksamhetsgrenar (Bergmark 1998). Av bland annat detta skäl omges området ekonomiskt bistånd av en allmän misstro mot legitimiteten i mottagandet, som bygger på ett ifrågasättande av såväl mottagarnas försörjningsmoral som socialtjänstens förmåga att urskilja reella behov (Svallfors 1995). Att detta är en faktor av betydelse för brukarmedverkan på området får anses sannolikt, gällande såväl vad den kan omfatta och hur långt den kan sträcka sig.

Syfte och frågeställningar

Syftet med studien är att studera förutsättningar för brukarmedverkan i arbetet med ekonomiskt bistånd med utgångspunkt från handläggares och brukares erfarenheter och perspektiv. Tanken är att genom det insamlade materialet spegla detta dels genom aktörernas egna utgångspunkter och dels hur de identifierar grundläggande kontextuella villkor. Följande frågeställningar har varit vägledande för arbetet:

1. Vilka erfarenheter har brukare respektive handläggare av inslag i arbetet som erbjuder de förra att påverka handläggningens innehåll och utfall?
2. I vilken utsträckning uppfattar brukare respektive handläggare att de förra kan påverka a) besluten om ekonomiskt bistånd, b) planeringen av ärendearbetet, c) insatser i syfte att göra de sökande självförsörjande?
3. Vilka önskemål och idéer finns hos brukare respektive handläggare när det gäller a) mer brukarmedverkan b) nya former av brukarmedverkan.
4. Vilka gränser uppfattar brukare och handläggare att lagstiftning och andra regelverk sätter när det gäller möjligheterna att tillmötesgå brukares önskemål?

Metod och material

Inledningsvis var avsikten i föreliggande studie att när studera ett antal kommuner som genomfört olika former av strukturerade satsning på brukarmedverkan i sin verksamhet. Med detta skulle man kunna fånga upp såväl implementeringsproblematik som hur arbetet uppfattats av brukare och professionella. Samtidigt var en förutsättning för projektet att det skulle inbegripa några av de 27 kommuner som ingått i SKR:s satsning på att bryta långvarigt bidragsmottagande (ref). Därigenom föll den ursprungliga idén om att granska mer utvecklade modeller för brukarmedverkan då inga sådana stod att finna bland de kommuner som medverkat i satsningen. Istället kom våra ansträngningar att riktas mot kommuner som på olika sätt hade visat ambitioner när det gällde brukarmedverkan och inom ramen för sin ordinarie verksamhet hade vidtagit vissa mått och steg i riktning mot detta. Så i samband med ett av mötena inom SKR-projektet uppmanades kommuner som själva uppfattade att de motsvarade denna beskrivning att anmäla intresse för att ingå i studien. Totalt anmälde sig fem av projektets kommuner och efter personliga besök på var och en av dessa bedömdes tre vara möjliga att ta med i studien.

De tre kommuner som valts ut hade närmast sig frågan om brukarmedverkan på vitt skilda sätt, men inom var och en hade frågan ändå lyfts på olika sätt och mått och steg vidtagits som, åtminstone potentiellt, kunde ha bäring på att brukarnas perspektiv och önskemål gavs större utrymme. I inget fall hade dock något projekt med rubriken ”Brukarmedverkan” introducerats. Kommunerna som ingår i studien har anonymiserats med hänsyn till de medverkande handläggarnas och brukarnas anonymitet. Önskemål om detta har också uttryckts av deltagande intervjupersoner. Kommunerna kommer vidare att benämnas som A-stad, B-stad och C-stad och en närmare beskrivning av dem och hur de arbetat i förhållande till brukarmedverkan följer längre fram.

De ändrade förutsättningarna för kommunurvalet har också inneburit att studiens fokus har fått korrigerats något. Möjligheterna att på ett rimligt sätt studera förutsättningar för implementering blev av uppenbara skäl mycket små då ingen sådan genomförts eller ens varit aktuell i de valda kommunerna. Vad som istället kunde göras till föremål för forskning var då närmast erfarenheter och uppfattningar hos de närmast berörda aktörerna, dvs. handläggare och brukare. I samtliga tre kommuner var tanken att brukarmedverkan skulle kunna stärkas inom ramen för det ordinarie ärendearbetet och med detta blev det naturligt att fokusera på de viktigaste aktörerna i detta och mötet dem emellan.

Inom ramen för semistrukturerade kvalitativa intervjuer har därför såväl handläggare som brukare intervjuats i de tre kommunerna. Tre handläggare och fem brukare per kommun har valts ut för studien.³

³ I B-stad fick vi enbart ihop två brukarintervjuer.

Kriterier för att bli utvald som handläggare var att man hade direkta och regelbundna klientkontakter i ärendearbetet, att man arbetade med myndighetsutövning, att man arbetat vid enheten minst nio månader samt att man tillhörde en del av socialtjänstorganisationen som på något sätt berördes av de ansträngningar som fanns i syfte att öka brukarmedverkan. Det sistnämnda kriteriet fick då anpassas till de enskilda kommunernas upplägg och inriktning. Motsvarande kriterier för brukare var att de skulle ha varit aktuella minst sex månader sammanlagt under 2018, att de skulle vara aktuella vid urvalstillfället eller ha avslutat sin kontakt för senast två månader sedan, att deras ärende handlagts inom ramen för den enhet som berördes av ansträngningarna att öka brukarmedverkan samt att de skulle förstå och tala svenska obehindrat. Kriterierna för handläggarrvalet motiverades av att vi ville nå handläggare som mötte brukare, utredde och tog beslut om ekonomiskt bistånd och hade en viss mängd erfarenhet av arbete på enheten. För brukarna var också erfarenhet av enhetens arbete en viktig utgångspunkt, liksom att de språkligt kunde förstå och tillgodogöra sig de resonemang och frågor som väcktes vid intervjutillfället.

När det gäller själva urvalet av intervjupersoner så överläts detta till den aktuella enheten. Detta motiverades utifrån såväl praktiska som principiella överväganden. De förra handlade främst om att projektets resurser inte medgav ett mer slumpmässigt förfarande där först populationerna skulle avgränsas utifrån ovanstående kriterier och sedan ett urvalsförfarande genomföras. Principiellt fanns det heller inga avgörande skäl mot att låta urvalet vila på enheterna själva, då studien inte är att betrakta som en utvärdering (vilket också klargjordes i samband med urvalet) och att frågan om hur enheternas arbete värderades ej varit avgörande för vad vi primärt velat fånga upp i intervjuerna. Istället ombads enheterna att själva välja intervjupersoner, handläggare och klienter, som kunde förväntas reflektera över vad brukarmedverkan är eller kan vara i samband med ekonomiskt bistånd.

I var och en av de utvalda kommunerna anställdes en intervjuare med uppgift att genomföra och spela in intervjuerna samt att transkribera det inspelade materialet. Intervjuerna genomfördes i huvudsak under våren 2019 och fanns i sin helhet i transkriberat skick i juni samma år. Tidsmässigt har intervjuerna tagit emellan 35 och 70 minuter i anspråk och regel något längre tid för handläggare än för klienter.

I analysen av det empiriska materialet, som sammantaget omfattar 21 intervjuer, har fokus riktats mot att identifiera teman som korresponderar mot studiens grundläggande frågeställningar. Ett antal tema har utkristalliserat sig där de intervjuades förhållningssätt och erfarenheter fångats upp i relation till omständigheter som på olika sätt kan beskrivas som förutsättningar för brukarmedverkan på området. Den bild som framträder är med andra ord filtrerad genom de medverkandes perspektiv, vilket i en mening innebär en begränsning men samtidigt också en renodling av vad de i sammanhanget viktigaste aktörerna har med sig i de möten som i dagsläget utgör den viktigaste arenan för möjlig brukarmedverkan.

Att kommunerna själva fått utse vilka brukare som skall ingå i undersökningen är givetvis en omständighet att beakta, även om något utvärderande syfte som sagt inte funnits. Det finns anledning att tro att de som kommit till tals i studien som helhet är mer positivt inställda till socialtjänstens arbete än vad som hade varit fallet om ett mer slumpmässigt urvalsförfarande tillämpats. Samtidigt kan man konstatera att kritiska röster på intet sätt saknas bland brukarna. Ett slumpmässigt urval hade dock totalt sett varit att föredra, men på många sätt mer resurskrävande och därför inte görkligt med de ekonomiska ramar som funnits för projektet. Samma slags bias kan sägas gälla för handläggarna, men här kan man också på goda grunder anta att de som deltagit i studien sannolikt har ett större engagemang i de frågor som behandlats.

De tre kommunerna

Innan resultaten från studien redovisas skall en kort beskrivning av de tre medverkande kommunerna göras. Redogörelsen blir, med hänsyn till kommunernas anonymitet, förhållandevis övergripande, det vill säga sparsam på exakta detaljer eller annat (till exempel namn på arbetsgrupper eller metodinslag) som kan avslöja vilka det handlar om.

Storleksmässigt handlar det om tre relativt stora kommuner i intervallet 40 000-120 000 invånare. Sett till SKR:s kommungruppsindelning kategoriseras A-stad och B-stad som större städer medan C-stad som pendlingskommun nära större stad. När det gäller arbetslöshet och disponibla inkomster ligger A-stad och B-stad nära nog i nivå med riksgenomsnittet medan C-stad har klart högre arbetslöshet och lägre genomsnittliga inkomster. Detta avspeglas i nivån på det ekonomiska biståndet där C-stad ligger klart högre än riket sett till andelar i befolkningen med mottaget stöd medan A-stad och, framförallt, B-stad har lägre nivåer än riket som helhet. C-stad har också en påtagligt högre andel utrikes födda, B-stad i nivå med riket medan A-stad har färre.

Av intresse i detta sammanhang är också den årliga undersökning som i SKR:s regi genomförs av brukarnas synpunkter på bland annat individ- och familjeomsorgens verksamhet i kommunerna. När det gäller brukare inom ekonomiskt bistånd ställs två frågor med relevans för brukarmedverkan en som benämns "inflytande" och en som benämns "påverka hjälp". I det första fallet tar man i redovisningen av svaren (ref) fasta på andelen brukare som svarat ja på frågan "Frågar socialsekreteraren efter dina synpunkter på hur din situation skulle kunna förändras?", i det senare andelen som svarat "mycket" eller "ganska mycket" på frågan "Hur mycket har du kunnat påverka vilken hjälp du får av socialtjänsten i kommunen?". Här avviker A-stad med jämförelsevis högre nivåer än de övriga kommunerna avseende såväl "inflytande" som "påverka hjälp".

Skälet till att de tre kommunerna valdes ut för studien var, som sagt, att de på olika sätt hade inslag i arbetet som mer eller mindre direkt ansågs kunna erbjuda möjligheter till brukarmedverkan. Det kunde handla om effekter av organisationsförändringar, metodinnehåll eller om försök att mer systematiskt reflektera över hur brukarmedverkan skulle kunna stärkas. För C-stad var det frågan om en övergång till digitalisering/robotisering av ärendearbetet, som innefattade allt från ansökan till beslut i handläggningen. Ett mindre antal handläggare avdelades som stöd till den s.k. roboten när det gällde besluten, medan den stora majoriteten av socialsekreterarna kom att jobba mot övrigt, i huvudsak då stöd och insatser i syfte att hjälpa de sökande till självförsörjning. Förändringen innebar att antalet personliga möten med brukarna kunde utökas påtagligt. En ambition i detta, om än inte särskilt artikulera, var att i mötena ge brukarna utökade möjligheter att formulera sina egna önskemål.

