

Studie av Instrument X

OM ANVÄNDNINGEN AV ETT STANDARDISERAT INSTRUMENT
I ARBETET MED EKONOMISKT BISTÅND



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 försämrad 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 även ett 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 behandlas Instrument X, ett instrument för initial bedömning, insatsval och uppföljning i arbetet med ekonomiskt bistånd. Instrumentet är utvecklat inom ett interkommunalt samarbete kallat KNUT (Kommunalt Nätverk för Utveckling) och har använts och vidareutvecklats sedan 2008. Studien är genomförd inom ramen för det nationella utvecklingsprojektet.

Vi vill tacka professor Åke Bergmark och docent Hugo Stranz, Stockholms universitet som ansvarat för och genomfört studien samt de kommuner och personal inom KNUT som delat med sig av sina erfarenheter i strävan att nå ny kunskap.

Stockholm i december 2019

Per-Arne Andersson

Avdelningsdirektör

Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad

Innehåll

Sammanfattning	5
Bakgrund	6
Ekonomiskt bistånd som professionellt fält	7
Om standardiserade instrument.....	8
Det föreliggande projektet	10
Syfte och frågeställningar	11
Metod och material	12
Resultat	15
Handläggarenkäten	15
Aktmaterialet	18
Resultat från fokusgruppsintervjuerna	24
Att arbeta med Instrument X – tillämpning och erfarenheter	25
Underlagets utformning – styrkor, svagheter och efterlysta förändringar	27
Det instrumenterade stödet – livboj eller fotboja?	29
Sammanfattande diskussion	32
Referenser	36
Bilagor	39

Sammanfattning

Studiens syfte är att undersöka hur kartläggnings- och bedömningsinstrumentet Instrument X används i praktiken och dess betydelse i arbetet med individer som uppstår ekonomiskt bistånd. Instrumentet består av följande: Del (I) en utredning om rätten till ekonomiskt bistånd (uppgifter om sysselsättning, inkomster, boende etc.), Del (II) en utredning inför val av insats för att bryta försörjningsproblem (utbildning, yrkeserfarenhet, arbetsförmåga, psykosociala problem och framtida mål), Del (III) en individuell handlingsplan och Del (IV) uppföljning och utvärdering.

Studien bygger på uppgifter från handläggare och akter, vilket innebär att fokus riktas mot tillämpningen av instrumentet och inte mot brukarnas upplevelse eller dess långsiktiga konsekvenser.

Några resultat:

- Majoritet av handläggarna använder Del (I) och (II). Användningen av de två avslutade delarna är lägre, särskilt Del (IV).
- Omkring hälften av handläggarna använder instrumentet som ett underlag i samband med beslutsfattande.
- Instrumentet får generellt positiva omdömen t.ex. tydliga instruktioner för hur det ska användas, ökar klienternas möjligheter att komma till tals, bidrar till att se klienters behov på ett tydligare sätt.
- En brist är att det inte anses tillämpligt i alla typer av ärenden. Synpunkter framförs även på frågornas placering, grad av känslighet och upprepningar.

Delar av studien bygger på uppgifter från ett fåtal kommuner, vilket innebär att generalisering av resultatet ska ske med försiktighet. Studien bidrar dock med ny kunskap som med fördel kan användas i det vidare arbete med instrumentet.

Forskarnas avslutningsord är:

”För att närma sig ett sammanfattande omdöme av vad föreliggande rapport visar så finns det inledningsvis anledning att konstatera att Instrument X i många avseenden uppskattas av de som använder det och att det anses tillföra kvaliteter i arbetet. Av detta skäl finns det ingen anledning att ifrågasätta dess berättigande eller fortsatta existens. Samtidigt måste man dock konstatera att ett antal av instrumentets grundläggande inslag utmanas av studiens resultat. Det gäller den sekventiella användningen av dess olika delar/formulär, de strukturerade insatskategorierna, användningen av del (IV) och de öppna frågorna i formuläret. Dessa delar fungerar uppenbart inte som avsett och här finns det skäl att överväga vad som bör förändras. Vi har inte haft möjlighet att ge några definitiva svar på varför användningen inte följer tänkta riktlinjer, men att man på ett antal punkter så att säga ”röstar med fötterna” bör, i en framtida revidering av instrumentet, ge anledning till att närmare efterforska varför så sker.”

Bakgrund

Standardiserade instrument har under de senaste decennierna introducerats inom en rad områden av det sociala arbetet. Tanken på att enhetliga underlag och beslutsgrunder har potential att stödja och förbättra det professionella beslutsfattandet har också vunnit ett brett stöd inom såväl akademiska som professionella sammanhang. Till dags dato är det framförallt inom områden som missbrukarvård (t.ex. Abrahamsson & Tryggvesson, 2009; Björk, 2013;), barn- och ungdomsvård (t.ex. Glad, 2013; Stranz & Wiklund, 2013) och våld i nära relationer (Stranz et al., 2015) som instrumentbaserat beslutsfattande introducerats i större skala. Inom arbete med ekonomiskt bistånd har vare sig tankesätt eller användning av regelrätta instrument fått samma spridning. När det gäller användning av mer generella instrument för bedömning av arbetsförmåga finns det emellertid studier som visar att dessa kan användas i syfte att såväl öka utflödet (mot självförsörjning eller alternativa stödformer) som att minska inflödet (som grindvaktfunktion) när det gäller arbetsmarknadsrelaterade kontantstöd (Moen Gjersøe, 2016).

I föreliggande rapport ska Instrument X, ett instrument för initial bedömning, insatsval och uppföljning i arbetet med ekonomiskt bistånd, behandlas. Ser vi till det samlade utbudet på området kan två ytterligare instrument identifieras, Initial Bedömning och FIA. Initial Bedömning är, precis som namnet avslöjar, ett instrument för att i ett inledningsstadium fastställa relevanta levnadsvillkor när hushåll vänder sig till socialtjänsten med en ansökan om ekonomiskt stöd. FIA är ett instrument utvecklat av Socialstyrelsen i syfte att närmare utreda vilka insatser som är lämpade i syfte att hjälpa arbetslösa klienter in på arbetsmarknaden.

Instrument X skiljer ut sig från de övriga instrumenten genom att det är ett övergripande instrument tänkt att täcka och användas under olika skeden av handlägningsprocessen. Det är sprunget ur ett interkommunalt samarbete kallat KNUT (Kommunalt Nätverk för Utveckling) och har använts och vidareutvecklats sedan 2008. Inledningsvis infördes Instrument X i de ursprungliga KNUT-kommunerna Södertälje, Nynäshamn och Sundbyberg och har sedan tagits upp av ett antal andra svenska kommuner. Instrumentets grundläggande syfte är att möjliggöra en relevant och användbar kategorisering av behov för människor som söker ekonomiskt bistånd och att använda detta på ett sätt som leder till insatser som matchar behoven, anpassar organisation och arbetsformer till detta och skapar underlag för statistik och uppföljning.

Instrument X består av fyra olika delar fördelade mellan lika många formulär. Del (I) omfattar en utredning om rätten till ekonomiskt bistånd och inbegriper sedvanliga uppgifter om hushållets sysselsättning, inkomster, boende, inkomster och utgifter. Del (II) innehåller en utredning avseende omständigheter av betydelse för val av insats när det gäller att bryta den försörjningsproblematik som ligger bakom behovet av ekonomiskt bistånd. I detta innefattas sådant som

utbildning, yrkeserfarenhet, arbetsförmåga, eventuella psykosociala problem och framtida mål. Detta kopplas sedan – i del (III) – till ett formulär innefattande en individuell handlingsplan och i del (IV) till uppföljning och utvärdering. De olika instrumenten har i omgångar setts över och reviderats sedan starten 2008.