I A-stad är det främst arbetssättet inom en av enheterna inom ekonomiskt bistånd som legat till grund för urvalet i studien. Vid sidan om att man menar att brukarmedverkan genomsyrar arbetet i sin helhet så innehåller ärendearbetet där ett antal systematiserade inslag som anses erbjuda såväl möjligheter för brukarna att komma till tals som möjligheter för handläggarna att reflektera över hur brukarmedverkan kan stärkas. Inom enheten, som företrädesvis möter unga vuxna, erbjuder man initialt en ambitiös information om hur försörjningsstödet fungerar, vad man har att erbjuda och vad som förväntas av de sökande själva. Informationen är brett upplagd och förmedlas bland annat genom en film, en powerpointpresentation och genom en broschyr. Vidare tar man varje månad under mötet med brukarna upp en specifik fråga utifrån ett på förhand bestämt tema. Ofta har detta fokus på sådant som kontakten handläggare–brukare och de senares delaktighet i arbetet. Ett annat syfte är att försäkra sig om att brukaren tillgodogjort sig grundläggande information. Såväl frågor som svar dokumenteras och ger arbetsgruppen möjligheter att anpassa arbetet efter vad som framkommer. I alla ärenden har man också avslutssamtal, där biståndstagarna får möjlighet att ge feedback utifrån sina erfarenheter av kontakterna med enheten.

När det gäller B-stad så har man sedan en tid aktivt sökt lyfta frågor om brukarmedverkan i handläggargruppen. Bland annat så har man valt ut två frågor ur SKR:s brukarenenkät (samma frågor som behandlats ovan, dvs. avseende inflytande och påverkan) och uppdragit till samtliga socialsekreterare att aktivt reflektera över dessa frågor i olika avseenden. Reflektionerna har sammanförts i ett dokument där man sammanställt dels vad man anser att man gör bra i dessa avseenden och dels vad man bör förbättra eller utveckla. Generellt menar man också att man lägger stor vikt vid mötet med de sökande och personliga möten sker regelmässigt i handläggningen, vilket då bland annat syftar till att klienterna skall ges ökat utrymme att påverka vad som sker i det egna ärendet.

Resultat

Handläggarna

I följande avsnitt presenteras resultaten från intervjuerna med handläggarna. Redovisningen följer grundstrukturen i det frågeformulär som använts, men med en betoning på de bredare frågeställningar som legat till grund för studien och de teman som framträtt i de intervjuades svar. Av hänsyn till de medverkandes anonymitet görs ingen närmare beskrivning av de svarande med avseende på sådant som kön, ålder eller erfarenhet av sina arbetsuppgifter. För att skilja de svarande åt och för att kunna koppla dem till respektive kommun används förkortningar: AH1, AH2 och AH3 för handläggarna från A-stad och motsvarande för handläggarna från B-stad och C-stad.

Hur brukarmedverkan uppfattas

Om brukarmedverkan skall realiserars i mötet mellan handläggare och brukare så är frågan om hur de förre uppfattar innehållet i själva begreppet på många sätt en central fråga. Detta då det så att säga definierar vad som behöver göras från organisationens och från handläggarnas sida för att man skall kunna tala om medverkan. På förhand kan man föreställa sig att handläggarna bär på föreställningar som varierar med avseende på såväl ambitionsnivå som konkret innehåll. Vidare kan uppfattningar om vad brukarmedverkan är i varierande grad innehålla en tonvikt på dess former eller på det faktiska inflytande som medverkan ytterst leder till.

Vår inledande fråga till handläggarna handlade därför om vad de tänker på när de hör ordet brukarmedverkan i förhållande till sitt eget arbete. Det absolut vanligaste svaret var att det handlade om att brukarna skulle göras delaktiga i planeringen av det egna ärendet. Detta, menade man, gav brukarna möjlighet att uttrycka vad de ville ha hjälp med och dessutom utrymme för en viss påverkan av hur arbetet lades upp.

Alltså, jag tänker väl att det har att göra med att brukarna ska ha möjlighet att förmedla vad de tycker kring både hjälpen de får men också vad de önskar att de skulle få hjälp med, vad som skulle funka bättre för dem och sådär. Men att de i alla fall skall kunna ha en chans att uttrycka det.

(Respondent AH3)

Alltså jag tänker ju på att de (brukarna) egentligen ska vara med och kunna påverka så mycket som möjligt. Eh... När man tänker ekonomiskt bistånd så tänker man ju oftast bara pengar, ekonomi. Ehm, men det handlar ju väldigt mycket om planering, samverkan, egenbestämmande ...så där tycker jag att brukarmedverkan är tyngst.

(Respondent CH2)

Bägge svaren innehåller visserligen en öppning mot en bredare påverkan, men samtidigt också en form av preciseringar som pekar mot att det primärt är möjligheterna för brukarna att göra inspel i planeringen, i själva handläggningsprocessen. Här innehåller det första citatet också en reservation om att man i alla fall skall ha rätt att uttrycka sina önskemål, vilket underförstått innebär att man inte alltid kan förvänta sig att de har någon betydelse. Reservationer kan också göras genom att man närmare preciserar vad som kan vara föremål för påverkan.

Ja, dels i hur vi lägger upp planeringen tillsammans. Att de får vara delaktiga, eller ta del av besluten. Att man har en dialog. Och även att de kan påverka, alltså felaktiga beslut, överklaga och så, på det sättet också. Och att de kan påverka deras planering så att det inte bara är jag som hittar på någonting utan att vi har en dialog.

(Respondent AH2)

Också här läggs tyngdpunkten på planering, men när påverkan tas upp så anger handläggaren att den primärt gäller felaktiga beslut och möjligheterna att överklaga. I linje med de flesta svarande så betonar också denne handläggare betydelsen av en dialog där brukaren genom sina synpunkter och önskemål bidrar till gemensamma beslut om hur planeringen skall läggas upp, men där frågan om vilken tyngd eller betydelse brukarens inspel har förblir öppen.

I vissa svar framhålls brukarmedverkan som ett sätt att få feedback och återföring från klienterna. Genom att dessa får utrymme att säga vad de tycker varit bra eller mindre bra i handläggningsprocessen så kan handläggarna på sikt utveckla sitt arbete i en riktning som bättre stämmer mot brukarnas önskemål. En handläggare beskriver det på följande vis:

Därför att jag vill kunna göra ett så bra jobb som möjligt. Och om vi inte når varann, så... om jag inte vet att de tycker att nånting är bra, så är det svårt att jag ska jobba vidare med det om det är nånting de tycker kan bli bättre eller om det är nånting som inte funkar, så är det jättebra om jag får veta det så... många av de vi möter har komplexa situationer och problematik. Så för att vi ska kunna jobba och få dem självförsörjande så behöver vi nå varann. Och veta var vi står.

(Respondent AH1)

I övrigt är det mer spridda skurar när brukarmedverkan skall beskrivas. Det handlar då om sådant som god information från handläggare till brukare, att brukarna får svara på SKR:s enkätfrågor om medverkan/inflytande och att etablera goda relationer. I endast ett svar berörs (de bristande) möjligheterna för brukare att mer organiserat göra sina röster hörda.

Det första jag tänker på är väl att det (brukarmedverkan) är väldigt viktigt. Men att, just nu vet jag inte hur många forum som finns för dom förutom det faktumet att man klart anpassar sig till den responsen man får

som enskild socialsekreterare [...] Så jag tror nog att det är lite våran uppgift att se till att deras röster blir hörda, de har nog inte alltid den förmågan att själva kunna det utan, det är nog vi som behöver vara lite mer aktiva i det tror jag. Sen är det klart att, när jag möter mina så är det ju alltid att de pratar kring ”vad kan jag göra annorlunda eller vad ska jag tänka på eller vad tänker du”. Men sen liksom som grupp så är de ju inte så, har de ju inte direkt några forum att kunna ge uttryck för vad de upplever eller så. Utan det är väl mer i kontakt med mig eller andra socialsekreterare.

(Respondent BH1)

Handläggare sätter här fingret på det som i en mening utgör utgångspunkten för föreliggande studie: att det saknas institutionaliserade fora där mottagare av ekonomiskt bistånd kan ge sin syn på sakernas tillstånd och medverka därför tenderar att bli mer individualiserad i den direkta kontakten mellan handläggare och brukare.

Brukarmedverkan inom ekonomiskt bistånd – gränser och specifika förutsättningar

I handläggarnas beskrivningar av vad brukarmedverkan är förekom yttranden som antydde att endast vissa delar, framförallt planering i en allmän mening, kunde göras till föremål för medverkan och eventuellt inflytande. Vi ställde också direkta frågor om det, det vill säga om vilka delar av arbetet som kunde respektive inte kunde vara aktuella för brukarmedverkan. Det absolut vanligaste svaret här var att sådant som Socialtjänstlagen, riksnormen tillsammans med lokala regler och riktlinjer begränsar såväl handläggarna handlingsutrymme som brukarnas möjligheter att påverka när det gäller besluten om det ekonomiska biståndet.

Ja, vi jobbar ju efter socialtjänstlagen och speciella riktlinjer och rutiner som fastställs av socialnämnden och så, så de kan inte vara med och bestämma över allt [...] där jobbar vi efter lagen så det är lite svårt för dem att påverka det.

(Respondent AH1)

Oftast är väl det kopplat mycket till vad som ska och inte ska beviljas på ett sätt, för i B-stad har vi väldigt tydliga rutiner som baseras på socialtjänstlagen och praxis som tillkommit efter domar och så. På samma sätt som vårt handlingsutrymme är begränsat när det kommer till att göra bedömningar kring vissa saker så gör det också att klientens handlingsutrymme begränsas.

(Respondent BH1)

Citaten beskriver en gränsdragning som dominerar i svaren. Framförallt framhålls storleken på det ekonomiska biståndet, men också att stå till arbetsmarknadens förfogande eller sträva efter självförsörjning togs upp som lag reglerat. Avvikande uppfattningar förekom dock.

[...] bedömningar är ju alltid bedömningar som vi utgår ifrån liksom det lagstödet som vi har. Och det kan ju vara svårt att påverka på ett sätt. Men samtidigt har vi ju en lagstiftning som är en ramlag och vi gör jättemycket individuella bedömningar och där kan de ju påverka ganska mycket för att kunna röra oss utanför då våra lagrum. Men, nämen egentligen så kan man väl påverka på alla områden tänker jag. I alla gånger när vi har en kontakt med en klient så har vi ju möjlighet att... eller att *de* har möjlighet att påverka, vad som händer och sägs och görs och så.

(Respondent AH3)

I ett par fall anfördes begränsningarna när det gällde tillgängliga insatser på t.ex. arbetsmarknadsområdet som en viktig gräns för vad brukarna kan var med och påverka.

Det är väl just att ha någon insats att erbjuda (avser arbetsmarknadsinsatser). Så det blir en valmöjlighet. Eh... Vi har ju inte mer än precis en grej. Som vi kan göra. Det blir ju inte så mycket val ... (skratt). Nej det är ju såhär, jag kan inte tillgodose ditt behov just nu utan [...] det finns en insats att välja på. Jag ser det som ett jätteproblem.

(Respondent CH2)

När det gäller vad som *kan* påverkas av brukarmedverkan så uppräknades sådant som bemötande, information, samarbeten och planering. Här angavs också gränser i termer av brukare utan insikt i sina egna problem, t.ex. i vissa missbruksärenden.

Handläggarna ombads också svara på huruvida de uppfattade att ekonomiskt bistånd var ett område där förutsättningarna att erbjuda brukarmedverkan var annorlunda eller svårare än inom andra delar av individ- och familjeomsorgen. Här fanns det olika uppfattningar bland de svarande, dels en grupp som menade att förutsättningarna i allt väsentligt var desamma oavsett vilket delområde det än handlade om och dels de som uppfattade att ekonomiskt bistånd var ett område där själva biståndet i sig var mer detaljreglerat och därför mindre möjligt att göras till föremål för överläggningar med brukarna. När det gäller den förra linjen tryckte man ofta på att arbetet är relationsbaserat inom alla verksamhetsområden:

[...] vi har ju en kontakt med alla våra klienter, som vi arbetar nu i alla fall, så pratar vi ju med dem och har en dialog nästan varje månad med de flesta. Och så ser det ju ut på de allra flesta områden på socialtjänsten. Att man har en klient som man har kontakt med och då... och sen kan väl

brukarmedverkan se jätte olika ut på olika områden. Men liksom, en fråga om hur ett möte har gått, eller hur jag kan göra för att våran relation skall bli bättre, det kan ju, tänker jag i alla fall, jag ställa med mina brukare på samma sätt som andra inom andra områden borde kunna göra.