I övergången mellan del (II) och (III) ska ansvarig handläggare tillsammans med klienten och med utgångspunkt från det insamlade underlaget försöka komma överens om vad som är önskvärt och möjligt att göra och utifrån detta kategoriseras behovet enligt en av sex befintliga kategorier uppdelat på arbetsmarknad (AM) och rehabilitering mot arbete (R): AM1 - hushåll utan behov av insatser från socialtjänsten, AM2 – brukare i behov av kortare arbetsmarknadsinsatser, AM3 – behov av mer omfattande och samordnat stöd, R1 – rehabilitering avseende fysiska arbetshinder, R2 – rehabilitering avseende psykiska funktionshinder samt R3 – rehabilitering avseende missbruksproblematik.

Ovanstående utgör det grundläggande ramverket för Instrument X. När det gäller hur iscensättningen i övrigt ser ut och hur det relaterar till olika organisatoriska lösningar varierar upplägget mellan de kommuner som använder det. I dagsläget har ett knappt trettiotal kommuner, utöver de ursprungliga KNUT-kommunerna, utbildats på instrumentet. Utbildningen har då kombinerats med motiverande samtal (MI) under beteckningen MIX. I vissa kommuner får klienterna själva på förhand fylla i de formulär som används eller föreslå enligt vilken insatskategori (se ovan) de ska kategoriseras. I slutändan föreligger också variationer när det gäller vilka stödinsatser som sätts in, beroende på skillnader i utbudet av sådana i kommunerna.

Kunskapsläget när det gäller Instrument X kan i allt väsentligt beskrivas som mycket begränsat. I en utredning som genomförts inom ramen för FoU-Nordväst (Svendsen, 2010) framkommer att mer parten av de handläggare som arbetar med instrumentet värderar detta positivt, men att den faktiska användningen ofta kan beskrivas som osystematisk och ostrukturerad. I ett studentarbete (Aronsson & Löf, 2011) intervjuades fem brukare om sina upplevelser av instrumentet och dessa framhöll att instrumentet medförde en ökad struktur i kontakterna och att de kände att de togs på mer allvar än tidigare. Implementeringen av ett annat instrument – Initial bedömning – som används i Stockholm har studerats av forskare från Linnéuniversitet (Nordesjö et al., 2016). Slutsatserna av studien är att handläggarna överlag har mottagit instrumentet på ett positivt sätt, men att användningen av det inte var helt likartad och att instrumentet i vissa avseenden kunde begränsa den professionella diskretionen.

Ekonomiskt bistånd som professionellt fält

Praktiskt socialt arbete med ekonomiskt bistånd kan sägas innefatta två grundläggande uppgifter. För det första att utreda och ta ställning till de sökandes rätt till ekonomiskt bistånd. Utredningarna föregår besluten och bör innehålla alla uppgifter av betydelse angående de sökandes ekonomi och livsomständigheter i övrigt. Besluten ska vila på fastställda behov och syfta till att, som Socialtjänst-

lagen föreskriver, ge den enskilde en skälig levnadsnivå. För det andra förväntas handläggare av ekonomiskt bistånd på olika sätt medverka till att de sökandes möjligheter till självförsörjning – att klara sig utan ekonomiskt stöd – ökar. Beroende på den enskildes förhållanden kan det handla om stöd och insatser på såväl lång som kort sikt. Den vanligaste typen av insats här är att erbjuda – eller begära – deltagande i olika program som ska hjälpa den sökande in på arbetsmarknaden. Hänvisningar till den typen av insatser är överlag mer komplexa i förhållande till sökandes motiv och förväntningar, då de innehåller element av både krav och möjligheter.

I dagsläget finns det ett flertal studier som visar att beslut om ekonomiskt bistånd varierar mellan såväl kommuner som enskilda handläggare. Det är i sig en tydlig indikation på att riksnormen liksom övriga regelverk medger ett handlingsutrymme i besluten. Vidare föreligger också variationer när det gäller val av eller hänvisningar till insatser som syftar till ökade möjligheter till självförsörjning. Faktorer som är förknippade med variationer i beslutsfattande är på organisatorisk nivå exempelvis specialiseringsnivå eller ärendemängd (t.ex. Stranz, 2007), medan sökandes egenskaper som till exempel kön, ålder och hushållssammansättning utgör betydelsefulla faktorer på individnivå (t.ex. Stranz et al., 2017).

En möjlig effekt av utredningar med stöd av standardiserade instrument är att variationer av detta slag kan reduceras. Det som talar för en sådan utveckling är att beslutsunderlagen blir mer enhetliga med avseende på vilka uppgifter som samlas in och hur handläggningsprocessen struktureras. Samtidigt bygger Instrument X på en idé om att klienterna ska ges inflytande över vad som nedtecknas i formulären och vilka insatser som kan bli aktuella. Därigenom sker parallellt ett slags individualisering av innehållet, vilket potentiellt skulle kunna minska enhetligheten i bedömningarna, åtminstone med avseende på insatser vid sidan om det ekonomiska stödet.

Om standardiserade instrument

Genomslaget för standardiserade instrument under de senaste decennierna kan ses som ett led i den rörelse mot dokumentation och uppföljning som präglar delar av det offentliga livet under denna period (Power, 1999). Användning av standardiserade instrument har också i olika sammanhang kopplats till rörelsen för en evidensbaserad praktik (EBP) i socialt arbete (Bergmark et al., 2011; Bohlin, 2011; Glad, 2013). Detta då de erbjuder jämförbara och transparenta kategoriseringar av klienters förhållanden, vilket brukar framhållas som förutsättningar för ett evidensbaserat beslutsfattande och tillika underlag för den typ av kvantifieringar som är nödvändiga i systematiska uppföljningar av verksamhetens resultat. Centralt är då att socialarbetare inte bara samlar in information på samma sätt utan också registrerar den identiskt (Shlonsky & Wagner, 2005).

Kvaliteterna hos ett standardiserat instrument betraktas som avhängigt såväl dess sociometriska egenskaper som dess tillämpbarhet i praktiken. En förut-

sättning för det förstnämnda är att instrumentet har genomgått noggrann testning av experter, vilket säkerställer acceptabel kvalitet vad gäller giltighet och tillförlitlighet. Om sociometrisk egenskap är sund, kan instrumentet vara relevant för baslinje- och resultatmätning i kliniska prövningar samt skapa referensdata till allmänna och kliniska populationer (t.ex. Jansson & Jergeby, 2008). Validerade instrument kan också vara relevanta i olika stadier av klinisk praxis. Vid intag kan de fungera som ett verktyg för utvärdering och stöd för klinisk/professionell bedömning och val av insatser. Tillämpad under olika skeden av en kontakt kan de ge data för systematisk uppföljning.

Kritiken mot användning av standardiserade instrument i socialt arbete följer i princip två linjer. Mest uttalad här är övertygelsen om att betoning på effektivitet, mätvärden och redovisningsskyldighet som följer med instrumenten bryter mot den individuella orientering och flexibilitet som ofta framhålls som väsentliga grunder för ett relationsbaserat socialt arbete (Broadhurst et al., 2010; Harrison & Smith, 2004). I detta avseende betraktas instrumenten som ägnade att reducera det professionella inflytandet för att istället öka de administrativa anslaget i kontakter med klienterna (Gilliam, 2011; Goddard et al., 1999). Ett andra, men nära besläktat, tema i kritiken är att standardiserade instrument är ineffektiva och/eller att nivån på efterlevnad av implementering tenderar att vara låg. Även om ett instrument har acceptans bland klienter och socialarbetare (jämför Babor, 2002), visar många studier att organisationer ofta använder instrument på ett sätt som avviker från föreskriven tillämpning, till exempel fyller i formulär ofullständigt eller på fel sätt. Andra problem kan vara svårigheter att använda de data som samlats in via instrumenten på ett för verksamheten meningsfullt sätt (Björk, 2013; Stranz & Wiklund, 2013; Stranz et al., 2015; Timmermans & Berg, 2003).

Många standardiserade instrument är utvecklade i syfte att kunna användas i en mängd olika sammanhang för att fånga upp olika klientegenskaper och mer avgränsade problem, till exempel ASI avseende missbruk eller FREDA avseende våld i nära relationer. Andra har utvecklats av praktiker för att fungera inom ramen för ett specifikt ärendearbete och då utan överväganden om en mer bred tillämpbarhet inom andra områden. Instrument X är ett sådant instrument, där kopplingen till det faktiska utredningsförfarandet är mycket tydlig och inriktningen mot ekonomiskt bistånd är uttalat exklusiv.

Emellanåt görs också en åtskillnad mellan standardiserade bedömningsinstrument och strukturerade bedömningsstöd (jämför t.ex. Jansson & Jergeby, 2008). Instrument X kan genom sin uppbyggnad hänföras till de senare. Innebörden är att bedömningar med stöd av instrumentet innebär att man bara i begränsad omfattning samlar in uppgifter som är mätbara i termer av exempelvis frekvens, vilket i sin tur brukar användas för att ge klienten ett visst antal ”poäng”. Fokus i Instrument X ligger snarare vid att på ett systematiskt sätt sammanställa enhetliga uppgifter om klienterna och att upprätta enhetliga, men individuellt anpassade, planer. Som framgått ska standardiserade bedömningsinstrument vara kvalitetssäkrade via olika statistiska metoder. Detta gör att de är svåra att ändra, exempelvis vad gäller sådant som hur frågor ska vara

formulerade, i vilken ordning de presenteras och hur poängsättningen ska skötas. Några sådana begränsningar föreligger inte i förhållande till Instrument X. Här bör instrumentet, utan att det förändrar själva grundtanken bakom det, kunna förändras med avseende på alltifrån frågeformuleringar och den ordning i vilken frågorna ställs, till att exkludera/lägga till såväl enskilda frågor som hela formulär.

Det föreliggande projektet

Vad som ytterst motiverar användningen av ett specifikt instrument är i vilken utsträckning brukare får (mer adekvat) hjälp av ett slag som ökar deras möjligheter att etablera självförsörjning. Forskningsmässigt är detta en frågeställning som inbegriper betydande utmaningar med olika typer av kontrollförfaranden och långsiktiga uppföljningsperioder. Inom ramen för föreliggande studie har ett sådant tids- och kostnadskrävande upplägg inte varit möjligt.

Istället har vårt intresse riktats mot själva instrumentet och dess användning i praktiken. Här finns ett antal grundläggande aspekter att beakta, där utfallet inte alltid självklart kan tolkas i termer av bra eller dåligt men där möjligheterna att åstadkomma det man avser med instrumentet sannolikt påverkas. Det är: a) i vilken utsträckning Instrument X används på avsett sätt av alla handläggare och i alla relevanta ärenden, b) att bedömningarna faktiskt har betydelse för vad som händer i ärendet, c) hur berörda handläggare uppfattar instrumentet och det eventuella stöd det ger. Avgörande i sammanhanget är givetvis också att det finns tillgång till relevanta insatser som motsvarar de behov som identifieras i bedömningarna.

I någon mån handlar ett projekt av detta slag om att å ena sidan identifiera ett slags minsta gemensamma nämnare för Instrument X eller för arbete med stöd av instrumentet. Med detta får man ett svar på frågan om vad arbete med Instrument X innebär när det omsätts i praktisk verksamhet. Å andra sidan kan denna praktik ställas mot de grundläggande mått och steg som på olika sätt föreskrivs när det gäller arbetet med stöd av Instrument X och därigenom ge underlag för en bedömning av graden av programtrohet (Forster & Ogden, 2012). I svenskt socialt arbete finns en tradition av att tillämpningen av olika modeller sker genom att man väljer vilka delar man vill använda sig av i den egna kommunen samtidigt som man förkastar annat. Ett tydligt exempel på detta inom området ekonomiskt bistånd finner vi i spridningen av den så kallade Uppsalamodellen i slutet av 1990-talet. Denna fick snabbt fotfäste i många kommuner, men när tillämpningen granskades närmare visade sig att endast en mycket liten minoritet använde sig av den i sin originaltappning (Bergmark, 2000). Skälen till detta varierade, men handlade ofta om anpassning till lokala förhållanden samt att en mer bokstavstrogen användning uppfattades som allt för tids- och resurskrävande.

Frågan om programtrohet och konsistens i bedömningarna är emellertid sammansatt och vad som är att betrakta som önskvärt eller optimalt är på förhand inte alltid givet. Om ambitionen är att instrumentet ska utgöra ett led i

strävan efter ett mer evidensbaserat arbete är avvikelser här otvivelaktigt att betrakta som ett problem. Själva poängen med standardiserade instrument är ur detta perspektiv att adressera alla (relevanta) brukare på ett systematiskt och enhetligt sätt (Jansson & Jergeby, 2008). Samtidigt kan frånsteg motiveras utifrån professionsbaserade motiv, där socialarbetares möjligheter att luta sig mot sin kompetens och bättre anpassa arbetet efter brukarnas unika förutsättningar kan beskrivas som större med en mindre bokstavstrogen användning (Høybye-Mortensen 2015).

Syfte och frågeställningar

Studiens syfte är att undersöka hur kartläggnings- och bedömningsinstrumentet Instrument X har kommit att omsättas i praktiken i svenska kommuner och vad detta kan ha för betydelse för arbetet med de människor som uppstår ekonomiskt bistånd. Uppgifter inhämtas från handläggare och akter, vilket innebär att fokus primärt riktas mot tillämpningen av instrumentet och inte mot hur det upplevs av brukarna eller dess långsiktiga konsekvenser. Följande frågor kommer vara vägledande för arbetet:

1. Hur och i vilken utsträckning används Instrument X olika delar i ärendearbetet?
2. I vilken utsträckning kan efterföljande insatser kopplas till Instrument X-materialet?
3. Hur uppfattas Instrument X av de handläggare som arbetar med instrumentet och vad tillför det utöver utredningsarbetet i övrigt?
4. I vilken utsträckning har Instrument X implementerats av kommuner som genomgått så kallad MIX-utbildning och vilka erfarenheter har man av att arbeta med instrumentet i dessa?

På grundval av den bild som framträder i materialet kommer sedan användning av Instrument X analyseras ur ett bredare perspektiv, där grundfrågan blir vad det tillför ärendearbetet inom området ekonomiskt bistånd och på vilka punkter det kan vara aktuellt att modifiera eller utveckla instrumentet. Att utifrån studier av hur instrument fungerar i praktiken anpassa dess i en riktning som gör dem mer användbara beskrivs emellanåt som ”situerad standardisering” (Björk, 2017; Zuiderant-Jerak, 2015). Argumentationen för situerad standardisering bygger ofta på en kritik mot instrument som utvecklats utifrån ett renodlat vetenskapligt perspektiv och med mindre förankring i de sammanhang de ska användas. Instrument X är såtillvida annorlunda genom att primärt ha utvecklats i direkt anslutning till praktiken. Vår utgångspunkt för studien är trots detta att vi genom en mer övergripande och mer systematisk blick på användningen kan erbjuda ett underlag för en ytterligare förstärkt situation, detta trots att vi som forskare primärt har ett vetenskapligt perspektiv.