(Respondent AH3)

I svaren som pekar mot att möjligheterna till brukarmedverkan inom det egna området är mindre framskymtar ofta en viss frustration:

Absolut [svårare att erbjuda brukarmedverkan inom ekonomiskt bistånd]. Och det på grund av, alla andra, jag skulle säga samarbetspartners kan jobba på ett annat sätt för att det är helt frivilligt. Men när det kommer till vårt yrke, i slutet av mötet då kommer vi alltid diskutera om rätten till ekonomiskt bistånd, och om det blir avslag eller delavslag då blir människor upprörda, och det förstår jag. Så det är svårt. Ibland upplever jag att vi är, det är så dåliga människor som kräver av människor att göra grejer som de inte kan. Speciellt när man har sådana möten är det ganska enkelt att flytta det missnöjet till den som jobbar med pengar, för sanningen är att pengar är en stor del i vårt liv. Har man inte pengar har man begränsade möjligheter som sagt till allt.

(Respondent BH3)

[...] Så man kanske inte har tänkt på samma sätt som man gör till exempel på ett äldreboende. Där kan det vara självklart att man har med en brukargrupp som har synpunkter på vilken mat som serveras och när den serveras. Och när man skall titta på TV och när man skall gå och lägga sig. Det är så naturligt att de skall få vara med och tycka. Eh...Och likadant dagis och sådana saker. För annars startar föräldrarna ett föräldrakooperativ och gör som de vill i alla fall (skratt). Alltså det blir naturligt att vilja ta in synpunkter [...] Men det är inte som att våra klienter kan starta en ny socialförvaltning om de är missnöjda med oss... Utan de är så illa tvungna. Och då är det nog... Då har vi traditionellt sett varit dåliga på att fråga våra klienter, ”vad är ni nöjda med och vad är ni mindre nöjda med. Vad skulle vi kunna bli bättre på”?

(Respondent CH1)

Svårigheterna hänfördes också i en mindre del av svaren till de krav som syftar till att kunna etablera självförsörjning:

Ja, det kanske är lite svårare [att införa brukarmedverkan] på grund av att man ställer krav och. Jo i vissa fall tycker jag att det kanske är lite svårare att, fast klienten kan, ibland kanske det är svårt att motivera klienten att eller att klienten skall komma med förslag om planering och så...så det kanske är lite svårt där om klienten inte vet vad den vill göra och, ja.

(Respondent BH2)

Med frågan om krav och vad de betyder i sammanhanget aktualiseras också betydelsen av sådant som sanktioner och villkorat bistånd, det vill säga företeelser som per definition kan sägas stå i ett motsatsförhållande till handlingsfrihet – och i förlängningen inflytande och påverkan – för brukarna. Av detta skäl frågade vi handläggarna huruvida de tyckte att det är rätt att dra in eller minska det ekonomiska biståndet i ärenden där brukaren inte rättar sig efter socialtjänstens villkor. Här var en överväldigande majoritet av uppfattningen att det var rätt att göra så. Återigen hänvisade till lagstiftning och praxis, men också till mer grundläggande moraliska krav kombinerat med den ”push” man anser vara nödvändig i rörelsen mot självförsörjning:

[...] min tanke är att försörjningsstöd inte är en rättighet och att vårt mål är att de skall komma framåt. Och om vi då har en planering som vi anser ska få personen att gå framåt, typ vara inskriven på arbetsförmedlingen, och att den skall söka jobb, då tycker jag det. Att det är ju... Ja, det är ju ingen rättighet, man måste göra någonting själv för att få hjälp. Efter sin förmåga såklart.

(Respondent AH3)

Den sista meningen i citatet ovan indikerar en viss reservation eller åtminstone ett erkännande av att frågan innehåller en viss komplexitet. De möjliga målkonflikter som föreligger mellan å ena sidan ett konsekvent kravställande och å andra sidan en anpassning till de sökandes speciella förutsättningar, återkommer också i andra svar:

Villkoren har ju varit framjobbade under rätt lång tid. Och där tycker jag att... Det är ju ändå så att vi sitter med människors skattepengar. Och eh... Vi ska vara omsorgsfulla i vår bedömning. Men jag tycker att det är jätteviktigt att ta reda på varför man inte gör det [uppfyller uppställda villkor]... Man måste ha väldigt klart på fötterna innan man börjar dra in pengar.

(Respondent CH1)

Ibland tänker jag att vi är som en liten motor på en båt så vi försöker hjälpa till att få dem att puffa framåt (skrattar). Men man skall vara väl medveten om att när de inte får bistånd så ställer det till det på ett sätt som gör att allting stannar upp, för att då tas all deras verksamhet upp av ’hur ska jag kunna betala min hyra, hur blir det med det här’ och alla andra negativa konsekvenser som kommer. Så ett avslag i sig ger ju sällan några positiva effekter, men man har ju en tanke om att det ska signalera eller det ska vara lite det här konsekvenstänket, men ibland funkar det inte spå bra för våra målgrupper för att de kanske har lite svårt att se konsekvenser.

(Respondent BH1)

I vilken utsträckning efterfrågas brukarmedverkan från berörda aktörer?

Vid sidan om de allmänna tankar och reflektioner som handläggarna kunde ha var vi också intresserade av om de mer konkret ansåg det önskvärt med mer brukarmedverkan inom området. Vi ställde därför frågor om detta. Svaren var i sin helhet lite splittrade, även om de flesta menade att ambitioner att stärka brukarnas medverkan på det hela taget var någonting bra, men att det fanns givna svårigheter som gjorde att mer institutionaliserade former av medverkan var svårgenomförbart.

Jo, alltså människor kan ha önskemål men frågan är vad vi kan erbjuda för hjälp. Vi är en politiskt styrd organisation och vi har vissa begränsade möjligheter och detta innebär att till exempel vi kan vara behjälpliga med att informera, vi kan vara behjälpliga med att remittera till vår verksamhet som kallas för jobb B-stad och det är de som har sysselsättningar och praktik och så vidare. Vi kan kanske informera om praktiska grejer, vilka ersättningar man har rätt till, att ansöka och så. Och naturligtvis med ekonomin, men någonting mer... (skrattar), det är en ganska bred fråga skulle jag säga.

(Respondent BH3)

I C-stad där den inledda digitaliseringen inneburit att handläggare fått mer tid över för personliga möten pekade två av de tre intervjuade ut detta som inledningen på en process som var önskvärd i betydelsen att den bidrog till att möjliggöra brukarmedverkan på ett annat sätt än tidigare:

Ja, alltså jag tycker väl att vi är inne i en ganska stor process just nu. Det har inte varit så mycket brukarmedverkan i just kanske handlingsplanerna tidigare [...] Vi jobbar mycket tätare med klienterna nu.

(Respondent CH2)

I A-stad framskymtade åsikten att det genom redan vidtagna åtgärder kunde finnas en viss mättnad:

Det beror väl på hur man lägger upp det. Alltså vilken typ, för jag tror att det är ganska mycket frågor och utvärderingar som det är. Visserligen bara, nu har vi ju månadsfrågan på möte och så. Men utvärderingar på informationsträffar och så ha vi ju medbrukar... vad heter det, brukarenkät. Men visst, man skulle ju kunna jobba med dem som är intresserade av det. Men alla kanske inte är intresserade av det. Så det kanske inte ska vara något som ligger på alla?

(Respondent AH2)

I svaret ovan antyds att det inte är helt givet att alla brukare är direkt intresserade av att delta i åtgärder som syftar till att stärka deras medverkan. För att få en mer direkt bild av handläggarnas syn på detta ställde vi frågan om de uppfattat några konkreta önskemål från brukare om medverkan eller inflytande.

Merparten svarade nej på den frågan, med hänvisning till att brukarna antingen var nöjda med sakernas tillstånd alternativt att de saknade lust eller förmåga att engagera sig på det sättet.

[...] nä jag har inte hört det. Men däremot har jag hört klienter som har sagt till mig att de tycker jag har ett bra sätt att jobba på. Därför att de tycker om att jag ringer, att det inte bara är de som skall jaga mig, utan att jag också ringer ibland...

(Respondent CH1)

[...] de som bara skiter i det och tycker att: 'jag har inte fått vara med och bestämma någonting', som inte ens berättat vad det är de vill bestämma om liksom. Men generellt uppfattar jag det inte som att det är någon som uttryckt att de vill ha mer än vad de har nu.

(Respondent AH3)

I de fall handläggarna uppfattat önskemål om inflytande rörde det sig i regel annars om konkreta saker, ingen av de svarande hade någon erfarenhet av brukare som efterlyste mer institutionaliserade kanaler för medverkan. De konkreta önskemål som uttrycktes var av varierande slag:

Alltså det brukar vara att det är för högt ställda krav. Till exempel att gå direkt från att vara hemmasittare till en heltidsaktivitet. Till massa andra människor. Och alltså de kanske hamnar där i slutändan men kanske vill ha en mjukare väg att gå.

(Respondent CH2)

[...] det är ju höjd riksnorm i så fall (skratt). Det är det absolut vanligaste klagomålet jag får höra...

(Respondent CH2)

[...] till exempel när det rör sysselsättning och man liksom 'ja, jag tänkte på det här' för det är lätt man blir ivrig och har en massa idéer, helt plötsligt dyker det upp något de själva har hittat för då är det som att fröet växer idem, men sen börjar de tänka att 'frågan är om jag vill ha det på det här sättet'. Då kanske de själva har hittat något, och ofta hittar de något väldigt bra då.

(Respondent BH2)

Citaten visar att det till övervägande del handlar om reaktioner på ärendearbetets innehåll och de beslut eller förslag som handläggaren kommer fram till. I vissa fall, som med normen, är det fråga om ett direkt missnöje, i andra fall om att argument som syftar mot att på olika sätt modifiera planeringen i det egna ärendet.

Hur erbjuds brukarmedverkan i dagsläget?

Ett annat tema i intervjuerna var hur handläggarna såg på befintliga kanaler för brukarmedverkan, det vill säga vad i arbetet på den egna enheten som erbjöd brukarna att komma till tals eller att påverka handläggningens innehåll. Här framträdde ett förhållandevis tydligt mönster där de svarande i det närmaste unisont framhöll just de inslag i den egna organisationen som kvalificerat de respektive enheterna för föreliggande studie (se avsnittet *De tre kommunerna*). Följaktligen tog handläggarna i A-stad upp de inledande informationsinsatserna, månadens fråga och den feedbacks som förmedlades i avslutssamtalet. Ett par tog också upp brukarenkäterna. I C-stad betonades vikten av de utökade möjligheterna till personliga möten som realiserats i och med den genomförda digitaliseringen samt användning av handlingsplaner. I B-stad utpekades också de regelmässiga mötena med brukarna ut som grundläggande, liksom brukarenkäterna och hur man arbetat med dessa.

Jamen dels har vi ju de månatliga frågorna som vi ställer varje månad. Och det är ju bara en rad som de får svara på hur de vill.

(Respondent AH2)

Alltså jag tänker att vi har väl tre för oss som jobbar med ungdomar då. Så dels är det ju den fråga vi arbetar med varje månad, utom vissa månader typ över sommaren... utvärdering av informationsträffen och sen den brukarenkäten som alla gör.

(Respondent AH3)

[digitaliseringen] ...har påverkat brukarmedverkan. Det tror jag. Vi avsätter mer tid och lättare för mig att kunna engagera mig för vi har mer tid.

(Respondent CH2)

Dels är det ju digitaliseringen, för det är ju verkligen en fördel för dem [brukarna].

(Respondent CH3)

Ja, det skiljer sig åt från andra kommuner att vi träffar våra klienter minst en gång i månaden... Vilket gör att det är ett enkelt forum att kunna säga 'det här är inte bra för mig' eller 'jag vill inte ha det såhär'. Medans i många kommuner kanske man inte ses på ett halvår, utan man lämnar bara in sina papper.