Metod och material

I syfte att möta studiens både mer deskriptivt och analytiskt hållna karaktär, byggs dess empiriska delar på flera olika datakällor. Data har inhämtats i två huvudsakliga led, där det första föregicks av att vi – genom SKR:s försorg – försågs med en bruttolista över kommuner som medverkat i den så kallade MIX-utbildning som arrangeras av nätverket KNUT (för vidare diskussion, se *Bakgrund*) (n=23)¹. Samtliga MIX-kommuner kontaktades med en förfrågan om att medverka i studiens *första led*, som innebar att en kortare e-baserad enkät riktades till samtliga socialarbetare som i sitt löpande arbete förväntas använda Instrument X i handläggningen av ekonomiskt bistånd. Totalt 15 kommuner, som tillsammans samlade 204 respondenter, accepterade deltagande i denna del av studien. Ett första enkätutskick, med påminnelser, gick ut under senare delen av våren 2019 och en andra påminnelseomgång gick ut under inledningen av hösten samma år. Den externa svarsfrekvensen på social- arbetarenkäten uppgår till 50% (n=102).

Enkäten (se Bilaga 1) är förhållandevis kondenserad och omfattar, utöver grundläggande bakgrundsdata om respondenterna själva, frågor som har att göra med användningen av Instrument X (t.ex. hur ofta instrumentet används, vilken/ vilka delar av detsamma och om det används som beslutsstöd) samt frågor som tar sikte på respondenternas uppfattningar om instrumentet och arbetet med detsamma (om implementeringen av instrumentet föregåtts av tydliga instruktioner, om det bidrar till att belysa klienternas behov på ett tydligare sätt, om det lämpar sig för användning visavi alla klienter, osv). De interna svarsfrekvenserna är genomgående goda.

I ett andra led har vi genomfört fallstudier i två kommuner som använder Instrument X. Valet av kommuner gjordes enligt en bekvämlighetsprincip – samtliga kommuner som ingår i SKR:s särskilda satsning på arbetet med att bryta varaktigt biståndstagande tillfrågades om att medverka i denna del av studien. Av dessa totalt 27 kommuner anmälde fyra stycken sitt intresse; två av dem exkluderades från projektet till följd av att man inte använde instrumentet på ett sätt som gjorde det möjligt att studera vilket genom- slag det får i klientarbetet. I de två återstående kommunerna har vi genomfört på-plats-besök där vi inledningsvis gjort en systematisk genomgång av ett urval om 75 respektive 99 (n=174) klient-/hushållsakter. Vårt urval av akter inbegrep ärenden som varit aktuella minst en av de senaste två månaderna och dessutom varit aktuell minst en av motsvarande två månader ett år bakåt i tiden. Därigenom fick vi in ärenden som var någorlunda aktuella, men samtidigt sorterade vi bort merparten av ärenden med korta tider. De inkluderade kommunerna är av olika storlek: I det ena fallet representerar de studerade akterna ett slumpmässigt urval om cirka 20% av de närmare 500 ärenden som uppfyllde inkulsionskriterierna, i den

¹ Totalt 26 kommuner hade deltagit i MIX-utbildningen, men av dessa hade 3 valt att inte implementera Instrument X i sin verksamhet.

andra kommunen är aktgenomgången en totalundersökning enligt samma kriterier.

I genomgången av akter har vi beaktat all tillgänglig dokumentation, vilket innebär att uppgifter inhämtats från både elektroniska system och faktiska pappersakter. Relevanta delar ur aktmaterialet fördes över i på förhand upprättade aktformulär (se Bilaga 2) av oss båda gemensamt, där den ene gick igenom akterna och den andre matade in uppgifter i formulären. Eventuella oklarheter eller aspekter som på annat sätt fordrade tolkning kunde på sätt hanteras i direkt anslutning till att data sammanställdes.

Aktformuläret relaterade uteslutande till användningen av Instrument X och dess genomslag i de beslut om insatser som fattades i respektive ärende. Vi samlade således – för det första – in uppgifter om vilka delar av instrumentet som användes, om klienten beviljats några insatser i direkt anslutning till att den senaste bedömningen med stöd av instrumentet genomförts samt om denna insats kunde anses ha någon koppling till att man använt sig av instrumenterat bedömningsstöd. För att möta frågan om i vilken grad instrumentet används i de olika delarna av arbetet med ekonomiskt bistånd gick vid därefter – för det andra – systematiskt igenom de uppgifter som lämnas inom ramen för Instrument X del (I)-(IV).

Inom ramen för den kommunala fallstudien har vi därefter genomfört fokusgruppsintervjuer, en per kommun, med handläggare som använder Instrument X i sitt klientarbete. Intervjuerna samlade fyra respektive tre respondenter och tog omkring en timme vardera att genomföra. Båda intervjuerna spelades in och har transkriberats ordagrant av en projektmedarbetare. Intervjuerna tog sin utgångspunkt i en intervjuguide (se Bilaga 3), som fokuserade två primära områden: *användning* samt *utformning* av Instrument X. Under det förstnämnda området behandlades sådant som i vilken fas av klientarbetet instrumentet används, vilka delar som används och hur selektionen av klienter med avseende på instrumentet går till. Under det andra området fokuserades för- och nackdelar med instrumentet såväl som konkreta tankar om hur instrumentet skulle kunna utvecklas.

Datamaterialen har behandlats i enlighet med respektive materials specifika karaktär: data från handläggarenkäten och aktstudien har bearbetats kvantitativt i SPSS medan data från fokusgruppsintervjuerna har bearbetats kvalitativt via så kallad konventionell innehållsanalys (jämför Hsieh & Shannon, 2005). Det senare innebär att vi genom upprepade genomgångar av den transkriberade texten identifierat utsagor med direkt bärighet mot studiens syfte och frågeställningar. Utsagorna har därefter kategoriserats och samlats under totalt tre övergripande teman i form av *Att arbeta med Instrument X – tillämpning och erfarenheter*, *Underlagets utformning – styrkor, svagheter och efterlysta förändringar* och *Det instrumenterade stödet – livboj eller fotboja?*

Resultatens externa validitet begränsas dels av det faktum att de är av tvärsnittskarakter, dels till följd av att en större del av dem speglar förhållanden i enbart två kommuner. Generaliseringar utöver vad som faktiskt återges i rapporten bör alltså göras med stor försiktighet. Det kan dock inte uteslutas att mönster med avseende på till exempel svårigheter i användningen av instrumenten, grad av genomslag i fastställandet av insatser och åtgärder samt användningsfrekvens vad gäller instrumentets olika delar har en åtminstone hypotetisk giltighet i förhållande till andra verksamheter än de studerade.

Resultat

Handläggarenkäten

Som framgått tillställdes totalt 204 handläggare, fördelade över 15 kommuner som genomgått en så kallad MIX-utbildning, en enkät med avseende på den löpande användningen av Instrument X. Totalt 102 handläggare besvarade enkäten vilket ger en svarsfrekvens på 50 procent. Antalet handläggare inom de respektive kommunerna varierade mellan 3 och 51. Av detta skäl avstår vi från att i redovisningen av resultaten redogöra för skillnader mellan kommuner, då de allt för små talen omöjliggör meningsfulla jämförelser. Istället visas utfallet för gruppen i sin helhet och vid några tillfällen särredovisas svaren för specifika följdfrågor. I Tabell 1a beskrivs hur de svarande fördelade sig på bakgrundsdata.

Tabell 1a. Handläggarnas bakgrund. Procent och medelvärden.

	Procent/ medelvärde	Antal
Kön (kvinnor), %	85,7	98
Ålder, m (sd)¹	37,5 (11,1)	94
Tid med ekonomiskt bistånd, %		97
<1 år	9,3	
1-2 år	23,7	
3-5 år	29,9	
6 år el. mer	37,1	
Tid i kommunen, %		97
<1 år	10,3	
1-2 år	25,8	
3-5 år	27,8	
6 år el mer	36,1	
Högsta avslutade utbildning, %		97
socionom	74,2	
annan akademisk utbildning	23,7	
gymnasium	2,1	
Vidareutbildning inom ekonomiskt bistånd, %		95
1-2 dagar	24,2	
3-14 dagar	42,1	
längre utbildning	7,4	
nej	26,3	

¹ Standardavvikelse

Den genomsnittliga svarande handläggaren är en kvinna strax under 40 år som arbetat tre till fyra år med ekonomiskt bistånd och i huvudsak inom den kommun där hon vid tiden för studien var anställd. Ungefär tre fjärdedelar är socionomer och merparten av övriga har en annan akademisk utbildning i botten. De flesta har genomgått någon form av vidareutbildning avseende ekonomiskt bistånd, men då i huvudsak under kortare perioder.

När det gäller användningen av instrumentet var vi intresserade av vilka delar som användes och hur ofta. Vidare fick de svarande redogöra för i vilken typ av ärenden det användes och i vilken utsträckning det utnyttjades som beslutsunderlag. Resultaten redovisas i Tabell 2a.

Tabell 2a. Användning av instrumentet i dess olika delar. Procent.

	Procent	Antal
Instrumentanvändning senaste 6 mån, %		97
<i>del (I)</i>	83,5	
<i>del (II)</i>	88,7	
<i>del (III)</i>	54,6	
<i>del (IV)</i>	17,5	
Användningsfrekvens/månad, %		98
<i>1 gång el. mindre ofta</i>	10,2	
<i>2-5 gånger</i>	49	
<i>6-10 gånger</i>	23,5	
<i>11 gånger el. oftare</i>	17,3	
Ärendetyp, %		98
<i>Alla</i>	72,4	
<i>Enbart nya</i>	26,5	
<i>Enbart gamla</i>	1,0	
Instrument X som beslutsunderlag, %	55,1	
Beslutsunderlag, del, %		54
<i>del (I)</i>	29,6	
<i>del (II)</i>	72,2	
<i>del (III)</i>	51,9	
<i>del (IV)</i>	11,1	
Beslutsunderlag, frekvens/månad, %		54
<i>1 gång el. mindre ofta</i>	27,8	
<i>2-5 gånger</i>	46,3	
<i>6-10 gånger</i>	13	
<i>11 gånger el. oftare</i>	13	

I tabellen redovisas resultat för de handläggare som säger att de använt något av formulären i Instrument X de senaste sex månaderna. Fyra handläggare svarade att de inte använt instrumentet överhuvudtaget under denna period och har därför borttagits från redovisningen. Ser vi till användningen fördelat över de olika formulären framgår att del (I) och (II) uppvisar höga och förhållandevis jämförbara nivåer, att del (III) använts i mer än hälften av fallen och att del (IV) utnyttjas förhållandevis sparsamt. Den fallande frekvensen över tid kan till viss del betraktas som en naturlig konsekvens av att vissa ärenden aldrig hinner bli så etablerade att de senare formulären aldrig blir aktuella. En alternativ tolkning skulle kunna vara att de av olika skäl uppfattas som mindre relevanta eller användbara. Vidare framgår att det är allt annat än en daglig användning det handlar om, medianen ligger i intervallet 2-5 gånger per månad, det vill säga någonstans i storleksordningen ett ifyllt formulär per vecka. Huruvida instrumentet tillämpas på nya respektive gamla ärenden av enskilda handläggare är givetvis i hög grad avhängigt var i organisationen man befinner sig, det vill säga om man arbetar i en mottagningsgrupp, i en enhet för mer etablerade ärenden eller om man hanterar såväl nya som gamla klienter. Som vi kan se dominerar användning omfattande såväl nya som gamla ärenden följt av enbart nya, medan användning uteslutande av gamla knappt förekommer alls.

På frågan om Instrument X utnyttjats som beslutsunderlag i något skede av handlägningsprocessen svarar något mer än hälften att så varit fallet. Andelen kan betraktas som låg mot bakgrund av instrumentets tänkta funktion. Samtidigt kan det vara svårt att med säkerhet urskilja vad som utgjort beslutsunderlag eller inte, men svaren återspeglar trots allt ett slags reserverad hållning när det gäller den vikt instrumentet tillmätts i besluten. Går vi då vidare och tittar på vilka av de respektive formulären som tillmätts störst betydelse i detta avseende så är det framförallt del (II) och del (III) som framhålls, vilket i förhållande till själva programidén kan betraktas som logiskt då det tredje formuläret är en genomförandeplan som i betydande delar bygger på fakta och bedömningar framtagna i del (II). Del (I) innehåller visserligen också en mängd uppgifter som rimligtvis bör vara relevanta för besluten, men där finns det sannolikt en del överlappning med uppgifter som ändå gjorts tillgängliga i andra delar av utredningsarbetet.

Vid sidan om frågan om vilka delar av instrumentet som används i handläggningens olika skeden så var vi också intresserade av hur de svarande mer övergripande såg på användbarheten och vad det tillförde arbetet. Svaren redovisas i Tabell 3a.

Tabell 3a. Handläggarnas omdömen om användbarhet och funktion, baserat på hur väl de instämmer med ett antal påståenden. 1= tar helt avstånd, 5= instämmer helt. Medelvärden och standardavvikelser.

	Medel (sd)	Antal
Tydliga instruktioner om hur instrumentet ska användas	3,96 (1,20)	98
Goda möjligheter till hjälp med instrumentet	3,60 (1,33)	97
Instrumentet är en viktig del av utredningsarbetet	3,41 (1,21)	97
Instrumentet ökar klienters möjligheter att komma till tals	3,50 (1,26)	97
Instrumentet ger kunskap jag inte fått annars	3,16 (1,17)	95
Instrumentet är för omfattande/krångligt	2,51 (1,25)	96
Instrumentet hjälper att se klienters behov tydligare	3,35 (1,13)	96
Instrumentet begränsar möjligheter att samla in viktiga uppgifter	1,97 (1,18)	96
Instrumentet passar inte i alla ärenden/för alla klienter	3,74 (1,30)	97

Ett övergripande intryck av utfallet i tabellen är att handläggarna överlag tycks relativt positivt inställda till instrumentet. En majoritet menar att de har stöd i användningen genom tydliga instruktioner och tillgång till annan hjälp när så behövs. Vidare värderas instrumentet i termer av att det anses öka klienters möjligheter att komma till tals och att deras behov tydliggörs för handläggarna. Kritiska påståenden med innebörden att instrumentet är för krångligt eller att det begränsar möjligheterna att samla in viktiga uppgifter samlar på det hela taget ett mindre stöd. Något som kan tolkas i termer av en viss reservation, om än inte en direkt kritik, är utfallet för påståendet ”Instrument X passar inte i alla ärenden/för alla klienter” som handläggarna i stort är benägna att instämma i. En möjlig tolkning av detta är att Instrument X i allt väsentligt syftar mot insatser och mer eller mindre närliggande självförsörjning, samtidigt som det finns en inte obetydlig andel ärenden där detta är mindre aktuellt.