(Respondent BH1)

Och sen gör vi också brukarundersökning [...] Vi gjorde det på APT tror jag [arbetade med resultat från brukarundersökningen] eller utvecklingsdagar, vi väljer en fråga från brukarundersökningen och vi jobbar med den frågan.

(Respondent BH2)

Sammantaget är intrycket att det hos det svarande finns en ganska stark övertygelse om att man i det egna arbetet har inslag som på olika sätt möjliggör brukarmedverkan och eller bidrar till att handläggarna själva uppmärksammas på såväl brukarnas faktiska åsikter och erfarenheter som värdet av ta in detta. I huvudsak är det möjligheter att påverka planering i det egna ärendet, på en individuell nivå, som inbegrips även om samlad feedback i A-stads månatliga fråga och reflektioner över den nationella brukarenkäten kan tänkas erbjuda ett slags kunskapsunderlag för mer övergripande förändringar i verksamheten. Frågan är då om det bland de svarande finns idéer om hur brukarmedverkan ytterligare skulle kunna stärkas, det vill säga mer framåtsyftande tankar som går utöver de inslag i arbetet som i dagsläget lyfts fram som viktiga. På en direkt fråga om detta visade sig många av de svarande ha svårt att identifiera något specifikt i den riktningen. Skälen till detta varierade, men bland annat berördes att man arbetar i en politiskt styrd organisation där handlingsutrymmet inom centrala delar är begränsat:

Jag tänker att det är svårt. Socialtjänsten är ju politiskt styrd liksom. Rösta (skratt). Det är ju politikerna som styr alltihop liksom, och det är ju bra att känna till för de som har tankar kring hur själva organisationen och hur vårt lagstöd och sådana stora bitar, hur det fungerar.

(Respondent AH3)

Bland de idéer om framtida möjliga förändringar som faktiskt formulerades märktes bland annat förslag om en utökad och kanske delvis annorlunda insatsrepertoar:

Aaa det är ju insatserna igen. Jag vill kunna ha mer lätta insatser. Kanske inte så... genomtänkta och tunga statistikmässiga insatser utan en insats för att underlätta människors liv. Att våra klienter ska kunna känna en tillhörighet. Lära känna andra människor.

(Respondent CH2)

Sammanfattning handläggariintervjuer

En kort sammanfattning av vad som framkommit i intervjuerna med handläggarna kan göras i följande punkter:

- Brukarmedverkan ses primärt som a) möjligheter för brukare att påverka planering i det egna ärendet och b) feedback från brukare.
- Handlingsutrymmet att erbjuda brukarmedverkan avseende bifall/nivå på det ekonomiska biståndet ses som begränsat.
- Möjligheterna att tillmötesgå önskemål beträffande insatser som ökar möjligheter till självförsörjning begränsade pga. otillräckligt utbud.
- Brukare uppfattas i regel inte uttrycka önskemål om ökad medverkan.
- Handläggarna framhöll de kommunspecifika arrangemangen som något som stärkte brukarmedverkan.

Brukarna

I detta avsnitt redovisas resultat från intervjuerna med brukarna. På samma sätt som i handläggariintervjuerna ligger redovisningen nära den grundstruktur som återfinns i frågeformuläret, men med en tyngdpunkt i de teman som framträder i svaren och de frågeställningar som väglett arbetet. Också här är de svarande anonymiserade, tilldelade beteckningarna AB1-AB5, BB1-BBX, samt CB1-CB5. Redovisningen här är lite annorlunda upplagd än i handläggariavsnittet, så tillvida att intervjuarens frågor skrivs ut i anslutning till brukarnas svar. Anledningen är att brukarna ofta uttryckte sig mer kortfattat och att intervjuaren därför i högre grad sköt in stödfrågor. Genom att redovisa såväl svar som frågor blir därför begripligheten större.

Att få och att efterfråga

En grundläggande fråga när man närmar sig brukarnas erfarenheter i termer av medverkan är i vilken utsträckning de tycker att de fått gehör för sina önskemål i kontakterna med socialtjänsten. Önskemålen kan avse såväl ekonomi, annat stöd eller formerna för mötet med handläggarna. Samtidigt varierar brukarnas förmåga eller vilja att självständigt uttrycka vad de vill ha, liksom graden av svårigheter för socialtjänsten att möta olika typer av önskemål. I intervju svaren framkommer att ungefär hälften av klienterna vid åtminstone något tillfälle säger sig själv ha tagit upp sådant som inte anhängiggjorts på handläggarnas initiativ. I vilken utsträckning detta haft någon effekt varierar, i några fall har man mötts av tillmötesgående, i andra fall har önskemålen avvisats. När det gäller det senare reagerar vissa med påtaglig besvikelse och ilska, medan andra har en resignerad hållning:

I: - Är det någon hjälp du har frågat efter som de inte har fått?

B: - Lägenhet.

I: - Vad tycker du om det då?

B: - Jag tror att de har rätt, men det finns... Till exempel som jag... Jag är speciell. Min pappa jobbar, jag har ett litet barn. Så han måste vakna på morgonen, och min dotter sover inte. Det är därför jag behöver lägenhet, jag vill vara själv, jag vill inte vara med någon. De sa att de bara hjälper de som har problem, stort problem sådär.

I: - OK, men är det något du tycker att de borde hjälpa med eller?

B: - Ja, jag tror att de kan hjälpa mig, men de vill bara till de som har stort problem. Men jag känner... Jag vet att de har många lägenheter som de kan hyra.

(Respondent AB3)

Vid sidan om de allmänna frågor vi ställde om efterfrågad hjälp så bad vi också de svarande att bedöma om det ekonomiska bistånd de beviljats varit tillräckligt för deras behov och i vilken utsträckning de upplevt att de själva haft möjlighet att påverka det. Svaren här är tämligen entydiga. Med något enstaka undantag menar brukarna att det utbetalda stödet varit otillräckligt och ingen säger sig ha kunnat påverka stödets omfattning, annat än avseende någon enstaka post vid något enstaka tillfälle. När det gäller möjligheterna att klara sig på de pengar man får så tycks de flesta få det att gå runt, men inte mer än så. Problemen handlar om att det ekonomiska tenderar att uppta mycket av ens tankeverksamhet och att man utestängs från aktiviteter och konsumtion som överlag betraktas som normalt:

I: - Om vi pratar om själva biståndet. Du säger att du levt på existensminimum. Tycker du att man får så mycket som man behöver?

B: - Nej, nej men gud. Det får man inte. Utan det... det är som jag sa till dig förut, om jag lever på existensminimum i kanske ett halvår, det funkar. Det gör det. Det kan ingen annan säga, det gör det. Absolut, du behöver inte köpa kläder på ett halvår, du behöver inte... du klarar dig. Du kan klara dig ett år också. Men utöver det då tycker jag nästan att, då borde de se att har man levt i ett år eller två år, det borde få öka. Det går inte, du nallar och naggar på allt du har. Du går i trasiga kläder, du måste ha symaskin, du måste kunna sy och lappa och laga. Du kan inte köpa, som de sa till mig då; de där skorna, de ska jag kunna samla på mig till. Nämen hur då?

(Respondent AB5)

I: - När det gäller de pengar du har sökt. Känner du att du har fått så mycket som du behöver?

B: - Nej... inte alltid. Det är väl kommunen... Att de betalar ut mindre pengar än vad andra kommuner gör.

I: - Vad är det du känner att pengarna inte räcker till?

B: - Alltså det är ju så här att har du pengar från den här kommunen så räcker ju inte pengarna till. Du måste hela tiden snåla, du måste hela tiden

räkna kronor och ören. Exempelvis om du går på en praktik och jobbar åtta timmar då är det ju inte så himla hightech att inte kunna köpa ett mål mat. Då kan det hända att en person med försörjningsstöd måste gå och vara hungrig hela dagen för den har inte råd. Den får välja mellan... tandläkarbesök eller mat. Glasögon eller mat. Man får välja mellan hälsa och mat.

(Respondent CB5)

B: - Jag tycker att det är lite lite, man får 4170 eller vad det är och när man är inneboende ska det räcka till hyra där, då känns det lite lite. Så det är knappt. Man kan få det att funka men det är ansträngande och man behöver tänka på allting man gör hela tiden, man kan inte sluta tänka på pengarna man har. Det måste gå till rätt saker annars klarar man det inte.

(Respondent AB1)

B: - [...] man lever ju inte fett och det är ju inte liksom många kronor kvar på kontot efter varje månad utan det går jämnt ut oftast. Men på det klarar jag mig på alla vis med mat och hyra och allt det viktiga, mitt problem gäller ju till exempel att såna här saker som oförutsedda utgifter blir väldigt jobbiga.

(Respondent BB2)

Ett återkommande tema i svaren här är att biståndet framförallt är otillräckligt vid längre hjälpperioder. När mat och fasta kostnader är betalda saknar man medel att införskaffa så kallade sällanköpsvaror i form av exempelvis skor eller kläder. Vidare menade ett flertal svarande, ofta yngre, att möjligheterna till socialt umgänge reducerades då man saknade pengar till sociala aktiviteter som att gå och fika o. dyl.

När det gäller möjligheterna att påverka biståndets omfattning så är den kanske vanligaste uppfattningen bland de svarande att det belopp som medges av normen eller regelverket i övrigt är svårt att påverka. I vissa fall har man gjort påståtningar och kommenterat att beloppet är för lågt, i andra fall ser man mer att påverkan inte är möjlig:

B: - Jag får ju normen. Sen gäller det att anpassa sig efter det.

I: - Mm. Är det något du tänker att du kan påverka och i så fall hur?

B: - Nej. Det kan jag inte påverka. Det är ju det som gäller, normen...

(Respondent CB3)

I: - Känner du att du har kunnat påverka hur mycket pengar...

B: - Inte summan, inte alls. Och jag har inte diskuterat det med dem på länge. Jag säger rätt regelbundet att jag tycker det är för lite pengar, jag brukar säga själv till de att de borde pröva och klara sig på 4000 kronor i månaden.

(Respondent AB1)

Ytterligare andra har aldrig gjort aktiva försök att påverka biståndets storlek då de drar sig för att fråga och upplever det som skamligt att be om pengar.

I: - Men just när det gäller påverkan på hur mycket pengar man får ut, känner du att du kan påverka det?

IP: - Nä alltså jag vet faktiskt inte. Jag vet inte hur jag skulle kunna påverka det.

I: - Nää. Eh... Och när har du sagt det här till din handläggare, att pengarna inte räcker till, vad får du för typ av reaktion då?

IP: - Alltså jag har faktiskt inte sagt någonting. För jag har ju bara gillat läget. Alltså "så här är det bara". Och that's it, liksom.

I: - Vad tror du anledningen är att du inte säger det till dem?

IP: - Alltså jag vet ju om att de inte får ge ut för mycket heller... Så det känns ju som att jaja, det är väl det här som gäller då. (skratt).

I: - Man accepterar läget?

IP: - Ja och det blir ju nästan lite så... Kanske lite genant att säga "du jag vill ha mer pengar" (skratt). Det blir ju det.

(Respondent CB1)

I den resignation som svaren uttrycker finns många gånger också en förståelse för den enskilde handläggaren, som man menar saknar handlingsutrymme att ta beslut som sträcker sig utöver det försörjningsstöd som riksnormen medger och lokala riktlinjer föreskriver. Därigenom upplevs också som mindre meningsfullt att argumentera för större generositet. Några klienter har dock vid vissa tillfällen lyckats få gehör för önskemål om pengar för specifika ändamål:

I: - Mm. Är det något du tycker att du har kunnat påverka, det här med pengarna?