Aktmaterialet

I de två kommuner som valts ut för fallstudier genomförde vi, som framgått, en studie av akter, innefattande såväl elektroniskt baserad information som pappersakter. Kommunerna är anonymiserade i vår redovisning och benämns fortsättningsvis som kommun A respektive kommun B. Kommun A är väsentligt större än kommun B och har också en högre andel av hushåll med ekonomiskt bistånd. Fokus i aktstudien har legat på användningen av Instrument X i dess olika delar och vilka insatser som kunnat kopplas till ifyllande av de olika formulären.

En i sammanhanget viktig, kanske till och med avgörande, fråga när användbarheten av ett instrument studeras är i vilken utsträckning det faktiskt används. Normalt sett kan en hög användning anses vara av godo, men hur centralt detta är bör alltid bedömas mot bakgrund av dess syfte och dess allmängiltighet. Instrument X är genom sin stegvisa konstruktion upplagt på ett sätt som innebär

att i princip alla sökande bör omfattas av det första formuläret och merparten hushåll med mer varaktiga behov av samtliga formulär. Då vårt urval av akter inbegriper den senare gruppen borde vi därför kunna förvänta oss en förhållandevis hög frekvens i användningen.

Vid sidan om användningsfrekvens har vi också intresserat oss för i vilken utsträckning alla förekommande och relevanta frågor ifylls i formulären. Att av olika skäl avstå från att fylla i vissa passager kan för den enskilde handläggaren vara motiverat, men kan i ett vidare sammanhang betraktas som något som bidrar till minskad programtrohet. Utlämnade svar indikerar att delar av instrumentet i fråga kan vara dåligt anpassat till verksamhetens behov och förutsättningar, eller att de av andra skäl fungerar mindre bra. Det kan handa om att de upplevs som irrelevanta, att de är svåra eller arbetskrävande att besvara eller att de av något skäl är känsliga att ställa till klienten.

I syfte att skaffa oss en överblick av användningsfrekvensen noterade vi vilka av de fyra formulären som förekommit i de ärenden vi granskat. Sannolikheten för användning varierar givetvis med den tid man varit aktuell, men eftersom inga av ärendena var helt nya så borde det ha funnits möjlighet att använda minst något av instrumenten i samtliga ärenden. I riktigt gamla ärenden visade det sig att ett och samma formulär kunde ha använts flera gånger. I dessa fall tog vi fasta på den senaste användningen och räknade inte med de tidigare tillfällena.² I Tabell 1b redovisas hur användningen fördelade sig mellan de bägge kommunerna.

Tabell 1b. Användning av Instrument X-formulär (I)-(IV). Procent.

	Kommun A	Kommun B	Totalt
Instrument X (I)	45,5	42,7	44,3
Instrument X (II)	45,5	37,3	42
Instrument X (III)	63,6	6,7	39,1
Instrument X (IV)	8,2	1,3	5,2
Antal	99	75	174

En första iakttagelse är att användningen av instrumentets enskilda delar endast i ett fall överstiger 50 procent.³ Det handlar då om del (III) 3 i kommun A och det är också för detta formulär som skillnaden mellan kommunerna är mest påtaglig. Att formulären överlag inte används mer kan synas överraskande. Till en viss del kan det handla om aktföring, det vill säga att instrumenten har använts i något led av ärendearbetet, men inte sparats i vare sig de elektroniska eller i de fysiska akterna. Andra förklaringar kan sökas i att handläggare avstått

² Skälet till detta är att antalet är så tydligt beroende av tiden med ekonomiskt bistånd och att data hade blivit svårtolkade om alla träffar redovisats.

³ I kommun B förekommer nyanlända i materialet och där används inte Instrument X regelmässigt, vilket kan innebära att nivåerna, i synnerhet avseende del (I) är lägre än de hade varit om denna grupp inte varit med.

från av att använda formulären på grund av att de inte upplevs som relevanta eller använd bara, alternativt att arbetsbelastning/tidsbrist innebär att de prioriteras bort.

Ser vi till de enskilda formulären så är det framförallt del (IV) som avviker med en genomgående låg användning. Eftersom denna del är inriktad mot utvärdering och uppföljning av de insatser som bestämts utifrån innehållet i tidigare delar så är det just resultat- och utfalls- aspekterna som inte blir behandlade. Tanken är också att innehållet i det fjärde formuläret ska kunna utgöra underlag för revideringar av instrumentets del (III), det vill säga ett slags feedback avseende tidigare beslutade insatserns verkningsgrad. Detta tycks med andra ord falla bort.

Ser vi till instrumentets del (I) respektive (II) så framgår att dessa används i jämförelsevis likartad omfattning av såväl kommun A som B. Bägge dessa formulär är primärt inriktade på faktauppgifter och som sådana att betrakta som grundläggande i hela Instrument X-processen. Medan det första formuläret omfattar grundläggande data om aktuell försörjnings- och familjesituation är det andra mer inriktat på den sökandes erfarenheter, försörjningsförmåga och tankar om framtiden. Att formuläret saknas i mer än hälften av fallen innebär dels att utrednings- underlaget varierar för biståndstagarna, men också att de potentiellt gynnsamma effekterna av instrumentet (exempelvis i termer av brukarinflytande eller mer adekvata insatser) inte kommer alla sökande tillgodo.

Instrument X del (III) innehåller själva genomförandeplanen och bör därför, mot bakgrund av vad instrumentet syftar till, betraktas som en vital del av Instrument X i dess helhet. I kommun A är det också det i sammanhanget mest använda formuläret och uppenbarligen använt i ett antal ärenden utan att ha föregåtts av del (I) och (II). Skillnaden i användning gentemot kommun B är slående, men kan förklaras av att vare sig del (III) eller del (IV) har implementerats på samma sätt som de första delarna där.

En grundläggande tanke bakom Instrument X som sammanhållet instrument i ärende arbetet är att de olika formulären ska användas i en sekvens där de följer på varandra i nummerordning. Samlingsnamnet för denna process är ”klientorienterad värdekedja” där brukare och handläggare möts över de respektive formulären och successivt utvecklar en samsyn avseende behov och insatser. I syfte att få ett grepp om hur intakt och sammanhängande denna kedja var undersökte vi hur förekommande olika kombinationer av använda formulär var i ärendena. Detta redovisas i Tabell 2b.

Tabell 2b. Användning av Instrument X-formulär i kombination.⁴ Procent.

	Kommun A	Kommun B	Totalt
Instrument X (I)+(II)	44,4	25,3	36,2
Instrument X (I)+(II)+(III)	33,3	4,0	20,7
Instrument X (I)+(II)+(III)+(IV)	3,1	1,3	2,3
Antal	99	75	174

⁴ Kombinationerna överlappar till vissa delar varandra.