IP: - Alltså... nä, nä. Jag har haft samma hyra hela tiden så... Så det har inte varit några såna ändringar va. Jag... jag bad om pengar till ny madrass. Jag hade gått upp så mycket i vikt när jag var sjuk så... Det var inga problem, jag fick pengar till det också. Det var en tolvhundra spänn eller så. Och jag har fått till det här skånekortet då, jojo periodkort för hela Skåne. Har jag varje månad. För att jag ska komma ut och röra på mig, åka rundor. Aktivera mig så att säga. Och det har inte heller varit några problem. Så jag är... jag är väldigt nöjd.

(Respondent CB2)

Omständigheter i kontakten mellan handläggare och brukare

Uppenbart är att vare sig handläggare eller brukare betraktar omfattningen av det ekonomiska biståndet i sig, det vill säga pengarna, som en fråga på allvar öppen för brukarmedverkan. Det är åtminstone den bild som framträder utifrån de erfarenheter som förmedlas av de bägge intervjuade grupperna, när det handlar om vad som är möjligt i mötet mellan handläggare och klient. Återstår gör då övriga inslag i handläggningen, som till exempel villkor för biståndet, insatser i syfte att göra de sökande självförsörjande och formerna för mötet mellan handläggare och klienter. En viktig aspekt i detta sammanhang är *tillgänglighet*, det vill säga i vilken utsträckning brukarna har möjligheter att nå, träffa och kommunicera med sina handläggare i frågor som berör biståndet och försörjningen i övrigt. Som framkommit av tidigare forskning är detta en omständighet som i olika sammanhang framhållits som en grundläggande förutsättning för att brukarmedverkan på individnivå, i det dagliga arbetet, skall kunna möjliggöras. Ökad tillgänglighet i form av mer personliga möten är också det viktigaste inslaget i C-stads orientering mot ökad brukarmedverkan. I intervjuerna ställde vi därför frågan om klienterna tyckte att de hade möjlighet att träffa sin handläggare så mycket som de önskade och vilka reflektioner de hade kring detta. Det övergripande mönstret i svaren var att man tyckte att mängden möten och möjligheterna att nå sin handläggare var fullt tillräckligt. En del brukare som gått länge och hade pågående insatser menade att det inte fanns anledning att träffas ofta så länge de förhållanden man levde under var oförändrade. Viktigt var emellertid att man kunde nå handläggaren när man så ville:

I: - Om jag frågar mer om just försörjningsstöd och kontakten du har där. Tycker du att du träffar din handläggare där så mycket du vill? Är hon tillgänglig, kan du få tag på henne? Om du vill ha ett möte, kan du få ett möte till exempel?

B: - Ja, när jag vill ha ett möte så kontaktar jag med (namn på handläggaren) så ringer jag. Men det finns regler åtta till nio. Så jag skickar mail att jag vill boka ett möte med dig när du har tid. Så jag skickar via mail till henne och hon svarar till exempel, på den datum, på den tid vi ska träffas så...

I: - Så du tycker att det fungerar?

B: - Det fungerar, det passar jättebra för mig.

(Respondent AB4)

I C-stad var också en klar majoritet nöjda med tillgängligheten och i ett antal svar kunde det mer eller mindre direkt kopplas till den ökade mötesfrekvens som införts efter digitaliseringen:

I: - Nej. Mm. Eh... Tycker du att du har haft möjlighet att träffa din handläggare så ofta som du vill? Och är mötestiden tillräcklig?

B: - Alltså... innan jag fick hon nu, så träffade jag inte handläggare på flera år. Det var inga möten alls. Ingen kontakt alls. Var det möten så var det bara att de skulle sitta och tala om för mig att det inte fanns möjlighet att få jobb alls. Eh men annars... nej. Men nu är det väldigt ofta.

I: - Hur tycker du att det funkar?

B: - Jag tycker att det funkar bra. Jag kan ringa henne när jag vill. Och... har fått hennes telefonnummer så kan jag ringa och smsa. Hon visar mig väldigt mycket hänsyn...

(Respondent CB5)

Enstaka svar i C-stad var dock mer återhållsamma och uttryckte mer en anpassning till rådande förhållanden än en renodlad tillfredsställelse med tillgängligheten:

I: - Mm. Eh... Tycker du att du har haft möjlighet att träffa din handläggare så ofta som du vill? Och är mötestiden tillräcklig?

B: - Eh... De personliga mötena har varit väldigt sporadiska vilket jag kan förstå. Jag har haft telefonkontakt och mailkontakt, det har varit bra. Sen är det ju det... Du får ju bättre kontakt med vissa och så. Men när jag har haft eh... När jag har känt att jag har varit i behov av personlig kontakt så... Det har fungerat, absolut. Sen kan man ju tycka att man hade velat ha fler personliga möten. Men det är ju... inte lätt att få.

(Respondent CB4)

Det sammantagna intrycket är dock att tillgänglighet inte utgör något avgörande problem ur brukarnas perspektiv. Med detta inte sagt att god tillgänglighet kan likställas med möjligheter till brukarmedverkan eller att den alltid utnyttjas i syfte att åstadkomma detta. För att klienterna skall kunna ställa krav eller formulera önskemål i sitt ärende måste ett antal andra förutsättningar vara uppfyllda. En av dessa handlar om *information*, det vill säga vilken kunskap avseende det ekonomiska biståndets villkor och former som förmedlas till brukarna från socialtjänsten. Också detta ställde vi frågor om i intervjuerna i syfte att avtäck huruvida de svarande upplevt att de fått tillräcklig information. Här var de svarande på det hela taget mer delade, i runda tal hälften var nöjda med den information de fått, resterande var det inte. I den förra gruppen hade man inte mycket mer att tillägga, mer än att man i olika stadier fått tillräckliga upplysningar om vilka rättigheter och skyldigheter som gällde och vad socialtjänsten kunde bistå med. Bland de som var missnöjda varierade skälen. Vissa

tyckte att informationen var ofullständig med avseende på hur praxis såg ut, det vill säga vad man kunde förväntas få i bistånd:

I: - Mm. Känner du att du har fått information om vad man kan söka om?

IP: - Alltså de har väl sagt att jag kan ju i stort sett söka om vad som helst, men sen är det ju inte säkert att man får det (skratt). Eh... Men visst där hade man kanske kunnat få lite mer information om vad som faktiskt är möjligt att få va. Inte bara det att man kan ansöka om vad som helst utan vad som faktiskt är möjligt att få.

(Respondent CB2)

I: - Har soc gett dig information på ett bra sätt så att du förstår vilka regler som gäller?

B: - Alltså både ja och nej, alltså generella och liksom det basala och liksom grunden för till exempel då vad som gäller för ekonomiskt bistånd, ja. Men sen lite grann vad kan jag förvänta mig eller vad finns det utöver det, det vet jag inte mycket om...

(Respondent BB2)

I andra fall handlade det inte enbart om vad socialtjänsten gjorde och inte gjorde, utan också om att de svarande inte riktigt orkade eller var intresserade av att ta till sig den information som gavs:

I: - Känner du annars att du vet dina rättigheter, vad du kan kräva i pengar och stöd och sådär?

R: - Nej, det känner jag inte. Jag har inte varit den som tar reda på det heller. Men nu när jag fick reda på det där, såklart att det dyker upp; vad har jag rätt till, vad kan jag få hjälp med. Det har jag funderat på. Men nej, det är som sagt inget jag har fått höra innan, det är det inte.

I: - Nä. Känner du att du borde ha fått bättre information eller?

R: - Ja det känner jag väl att jag borde haft, i alla fall från nåt håll, att det finns...

I: - Vet du till exempel vad du kan ansöka om? Utöver hyra. För du gör ansökan varje månad eller?

R: - Ja, jag fyller i en sån där ansökan, tandvård eller vad det är. Jag känner att jag inte läst igenom den riktigt heller för jag kryssar i samma varje månad. Det är riksnorm och sen om det är nånting övrigt, typ busskort. Men jag brukar fylla i rätt snabbt så jag har inte läst vad det står mer heller.

(Respondent AB1)

Vid sidan av konkreta aspekter som tillgänglighet och information är också det tematiska innehållet i kontakten mellan handläggare och brukare en i sammanhanget central faktor. Hur det utvecklas bestäms i dialog mellan de berörda

parterna, men i hög grad utifrån villkor som socialtjänsten formulerar. För brukarmedverkan handlar det bland annat om i vilken utsträckning de sökande ges *utrymme att beskriva sin situation*. Logiken bakom detta är enkel: om klienten inte ges utrymme att redogöra för sina förhållanden och önskemål, är möjligheterna att erbjuda medverkan mycket små. När vi frågade om detta så ansåg de flesta att de fått detta utrymme, men många angav samtidigt att det i viss mån hängde på hur man själv hanterade situationen:

I: - Tycker du att du fått tillräckligt med tid och utrymme att beskriva din situation och berätta din historia och så?

B: - Ja, faktiskt. Det var mycket där från början då. Men jag är en ganska ärlig person, så jag berättar ju allt till dem. Även det som jag gjort rätt och fel. Jag tror att det är därför jag får mycket hjälp, ärligheten. Som sagt, de känner ju till mig ganska bra.

(Respondent AB2)

Endast ett par brukare angav att de inte fått tillräckligt utrymme. I deras svar framskyntade dock att det handlade mer om en sedan lång tid grundad bitterhet gentemot socialtjänsten än om närliggande upplevelser av hur de bemötts i samband med att de sökt ekonomiskt bistånd. Uppenbart här var att just känslan av att inte bli lyssnad på eller tagen på allvar tycktes präglade deras bild av hur de blivit behandlade över åren.

På en mer konkret nivå kan klienterna erbjudas att på kort eller lång sikt medverka till hur arbetet i det egna ärendet läggs upp och vilka insatser som förmedlas. Ett i sammanhanget väletablerat instrument för detta är upprättandet av en handlingsplan dvs. ett dokument där man gemensamt kommer överens om och nedtecknar kommande steg och förutsättningar i kontakten (Hermodsson 1998). Viktigt i att komma ihåg i detta sammanhang är dock att handlingsplaner per definition inte medger brukarmedverkan, men att de – i den mån klienten tillåts utöva inflytande över dess innehåll – kan vara ett medel där önskemål och preferenser får ett slags status som operativa delmål. Under intervjuerna framkom det en övervägande del av brukarna hade och kände till att det upprättats handlingsplaner i deras ärenden. I några fall menade man också att man haft inflytande över innehållet:

I: - Har någon handlingsplan upprättats i ditt ärende?

B: - Ja, när jag fick (namn på handläggare). Innan gick jag sju år utan (skratt).

I: - Har du haft inflytande över hur planen ser ut?

B: - Ja, o ja.

I: - På vilket sätt?

B: - Hon har frågat hur jag vill ha den upprättad... Och sen att vi har suttit och pratat om... olika saker.

I: - Tycker du att planen haft någon betydelse för det som hänt i ditt ärende?

B: - Jamen det har den ju... För om du inte har någon handlingsplan... Eftersom jag inte hade någon handlingsplan kunde jag ju jobba som volontär i sju år till exempel. Det ska man ju inte ha lov att göra om man har ekonomiskt bistånd. Det är ingen handläggare som har brytt sig.

(Respondent CB5)

I andra fall känner man till att en handlingsplan finns, men förefaller samtidigt inte ha haft så stort inflytande över den:

I: - Ni har gjort som en handlingsplan eller? Alltså en plan som du skall följa, med din handläggare?

B: - Ja, varje månad som vi träffas, hon ger mig plan, hur man skall göra, gå hit och dit...

I: - Så den här planen, känner du att du varit med och bestämt, eller hur har ni kommit fram till den här planen?

B: - Nej, för att det är social som berättat för mig den planen...

(Respondent CB4)

Brukarmedverkan – erfarenheter och önskemål

Ingen av de medverkande kommunerna har någon mer institutionaliserad brukarmedverkan i form av inrättade brukarråd eller liknande. Istället har de, som tidigare framgått i denna rapport valts ut på grundval av enstaka inslag i arbetet som mer eller mindre direkt kan sägas syfta till att brukarnas perspektiv skall beredas ökad plats. I A-stad handlar det om förstärkt information, reflektioner över en månatlig frågeställning och avslutningssamtal för feedback. I B-stad om handläggares överväganden i anslutning till frågor i brukarenkäten och täta klientmöten. I C-stad om tätare möten som möjliggjorts av att personalresurser frigjorts i samband med digitalisering. I intervjuerna ställdes frågor om huruvida klienterna märkt av något av detta i sina kontakter med socialtjänsten och, i förekommande fall, vilka reflektioner de hade kring detta. I C-stad hade de flesta svarande svårt att se att det blivit någon skillnad under senare tid när det gällde möjligheterna att påverka. En del hade visserligen uppfattat att inslaget av personliga möten hade ökat och också uppskattat det, medan andra sade sig vara helt omedvetna om förändringen. I sammanhanget skall dock sägas att nyordningen endast var några månader gammal när intervjuerna genomfördes. I några fall var man helt avvisande till tanken på att man skulle ha erbjudits utrymme för ökat inflytande:

I: - I C-stad säger man sig jobba aktivt för brukarmedverkan, det vill säga att ni som söker ekonomiskt bistånd ska kunna komma till tals och påverka det som händer i ärendet. Har du märkt av detta på något sätt?

B: - Nej, det finns ingen möjlighet att uttrycka någonting när det gäller ekonomiskt bistånd. Du söker och får vara nöjd med de pengar du får.
Punkt slut.

I: - Mm, Du upplever inte att det finns någon möjlighet att påverka?

B: - Nej, nej. Och är det så att de har räknat fel, då är det ditt fel.

(Respondent CB5)

I A-stad var mönstret annorlunda. Där hade merparten av de svarande noterat åtminstone något eller några av de inslag i arbetet som ansågs kunna bidra till brukarmedverkan. I stort var de också försiktigt positiva till de delarna av arbetet även om de inte alltid tillmätte dem någon avgörande betydelse:

I: - De du träffar här i kommunen har ju några saker som de tänker ska öka inflytande från personer som går dit. Jag vet inte om du har hört om det... månadsfrågan. Har du...

B: - Ja, två gånger har jag svarat på nån fråga, om vad man tycker om, jag vet inte vad det var nu sist, om handledarna, om vad man tycker om kontakten eller nåt sånt.

I: - Mm, vad tycker du om det? Var det bra eller?

B: - Alltså, det är ju inget jag märkt av, det är det inte. Men jag tycker att det är bra att de frågar. Och jag hoppas att de tänker på vad folk svarar och går därefter, hoppas jag.

(Respondent AB1)

I B-stad, där endast två brukare medverkade i intervjuerna, var det en svarande som hänvisade till SKR-enkäten. På frågan om hen märkt någonting som syftat mot brukarmedverkan svarade hen:

B: - Ja, men det är ju de här enkäterna då, ja. Och förbättra som jag säger just med träning, det har jag ju sagt, du sa ju att de har fått. Så inte bara från mig utan det är flera då.

I: - Ja just det, så det känns som att de lyssnar mera idag än vad de gjorde tidigare tycker du? Under de tre åren du haft kontakt?

B: - Jaa det, jo det tror jag faktiskt, har blivit bättre. Men det tar tid sådant där, ändra gamla ingrodor, det är ju som ett tåg va, du stannar det inte på fem sekunder utan det är långsamt. Så att jo det verkar, mm.

I: - Kan du ge något konkret exempel på att det märks?

B: - Nej men just att i början fick jag inga såna här frågor om vad ni tycker om och, det var det inte i början någonting utan det har kommit mer senare. Men det går la åt rätt håll men det tar tid.

(Respondent BB1)

En annan brukare i B-stad avvisade tanken på hen skulle haft något inflytande och framhöll också skillnaden härvidlag i förhållande till kommunens arbetsmarknadsenhet:

B: - Nej absolut inte vad gäller socialtjänsten, jag tycker inte jag har något inflytande, har sällan hört det begreppet inom socialtjänsten just och sen vet jag inte om jag tycker att jag ska ha det heller för mycket. Däremot om man räknar in Jobb B-stad så är det rätt annorlunda, där är de väldigt noga med skulle jag vilja påstå och är väldigt lyhörda för önskemål och liknande...

(Respondent BB2)

Sammantaget har brukarna i varierande grad uppfattat de inslag som mer eller mindre direkt syftar mot ökad brukarmedverkan och i den utsträckning de är positivt inställda till dem, så tycks de inte tillmäta dem någon direkt avgörande betydelse. Detta hade kanske inte heller varit att vänta, mot bakgrund av att själva försörjningsstödet inte upplevs som direkt påverkligt och att inställningen hos många brukare med långvarig erfarenhet av individ- och familjeomsorgen i grunden kan vara förhållandevis skeptisk och formad av händelser långt tillbaka i tiden. En mer framåtblickande frågeställning är huruvida klienterna anser att det är något i handläggningen eller kontakterna i övrigt som saknas eller behöver ändras. Svaren här går i lite olika riktning. Merparten har svårt att peka på någonting konkret då man har blandade erfarenheter, som inte sällan är mer kopplade till vilken handläggare man haft än till arbetssätt och organisation inom enheterna. I de fall där man har önskemål om förändringar handlar det inte sällan om ekonomin, det vill säga det ekonomiska biståndets omfattning:

I: - OK, finns det något du tänkt på som socialtjänsten kan förändra, göra bättre liksom, kanske inte bara för dig utan för många, har du tänkt?

B: - Ja, exempel, det som jag berättat till dig. Att ekonomin inte räcker till en person, alltså det som socialen ger oss...

(Respondent AB4)

I: - OK, är det något annat de kan göra bättre?

B: - Nej:

I: - Så generellt är du ganska nöjd med socialtjänsten?

B: - Ja, jag är nöjd. Men kanske jag och andra ska bli mer nöjda om man får mer summa för barn.

(Respondent AB3)

En del svar präglas av ett slags förståelse för och sympati med handläggarna och den utmaning deras arbete innebär:

I: - Finns det något du saknar när det gäller socialtjänstens bemötande eller hur man hanterat ditt ärende?

B: - Nej faktiskt inte. Jag är mest tacksam och imponerad av att systemet ändå fungerar. Speciellt när man vet hur hög arbetsbelastning de har. Det finns ju en anledning till att vi har haft ganska många handläggare också. För arbetar man inom den här sektorn. Det måste tära... Kan man bara... Har man den möjligheten att kunna gå vidare är det nog många som byter yrke efter ett tag.

(Respondent LB4)

Vi ställde också en övergripande fråga om huruvida man var nöjd eller missnöjd med bemötandet i sin helhet. Också här var svaren förhållandevis spridda men vägde ändå över mot att man var förhållandevis nöjd med situationen som helhet. De som hade någon form av missnöje ofta riktade detta mot biståndets storlek eller enskilda inslag i kontakten kopplade till specifika handläggare eller, mer allmänt, att handläggarna i regel var för unga och oerfarna.

Sammanfattning brukarintervjuer

En kort sammanfattning av vad som framkommit i intervjuerna med brukarna kan göras i följande punkter:

- Brukarna är överlag mindre enhetliga i sina svar än handläggarna, detta gäller bl. a hur man ser på graden av inflytande, där vi finner såväl nöjda, missnöjda som ointresserade brukare.
- Missnöje förekommer framförallt med biståndets storlek, men riktas inte primärt mot handläggarna eller socialtjänsten.
- Merparten uppfattar vare sig tillgänglighet, information eller utrymme att beskriva sin situation som ett problem.
- Ytterst få har idéer eller föreställningar om brukarmedverkan utöver planering i det egna ärendet.
- I A-stad (och i någon mån i övriga kommuner) hade man noterat de inslag som syftade mot ökad brukarmedverkan, dock utan att man tillmätte dem någon större betydelse.

Diskussion och sammanfattning

I intervjuerna framträder ett antal teman som speglar vad de svarande lägger i begreppet brukarmedverkan, vad de bedömer som centralt för att det skall kunna realiseras, var gränserna för brukarnas medverkan uppfattas gå och vilka möjligheter som nuvarande förhållanden erbjuder. Av uppenbara skäl skiljer sig handläggarnas svar från brukarnas, men samtidigt finns det också sammanfallande erfarenheter och värderingar. På ett övergripande plan kan konstateras att handläggarna i de flesta fall är mer eniga i sina svar. Det är inte en alltigenom samstämmig bild som förmedlas av dem, men det bestående intrycket är ändå att svaren i hög grad går i samma riktning och att radikalt annorlunda uppfattningar lyser med sin frånvaro. Klienterna redovisar å sin sida erfarenheter och tankar som i sin helhet framstår som mer splittrade, även om en hel del också här pekar i samma riktning.

Ett område där uppfattningarna i allt väsentligt är enhetliga, såväl inom som mellan grupperna, är den nivå man relaterar till när det gäller var brukarmedverkan bör eller förväntas bedrivas. Generellt brukar man skilja mellan brukarmedverkan på individ-, verksamhets- och systemnivå (se avsnittet *Brukarmedverkan: förutsättningar och former*). Här är det, tämligen uteslutande, individnivån som är i fokus för de intervjuade. Givet det faktum att det är på denna nivå de bedriver sitt arbete och att det är där deras samlade erfarenheter kommer ifrån, är detta inte direkt förvånande. Med detta utesluts dock de kanaler för mer övergripande inflytande eller påverkan som t.ex. institutionaliserade brukarråd potentiellt skulle kunna erbjuda. Frågan om att erbjuda de sökande en enad röst eller möjlighet att som kollektiv agera för att verksamheten skall förändras eller utvecklas i en viss riktning, är med andra ord vare sig på agendan eller något man spontant ser som en möjlighet. Man skulle också kunna hävda att fokuset mot den individuella nivån är ett givet resultat av studiens upplägg och utgångspunkter, där tanken på att öppningar mot brukarmedverkan i arbetet med ekonomiskt bistånd i realiteteten är något som primärt existerar i kontakten handläggare-brukare. Samtidigt skulle man dock kunnat föreställa sig att idéer om andra former skulle kunna kommit till uttryck, men i den mån sådana existerat har de inte gett sig till känna i intervjuerna.

På en mer konkret nivå så handlar medverkan på individnivån, i mötet mellan handläggare och klienter, i första hand om möjligheter att inbjuda de senare att påverka den *planering* som görs i det egna ärendet. Begreppet ”planering” bör i detta sammanhang förstås ganska brett och innefattar allt från inbokning av möten till beslut om långsiktiga åtgärder för att öka de sökandes möjligheter till självförsörjning. Den grundläggande tanken är då, idealt sett, att brukaren skall ges möjlighet att göra sin röst hörd, att uttrycka vad han eller hon tycker om olika förslag och kunna formulera eventuella önskemål. Detta skall företrädesvis göras i dialog med handläggaren, men samtidigt framgår att några förpliktelser att följa de synpunkter eller förslag som uttrycks i regel inte anses föreligga. I vissa svar från handläggarna uttrycks en ambition att vara tillmötes-

gående i förhållande till uttryckta önskemål, men så långt de finner vara möjligt med hänsyn till gällande regelverk och hur realistiska önskemål det rör sig om. Regelverk och vad man uppfattar som realistiskt anger så att säga gränserna för vilken respons brukarna kan förvänta sig.

Ett område där en tydlig gränslinje dras gäller besluten om det ekonomiska biståndet/försörjningsstödet i sig. Här menade handläggarna, med något undantag, att lagstiftning och riktlinjer styr på ett sätt som väsentligen utesluter hörsamhet för önskemål om mer generöst stöd från brukarnas sida. Klienterna var utifrån sitt perspektiv inne på samma linje. Visserligen uppfattade man i regel nivåerna på biståndet som otillräckliga, men samtidigt såg man handläggarnas handlingsutrymme som begränsat av lagstiftning, riksnorm och andra riktlinjer. Parallellt utpekades också, i första hand av handläggarna, kompletterande insatser avsedda att stärka möjligheter till självförsörjning som ett område där möjligheter att tillmötesgå brukarna inte alltid existerade. Ett viktigt skäl här var ett begränsat utbud av sådana insatser. Med endast en eller ett par interventioner tillgängliga på exempelvis arbetsmarknadsområdet, ansåg man det svårt eller omöjligt att tillmötesgå mer specifika önskemål.