Till vissa delar är utfallet i tabellen en återspeglning av vad vi redan sett i Tabell 1b. Det gäller exempelvis den låga användningen av instrumentets del (IV), som naturligt avspeglas i kombinationer som inbegriper detta formulär och det gäller också skillnaden mellan kommunerna i användningen av de tre första formulären. Av Tabell 2b framgår dessutom att de två första formulären kombineras väsentligt oftare i kommun A. En sekventiell användning av formulär är på det hela taget förhållandevis ovanlig i kommun B och i de fall där den förekommer omfattar den i huvudsak Instrument X del (I) respektive del (II). Att döma av det sammantagna mönstret här, är tillämpningen av formulären mycket sällan sammanhållen på det sätt som föreskrivs och som utgör grundtanken bakom idén om en sammanhållen värdekedja.

En annan bärande tanke i Instrument X-konceptet är att de fakta som lyfts fram i formulären tillsammans med de bedömningar de leder fram till, ska ligga till grund för adekvata och hos klienten förankrade insatser i syfte att möjliggöra självförsörjning. Inledningsvis har vi därför tittat på i vilken utsträckning det senaste Instrument-X-formuläret i aktmaterialet överhuvudtaget följts av någon insats och vilken inriktning den haft.

Tabell 3b. Insatser efter senaste Instrument X-formulär. Procent.

	Kommun A	Kommun B	Totalt
Arbetsmarknadsinsatser	7,1	29,4	16,6
Missbruk/beroendeinsatser	6,1	8,0	6,9
Boende/kommunkontrakt	4,0	24,0	12,6
A1-R3	6,1	0	3,4
Övrigt	2,0	4,0	2,9
Inga insatser	74,4	34,7	57,5
Antal	99	75	174

Av tabellen framgår att det föreligger stora skillnader mellan kommun A och B när det gäller huruvida några insatser följt efter det sist ifyllda formuläret. I någon mån kan sådana skillnader möjligen återföras på hur regelmässigt detta registreras i akterna eller hur sent i tid det senaste formuläret ligger, men även med dessa reservationer i åtanke får skillnaden betraktas som anmärkningsvärd. En möjlig förklaring kan vara den högre personalomsättning och arbetsbelastning som kommun A har. I övrigt är insatser inriktade på arbete vanligast, i synnerhet i kommun B som också har en hög andel ärenden som innefattar boende i form av kommunkontrakt. Noterbart är att de strukturerade insatskategorier som utgör den del av Instrument X-konceptet, det vill säga de som benämns A1-A3 och R1-R3 (se *Bakgrund*), inte har någon framträdande roll. Detta betyder inte nödvändigtvis att tankemodellen saknats vid beslut om insatserna, men uppenbart är att de inte utgör explicita begrepp framhållna i aktmaterialet.

I samband med att vi listade insatserna ovan sökte vi också bedöma i vilken utsträckning de kunde kopplas till innehållet (säkert eller sannolikt) i Instrument X-formulären. I kommun A bedömdes då att insatserna i drygt 13 procent av

alla ärenden hade en sådan koppling, att jämföras med närmare 19 procent i kommun B. Även om nivåerna kan betraktas som preliminära kan vi dock konstatera att användningen av Instrument X-formulär långt ifrån alltid följs av någon insats, utan stannar som en allmän utredning. En anledning är sannolikt att de klienter som bedöms ha mindre allvarliga arbetsmarknadssvårigheter, dvs. motsvarande insatskategori A1, redan initialt i kontakten med socialtjänsten hade skrivits in eller var inskrivna som arbetssökande vid arbetsförmedlingen. I dessa fall fanns givetvis ingen anledning att ytterligare precisera det som insats i aktmaterialet. Ett annat skäl till att inga insatser initierats efter genomförd bedömning med stöd av Instrument X kan ha att göra med att relevanta insatser helt enkelt saknas.

I nästa steg gick vi vidare och granskade i vilken utsträckning formulären ifylldes i alla avsedda delar. Utfallet ger oss en vägledning om hur väl olika avsnitt fungerat. Att handläggare väljer att inte fylla i vissa fält kan bero på ett antal olika omständigheter. För det första kan det vara så att frågan inte uppfattas som relevant, i största allmänhet eller i relation till en viss typ av ärenden. Ett andra skäl kan vara att ifyllandet upplevs som svårt eller tidskrävande, det kan i princip omfatta alla delar som innebär annat än att notera faktauppgifter. För det tredje kan det vara så att vissa frågor är mer känsliga än andra och att handläggare därför drar sig för att fråga om just detta. I Tabell 4b-6b redovisas utfallet för ett urval av uppgifter i formulären 1-3.

Tabell 4b. Ifyllda uppgifter Instrument X del (I). Procent av använda formulär.

	Kommun A	Kommun B	Totalt
Anledning anges	91,1	50,0	74,0
Vad som redan gjorts	73,3	62,5	68,8
Hinder	86,7	87,5	87,0
Inskrivna AF	86,7	56,3	74,0
Förväntad tid	51,1	25,0	40,3
Sysselsättning	95,6	100	96,1
Ekonomiska uppgifter	97,8	87,5	93,5
Sammanfattning	24,4	34,4	28,6
Antal	45	32	77

Tabell 5b. Ifyllda uppgifter Instrument X del (II). Procent av använda formulär.

	Kommun A	Kommun B	Totalt
Tidigare utbildning	97,8	100	98,6
Tidigare arbeten	86,7	96,4	90,4
Arbetsmarknaden	93,3	100	95,8
Belastningsregistret	93,3	100	95,8
Arbetsförmåga	100	100	100
Våld/hot	91,1	92,8	91,8
Missbruk	100	98,6	98,6
Sociala nätverk	84,4	89,0	89,0
Egen bedömning av att bli självförsörjande	73,3	71,9	72,6
Öka möjligheter	57,8	82,2	68,1
Sammanfattning	24,4	64,2	39,7
Framtida mål	31,1	71,4	46,6
Antal	45	28	73

Tabell 6b. Ifyllda uppgifter Instrument X del (III). Procent av använda formulär.

	Totalt
Sammanfattning från Instrument X del (II)	89,7
Förändringar	97,1
Anledningar	92,6
Behöver göras	92,6
Andra personer	38,2
Första steg	91,2
Underlätta	88,2
Så här ser det ut	29,4
Så här vet jag	80,9
Tidsplan/uppföljning	70,6
Antal	68

Av tabell 4b-6b framgår att nyttjandegraden för de enskilda uppgifterna i formulären varierar förhållandevis mycket. De högsta nivåerna återfinns generellt för frågor som avser rena faktauppgifter som till exempel utbildning, sysselsättning och ekonomiska uppgifter. Detta är i betydande delar information som regelmässigt inhämtas i ärendearbetet även utan användning av Instrument X. Vissa faktauppgifter har aningen lägre nivåer, det gäller exempelvis uppgiften om huruvida man är inskriven vid arbetsförmedlingen i formulär (I). Detta är sannolikt en avspeglning av att uppgiften kan uppfattas som irrelevant när den sökande inte är aktuell för arbetsmarknaden. I övrigt är det framförallt mer "mjuka" uppgifter, det vill säga sådant som innefattar övergripande bedömningar, sammanfattningar av olika slag eller rekapituleringar av tidigare insatser som uppvisar lägre nivåer. Det handlar då om redogörelser för vad som redan gjorts, vad som kan öka möjligheterna till självförsörjning, om klientens egen bedömning av möjligheter att bli självförsörjande, framtida mål samt sammanfattningar i del (I) och (II). Att sammanfattningarna används i så pass låg grad kan ha att göra med att handläggarna uppfattar det som mindre

meningsfullt att upprepa information som redan nedtecknats i formuläret. Det kan också bero på att rubriken ”sammanfattning” uppfattas som uppfordrande, det vill säga att man på begränsat utrymme ska försöka syntetisera övrig information på ett sätt som leder framåt. Detta är inte alltid en lätt uppgift och man kan därför välja att avstå.