En annan typ av gränsdragning aktualiseras i de situationer där brukare ej fullföljer den planering som gjorts i ärendet. Här uppstår frågan om hur och i vilken utsträckning det är rätt att använda sig av sanktioner i form av exempelvis reducerat eller indraget försörjningsstöd, det vill säga en åtgärd som mer eller mindre definitionsmässigt kan antas gå emot brukarens vilja. På en direkt fråga förklarade sig en klar majoritet av handläggarna positiva till sådana åtgärder, då man menar att det handlar om ingångna överenskommelser har brutits och att åtgärder syftar till motivera de sökande att fullfölja mått och steg som stärker möjligheterna till självförsörjning. Samtidigt uttryckte många en reservation med innebörden att sanktioner inte kan eller bör tillämpas mekaniskt, utan bör göras först efter överväganden där konsekvenser och den enskildes förutsättningar vägts in.

Ett återkommande tema i svaren från såväl handläggare som klienter är att socialtjänsten är *en politiskt styrd organisation* och att detta begränsar handlingsutrymmet på ett sätt som är mer eller mindre omöjligt att påverka. Detta kan också vara en bidragande förklaring till varför fokus i svaren så ensartat ligger på mötet mellan handläggare och brukare och varför idéer om brukarråd eller liknande konstruktioner inte tycks ha fått något fotfäste i hur man tänker om brukarmedverkan. Det kan med andra ord handla om en insikt om att sådana arrangemang löper en risk att bli uddlösa i de fall de inrättas med en ambition om att på allvar utmana rådande ordning. Forskning från närliggande områden (se t.ex. Eriksson 2015) stöder en sådan skepsis. Detta förstärks av det faktum att mottagare av ekonomiskt bistånd är en grupp som i högre grad än andra uppfattas som icke-värdiga mottagare av stöd (se t.ex. Bergmark 1993) och där behovet av disciplinerande inslag på olika sätt har ett fotfäste i politisk praktik och retorik.

Mot bakgrund av hur brukarmedverkan inringats i intervjuvaren är det möjligt att upprätta en slag karta över vilka domäner begreppet kan anses omfatta i dessa sammanhang. I Figur 1 görs detta genom att ställa nivåer mot grad av påverkan (se avsnitt *Brukarmedverkan: Förutsättningar och former*). Tanken är att tydliggöra karaktären på de sammanhang där det finns eller finns föreställningar om en praktik som syftar till att inbjuda brukare att påverka i stort eller i smått.

Figur 1. Nivåer för brukarpåverkan mot grad av påverkan/delaktighet

Grad av påverkan/delaktighet			
Nivå	Medverkan	Inflytande	Makt
System-	Nej	Nej	Nej
Verksamhets-	Nej?	Nej	Nej
Individ-	Ja, varierande	Ja, varierande & begränsat	Nej

På systemnivå saknas exempel på såväl medverkan, inflytande som makt. Det innebär att beslut fattade av politiker eller myndigheter som bestämmer hur den övergripande policyn på området skall utformas i fattas utan att brukare görs delaktiga på något sätt. På andra välfärdsområden kan brukare konsulteras via rikstäckande brukarorganisationer när, till exempel, olika reformer skall initieras eller ny lagstiftning skall utarbetas. Sådana organisationer saknas när det gäller ekonomiskt bistånd. På verksamhetsnivå är det inte heller möjligt att på allvar tala om makt eller något mer betydande inflytande. Någon institutionaliserad medverkan har inte heller förelegat i de kommuner som ingått i denna studie, men skulle givetvis kunna upprättas genom brukarråd som får möjlighet att tycka till om hur verksamheten är upplagd. På individnivå hittar vi dock olika uttryck för medverkan, i huvudsak kopplat till upplägg och planering av det egna ärendet. Det inflytande som erbjuds där har, som vi konstaterat ovan, sina givna gränser och omfattar inte det ekonomiska biståndet i sig eller ett öppet val av insatser i övrigt. Det varierar dessutom beroende på hur handläggarna förhåller sig till medverkan. Makt saknas på denna nivå då handläggarna, utifrån gällande regelverk eller egna bedömningar, ytterst avgör vilka önskemål som skall eller kan bemötas.

Figur 1 är upprättad med utgångspunkt från det som framkommit i föreliggande studie. Den bild som tecknas är därför formellt generaliserbar till de kommuner som deltagit, det vill säga kommuner med inslag eller åtminstone ambitioner att erbjuda brukarmedverkan i sin verksamhet. Sannolikt finns det kommuner med

såväl mer som mindre av detta i landet, men samtidigt kan det finnas skäl att se det övergripande mönstret i figuren som förhållandevis allmängiltigt. I vilken utsträckning kan ses som en uppgift för framtida forskning.

Sammantaget blir utrymmet för inflytande och påverkan från brukarnas sida relativt blygsamt. Det gäller inte minst mot bakgrund av att där öppningar för påverkan faktiskt finns – gällande planering i ärendearbetet – så utesluts väsentliga inslag som försörjningsstödet storlek. Det begränsade spelrummet är givetvis inte hugget i sten, men svårt att förändra med mindre än att policyförändringar initieras via politiska beslut. Detta är också viktigt att ha i åtanke vid försök att följa upp, utvärdera eller evidensbasera arrangemang som syftar till brukarmedverkan eller brukarinflytande. Vilket inflytande dessa ger klienterna är inte självklart beroende på vilka metoder man utvecklar, utan i hög eller till och med avgörande grad på organisationens möjligheter att tillmötesgå brukarnas önskemål (Eriksson 2019).

Med detta inte sagt att det är oviktigt hur handläggare agerar för att ta tillvara på brukarnas synpunkter i delar där det är möjligt, eller vilka andra åtgärder som verkar i en sådan riktning. I svaren från handläggarna framkommer också utsagor om vad som anses stärka brukarmedverkan generellt och i det arbete man för närvarande bedriver. När det gäller möjligheter för brukare att påverka vad som sker i det egna ärendet framhålls ofta vikten av mötet mellan handläggare och klienter. Dessa bör vara personliga och frekventa för att möjliggöra den dialog som är en grundläggande förutsättning för att brukarna skall kunna påverka planeringen i det egna ärendet. Här understryks också vikten av att den information som klienterna får bör kommuniceras på ett tillgängligt och lättfattligt sätt. Vidare utpekas vissa mer strukturerade inslag som t.ex. A-stads månads fråga och enkäter ställda till brukarna. Här är tanken inte enbart att det individuella ärendearbetet skall påverkas, utan också att tillföra mer generell feedback som underlag för arbetets mer övergripande inriktning. Några mer konkreta exempel på sådan påverkan har emellertid inte kunnat urskiljas i intervjuerna, vilket dock inte utesluter att den kan ha funnits.

Referenser

- Akademikerförbundet SSR (2015). Etik i socialt arbete – Etisk kod för socialarbetare. Stockholm: SSR.
- Alm Andreassen, T. (2009). The consumerism of voice in Norwegian health policy and its dynamics in the transformation of health services. *Public Money and Management*, 29, 117-122.
- Arnstein, Sherry R (1969). A Ladder of Citizen Participation," *JAIP*, 35, 216-224.
- Askheim, O.P. (2009). Brukermedvirking –kun for verdige trengende? Om brukermidvirking på rusfeltet. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 6, 52-59.
- Asmussen, V. & Jöhncke, S. (2004). Bruker-perspektiver. Fra stofmisbrug til socialpolitik? Århus: Århus Universitetsforlag.
- Beresford, P. & Croft, S. (2001). Service User´s Knowledges and the Social Construction of Social Work. *Journal of Social Work*, 1, 295-316.
- Beresford, P. & Croft, S. (2004). Service Users and Practitioners Reunited: The Key Component for Social Work Reform. *British Journal of Social Work*, 34: 53-68
- Bergmark, Å. (1993). Den värdige hjälptagaren i historisk belysning. I FKF-debatt: De ekonomiska trygghetssystemen i ett historiskt och internationellt perspektiv. Stockholm: Försäkringskassaförbundet.
- Bergmark, Å. (1998). Nyckelbegrepp i socialt arbete. Lund: Studentlitteratur.
- Bergmark, A., Bergmark, Å. & Lundström, T. (2011). Evidensbaserat socialt arbete: teori, kritik, praktik. Stockholm: Natur & Kultur
- Bergmark, Å & O. Bäckman (2011). Escaping Welfare? Social Assistance Dynamics in Sweden, *Journal of European Social Policy*, 21, 486-500
- Boem, A. & Staples, L. (2002). The functions of the Social Worker in Empowering the Voices of Consumers and Professionals. *Social Work*, 47: 449-469.
- Carr, S. (2004). Has Service User Participation Made a Difference to Social Care Services? London, Policy Press.
- Croft, S. & Beresford, P. (1989). User-involvement, citizenship and social policy, *Critical Social Policy*, 9, 5-18.
- Dahlberg, M & Vedung, E. (2010). Demokrati och brukarmedverkan. Lund: Studentlitteratur.
- Ds 1991:18. Vidga brukarinflytandet! En väg till ökad delaktighet och bättre service. Stockholm: Civildepartementet.

- Eriksson, E. (2015) Sanktionerat motstånd. Brukarinflytande som fenomen och praktik. Akademisk avhandling, Lunds universitet.
- Eriksson, E. (2019). Brukarinflytandets politiska innebörder – konsensusorientering, individcentrering och avpolitisering i den nationella policydiskursen. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 25, 91-113
- Fitzpatrick, T. (2001). *Welfare theory: an introduction*. Basingstoke: Palgrave.
- Hagberg, L. (2006). Om lika värde och rätt. 16 brukar- och anhörigrepresentanters syn på möjligheten att påverka psykiatri och socialtjänst. Stockholm: Ersta Diakoni.
- Hasenfeld, Y. (2010) *The Attributes of Human Service Organisations*, i Hasenfeld, Y. (red.) *Human services as complex organizations*. London: Sage.
- Heikkilä, M. & Julkunen, I. (2003). *Obstacles to increased user involvement in social services*. Helsingfors: STAKES
- Hermodsson, A. (1998). Klientdemokrati – vision och verklighet: en studie i fem kommuner. Akademisk avhandling. Stockholms universitet, institutionen för socialt arbete.
- Hermodsson, A. & Hansson, C. (2005). "Demokrati i det lilla": ungdomars delaktighet i sin behandling. Stockholm: Statens institutionsstyrelse
- Hillborg, H. & Rosenberg, D. (2012). *Ett förtroendeuppdrag... Kartläggning av hinder och framgångsfaktorer för brukarråd och brukarinflytande inom missbruks- och beroendevården*. Härnösand: FOU Västernorrland.
- Hodge, S. (2005). *Partizipation, Discourse and Power: A Case Study in Service User Involvement*. *Critical Social Policy*, 25, 165-182
- Hultqvist, S. (2008). *Om brukardelaktighet i välfärdssystemen – en kunskapsöversikt*. Växjö: Växjö University Press.
- Jenssen, A-G. (2009). *Brukermedvirking i sosialtjensten. En studie av sosialarbeidernes perspektiv*. Oslo: Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet.
- Jacobsson, K. & Meeuwisse, A. (2008). Fallstudieforskning, i Meeuwisse, A., Swärd, H., Eliasson Lappalainen, R. & Jacobsson, K. (red.) *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm: Natur och kultur.
- Jacobsson, K., Thelander, J. & Wästerfors, D. (2010). *Sociologi för socionomer. En stående inbjudan*. Malmö: Gleerups.
- Johansson, H., Johansson, L. & Scaramuzzino, R. (2011) *Mellan deltagande och inflytande. En kartläggning av brukarråd i Skånes kommuner*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Karlsson, M. & Börjeson M. (2011) *Brukarmakt i teori och praktik*. Stockholm: Natur & Kultur.

- Landelius, A-C. (1996). *Självbestämmande, valfrihet och samtycke inom socialtjänsten*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Lewis, L. (2012). It's People's Whole Lives: Gender, Class and the Emotion of User Involvement in Mental Health Services. *Gender, Work and Organisation*, 19, 276-305
- Patterson, S., Weaver, T., Agath, K., Albert, E., Rhodes, T., Rutter, D., & Crawford, M. (2008). They can't solve the problem without us. *Health and Care in the Community*, 17, 54-62.
- Persson, T. & Berg, S. (2009). Older People's "Voices" – On Paper: Obstacles to Influence in Welfare States – A Case Study of Sweden. *Journal of Aging & Social Policy*, 21, 94-111.
- Pettersson, U., Bergmark, Å., Lundström, T., Sallnäs, M. & Szenehely, M. (2014). Inledning. I Pettersson, U. (red.) *Tre decennier med Socialtjänstlagen: utopi, vision, verklighet*, Lund: Gleerups
- Raeburn, J. & Rootman, I. (1998). *People-centered health promotion*. Chichester: Wiley
- Rose, D., Fleischmann, P., Tonkiss, F., Campbell, P. & Wykes, T. (2002). *User and Carer Involvement in Change Management in a Mental Health Context: Review of the Literature*. London: NCCSDO.
- Rosenberg D., Schön, U.K., Nyholm M, Grim K, Svedberg P. (2017). Shared decision making in Swedish community mental health services—an evaluation of three self-reporting instruments. *Journal of Mental Health*, 26:142–149.
- Sackett, D. et al (2000). *Evidence-based medicine: how to practice and teach EBM*. New York: Churchill Livingstone
- SKR (2010). *Patient – och brukarmedverkan. Positioneringspaper – För ökad kvalitet och effektivitet i hälso- och sjukvård och socialtjänst*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- SKR (2011). *Brukarmedverkan. Ett nytt sätt att arbeta*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Socialstyrelsen (2001). *Brukarråd och brukarrevisjoner inom verksamheter med psykiska funktionshinder*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2003). *Brukarmedverkan i socialtjänstens kunskapsutveckling*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2011) *Metoder för brukarinflytande och medverkan inom socialtjänst och psykiatri – en kartläggning av forskning och praktik*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2013). *Att ge ordet och lämna plats, Vägledning om brukarinflytande inom socialtjänst, psykiatri och missbruks- och beroendevård*. Stockholm, Socialstyrelsen.

SOU 2006:100 Ambition och ansvar. Nationell strategi för utveckling av samhällets insatser till personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder. Stockholm: Fritzes

SOU 2011:35 Bättre insatser vid missbruk och beroende. Stockholm: Fritzes.

Skoglund, A-M. (1992). Fattigvården på den svenska landsbygden år 1829. Akademisk avhandling. Stockholms universitet, institutionen för socialt arbete.

Stranz, H. (2007). Utrymme för variation. Akademisk avhandling. Stockholms universitet, institutionen för socialt arbete.

Wallentin, H. (1988). Värdiga och ovärdiga i socialpolitiken. I Ronnby, A. (red) Etik och idéhistoria i socialt arbete. Stockholm, Socionomen.

Åkerlund, E-M. (2006) Barn och familjerådsdag: barns syn på sin delaktighet i socialtjänsten. Stockholm: FOU Södertörn.

Bilagor

Bilaga 1. Intervjuguide: handläggare

(version B-stad)

Attityder:

1. Det här projektet handlar om brukarmedverkan. Vad är det första du tänker på när man säger brukarmedverkan i arbete med ekonomiskt bistånd (EB)?
 - (om svårt svara, vad kan det gälla, hur kan det se ut osv)
2. Tycker du att det är önskvärt med mer brukarmedverkan inom EB?
 - Om JA: Varför? På vilka områden?
 - Om NEJ: Varför inte?
3. Inom vilka delar av arbetet tror du att det är möjligt att öka brukarmedverkan?
 - biståndsbeslut (bifall/avslag respektive belopp)?
 - arbetsmarknadsinsatser (val av insats, långsiktiga strategier)
 - andra insatser (avseende psykosociala problem eller annat)OM INGA: varför är det inte möjligt?
4. Tror du att det vore möjligt eller önskvärt att brukarna fick större inflytande över er verksamhet i stort, dvs. inte enbart i sitt eget ärende?
 - Om JA: Hur? Varför?
 - Om NEJ: Varför?
5. Tror du att det är svårare att inför brukarmedverkan inom EB i jämförelse med andra delar av socialtjänsten (t.ex. barnavård, missbrukarvård, äldreomsorg)?
6. Finns det områden i arbetet med EB där brukarmedverkan inte är möjlig eller mindre möjlig? Vilka? Varför?
7. Är det rätt att dra in eller minska det ekonomiska biståndet i ärenden där brukaren inte rättar sig efter socialtjänstens villkor? (arbetskrav, behandlingskontakter mm)

Erfarenheter:

8. Finns det delar i ditt arbete där du tycker att brukarmedverkan erbjuds/förekommer?
 - Om JA: Vilka? Hur?
 - Om JA OCH MER SPECIFIKT: Hur länge har du/ni jobbat på det sättet? Hur kommer det sig att ni började arbeta så?
9. Har brukarmedverkan diskuterats någonting på din arbetsplats, mellan dig och dina kollegor?
 - Om JA, I vilka sammanhang? Har det initierats från ledningshåll?

10. Förekommer det att brukare uttrycker önskemål om mer medverkan eller inflytande?
- Om JA: Hur? I vilka sammanhang?
11. Får du förslag/önskemål från brukare på åtgärder som ni inte kan erbjuda här i B-stad?
- Om JA: vad brukar det handla om?
12. Finns det någonting i ert sätt att organisera arbetet här i B-stad som du tycker erbjuder möjligheter till brukarmedverkan? (specifika frågor på inslag i organisationen).
13. OM DET INTE BERÖRTS ORDENTLIGT TIDIGARE:
 - a) Ni i B-stad träffar era brukare regelbundet och jämförelsevis tätt. Vilken betydelse har detta för möjligheterna till brukarmedverkan?
 - b) För något år sedan fick ni möjlighet att reflektera över ett par av SKR:s frågor kring brukarmedverkan: Har det på något sätt påverkat din syn hur man kan öka brukarinflytandet?

Önskemål/idéer:

14. Har du några idéer om hur brukarmedverkan skulle kunna ökas inom ert arbete med EB här i B-stad?
15. Finns det någon form av insats som ni idag inte kan erbjuda brukarna som du önskar att ni skulle kunna ge?
 - vad?
 - har den efterfrågats av brukarna?

Bilaga 2. Intervjuguide: brukare

(version A-stad)

Bakgrund

1. Hur länge har du haft behov av/gått på EB här i A-stad?
2. Varför har du behövt söka?

OM (är/har varit) ARBETSLÖS:

3. Har du fått ngn hjälp med att få arbete från socialtjänsten?
 - Vilken typ av hjälp/insats?
 - Är det hjälp du efterfrågat själv eller har initiativet kommit från soc?
4. Har du efterfrågat annan typ av hjälp när det gäller din arbetslöshet?
 - hur har soc reagerat på det?
 - är du nöjd eller missnöjd med hur soc reagerat på det?
5. Har soc tagit upp en diskussion med dig om hur du skall kunna få arbete?
 - Om ja hur då? Vad ledde det till?
 - Om nej, är det något du skulle ha önskat att de gjort?

OM ANDRA ORSAKER (kan vara i kombination med arbetslöshet):

6. Har du fått någon hjälp från soc med detta (missbruket, familjeproblemen el dyl.)?
7. Vilken typ av hjälp/insats?
8. Är det hjälp du efterfrågat själv eller har initiativet kommit från soc?
9. Har du själv efterfrågat/bett om annan hjälp när det gäller detta?
 - Om ja hur då? Vad ledde det till?
 - Om nej, är det något du skulle ha önskat att de gjort?

ANGÅENDE BISTÅNDET (pengarna):

10. När det gäller de pengar du sökt, tycker du att du fått så mycket som du behöver?
 - Om ja, är det någonting du tycker att du har kunnat påverka och – i så fall – hur?
 - Om nej, vad beror det på? Har du sagt detta till din handläggare och vilken reaktion har du fått?
 - Om nej II: framförallt vad är det pengarna inte täcker?
11. Tycker du att prövningen borde vara upplagd på något annat sätt (så att dina synpunkter kommer fram bättre?

HANDLINGSPLAN:

12. Har någon handlingsplan upprättats i ditt ärende?

Om ja,

- har du haft inflytande över hur den planen ser ut? På vilket sätt?
- tycker du att planen haft någon betydelse för vad som hänt i ditt ärende?

Om nej,

- skulle du önska att en plan hade upprättats (ev. förklara vad handlingsplan är)? Varför?

GENERELLT:

13. Tycker du att du haft möjlighet att träffa din handläggare så ofta som du vill? Är mötestiden tillräcklig?

- Om nej, har du uttryckt önskemål om att träffas oftare/längre tid och – i så fall – vilken reaktion har du fått på det?

14. Är det lätt att komma i kontakt med soc när du så önskar?

15. Tycker du att soc har gett dig utrymme att beskriva din situation?

- ekonomiskt?
- socialt?

16. Tycker du på det hela taget att soc har tagit hänsyn till dina synpunkter?

- ja, gällande...
- vilken betydelse har det haft i ditt ärende?
- nej, gällande...

17. Är du nöjd eller missnöjd med den hjälp du fått?

- När det gäller det ekonomiska biståndets storlek? Varför/varför inte?
- När det gäller andra insatser? Varför/varför inte?

18. Finns det något du tycker att du saknar när det gäller socs bemötande eller hur man hanterat ditt ärende?

- om ja, vad? Utveckla?

19. Har soc gett dig information på ett bra sätt, så att du förstår vilka regler som gäller?

20. I kommunen säger man sig aktivt arbeta för s.k. brukarmedverkan, dvs. att ni som söker ekonomiskt bistånd skall komma till tals och också kunna påverka vad som händer i ärendet. Har du märkt av detta på något sätt? (jämförelse med tidigare år i förekommande fall).

21. OM DET INTE BERÖRTS ORDENTLIGT TIDIGARE:

- a) I vilken utsträckning tycker du att ”den månadsvisa frågan” möjliggör brukarmedverkan? På vilket sätt?
- b) I vilken utsträckning tycker du att er film för nya sökande möjliggör brukarmedverkan? På vilket sätt?
- c) I vilken utsträckning tycker du att den gruppinformation ni får möjliggör brukarmedverkan? På vilket sätt?
- d) I vilken utsträckning tycker du att era avslutningssamtal möjliggör brukarmedverkan? På vilket sätt?

22. Kan du se något i bemötandet som helhet, dvs. inte bara i ditt ärende, som borde förändras? Vad?
23. IP:s ålder

Studie av brukarmedverkan

Om förutsättningar för brukarmedverkan i arbetet med ekonomiskt bistånd.

Många individer har kontakt med socialtjänsten angående försörjningsstöd och vi vet att ett långvarigt biståndsmottagande innebär både försämrad livskvalitet för individer samt ökade kostnader för samhället. Trots verksamhetens centrala och viktiga arbete är evidensbaserad praktik och forskning över området begränsat.

Studiens syfte är att undersöka förutsättningar för brukarmedverkan i arbetet med ekonomiskt bistånd med utgångspunkt från handläggares och brukares erfarenheter och perspektiv.

Studien är genomförd inom ramen för ett nationellt treårigt utvecklingsprojekt som SKR driver tillsammans med 27 kommuner och forskare, i syfte att bryta långvarigt biståndsmottagande och utveckla verksamhetsområdet.

Upplysningar om innehållet
Stina Björk: stina.bjork@skr.se
Åke Bergmark: aake.bergmark@socarb.su.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2019
ISBN: 978-91-7585-820-3