Karaktären på de svar som återfinns i formulärens ”mjukare” delar är i regel förhållandevis basal och kortfattad. Som exempel kan nämnas svaren under frågan om framtida mål (del (II)) där uttryck som ”bli självförsörjande”, ”må bra” eller ”få arbete” är återkommande formuleringar. Alla sannolikt högst relevanta och centrala målsättningar, men inte direkt informationsrika eller operativt användbara. Att svaren ändå får denna karaktär kan dock bero på att de, i enlighet med Instrument X-instrumentets intentioner, utarbetats i samråd med klienterna. Vissa skillnader föreligger mellan kommunerna, där man i kommun A tenderar att fylla i formulär (I) mer omsorgsfullt medan kommun B generellt sett har en högre nyttjandegrad i formulär (II).

Resultat från fokusgruppsintervjuerna

I föreliggande avsnitt presenteras resultaten från de två fokusgruppsintervjuer som genomförts i fallstudiekommunerna. Som framgått samlade intervjuerna fyra respektive tre deltagare. Respondenterna är generellt sett relativt nya i arbetet med ekonomiskt bistånd; ungefär hälften av dem har hanterat denna typ av ärenden under något drygt halvår, medan övriga deltagare har någonstans mellan två och tre års erfarenhet av detsamma. Då Instrument X redan varit implementerat i verksamheterna i samband med att respondenterna påbörjade sina anställningar, överensstämmer erfarenheterna av att arbeta med instrumentet med den generella yrkeserfarenheten. I den kommande resultatpresentationen hänvisas till respondenterna som A1-A3 (i förhållande till fallstudiekommun 1) respektive B1-B4 (i förhållande till fallstudiekommun 2).

Presentationen av fokusgruppsmaterialet är samlat under tre övergripande teman – Att arbeta med Instrument X – tillämpning och selektion, Underlagets utformning – styrkor, svagheter och efterlysta förändringar och Det instrumenterade stödet – livboj eller fotboja? Under det första temat behandlas resultat som avser hur instrumentet används i det löpande arbetet, bland annat vad gäller sådant som har att göra med vilken frekvens man använder det och hur klienter selekteras i användningen. Under det andra temat belyses sådant som har att göra med hur man ser på utformningen av instrumentet och dess olika delar. Det handlar exempelvis om hur enskilda frågor är utformade, den ordning frågorna presenteras i samt resonemang som har att göra med förändringar respondenterna gärna skulle se i instrumentet. Därefter, i det tredje och avslutande temat, fokuseras resultat som avser hur och i vilken mån instrumentet fungerar som ett bidrag alternativt ett hinder, i det löpande klientarbetet. Frågor av denna typ är av central betydelse för en av det kommunala sociala arbetets grundprinciper – möjligheten att göra professionellt grundade individuella bedömningar.

Att arbeta med Instrument X – tillämpning och erfarenheter

Instrument X omfattar alltså totalt fyra delar, varav de två första utgörs av (I) en grundläggande utredning av sådant som sysselsättning, boende, inkomster och utgifter respektive (II) kartläggning av sådant som kan vara av betydelse – till exempel utbildningsnivå, yrkeserfarenhet samt olika former av hälsorelaterade eller sociala hinder – för val av insatser i syfte att nå självförsörjning. De två resterande delarna av instrumentet är dels (III) en genomförandeplan samt (IV) ett uppföljnings-/utvärderingsformulär. Denna uppdelning av instrumentet får direkta konsekvenser för användningen, i den meningen att den följer en organisatorisk logik: i verksamheter som har någon form av mottagande funktion faller det sig naturligt att åtminstone den första delen av instrumentet administreras av denna funktion. Hanteringen av instrumentets andra – och som framgår av citaten nedan, även tredje – del kan dock skilja sig åt beroende på hur stor del av utredningsarbetet som organisatoriskt är förlagt till den mottagande funktionen. Detta gäller även för fallstudiekommunerna, som båda har en separat mottagande funktion för nya ärenden. I den ena kommunen förs de sökande relativt snabbt över från mottagningen till reguljär handläggning, medan den mottagande funktions ansvar är något mer långtgående i den andra:

Nu har vi en mottagningsenhet som ska göra Instrument X del (I). Sen så [inför] nybesök... så skickar vi ut Instrument X del (II) [...], så att de sökande får fylla i det dom kan. Sen går man igenom den tillsammans med sökande vid nybesök.

Respondent B1

Tidigare så har vi på mottagningen arbetat med (I), (II) och (III). Men sen ett år tillbaka så är det bara del (I) och (II) som vi har hand om och sen så är det EF [Egen Försörjning] som har del (III). Eftersom det är mer relevant för EF att ha del (III). Eftersom det är de som sköter det långvariga behovet.

Respondent A1

Av intervjuerna framgår vidare att användningsgraden skiljer sig åt beroende på vilken del av Instrument X som avses. I båda kommunerna framhålls att instrumentets två första delar används mer eller mindre genomgående och att rutinerna för detta är väl inarbetade. Instrumentets två återstående delar, genomförandeplanen och uppföljnings-/utvärderingsdelen, använder man dock – helt i enlighet med vad vår genomgång av aktmaterialet visar på – i mindre utsträckning:

Vi gör ju det med varje klient, vid ett tillfälle, och det är runt nybesöket. Som vi använder del (I) och del (II).

Respondent A1

Ganska sällan faktiskt [som del (III) och (IV) används]. Jag vet att ambitionen på enheten är att alla ska ha en aktuell genomförandeplan och att den ska liksom uppdateras och det ska göras både en del (III) och del (IV). Men de flesta klienterna i min krets och mina kollegors krets skulle jag säga, har inte en aktuell genomförandeplan enligt Instrument X.

Respondent A2

... det gör vi ju på alla [använder del (I) och (II)], det är rutin. Det sitter i benmärgen men del (III) och (IV) har vi inte riktigt. Det går väl lite hackigt [...] vi är inte riktigt där än. Vi har inte riktigt implementerat det helt och hållet så att det är lika självklart som del (I) och (II).

Respondent B2

En möjlig orsak till att instrumentets tredje del tycks användas i mindre utsträckning än de två första delarna har att göra med det uttalade fokus den har på att klienten ska bli självförsörjande. Respondenterna beskriver klientgrupper för vilka detta är ett i allra högsta grad orimligt mål, vilket också gör att den organisatoriska ambitionen att alla klienter ska ha en aktuell Instrument X del (III) är detsamma:

[Svårt att göra det] relevant för t ex heltidssjukskrivna eller pensionärer. Och det är särskilt svårt med pensionärer, för vi kan ju inte riktigt göra någonting med dem [...] inte erbjuda några aktiviteter eller någonting och arbetsförmedlingen kan inte heller göra det, osv. Så då, det känns som att man skulle behöva ett helt eget instrument för dem. Och egentligen samma sak för sjukskrivna.

Respondent A2

Ännu en aspekt av instrumentet som förefaller tillämpas i begränsad utsträckning är den indelning enligt de tre kategorierna för arbetsmarknadsärenden (AM1-3) respektive rehabilitering mot arbete (R1-3), som ska kunna genomföras i övergången mellan instrumentets andra och tredje delar. Av intervjuerna framgår att kategoriseringarna sällan sker i dialog med klienterna, på samma sätt som att de inte heller tycks fylla någon given funktion för det löpande arbetet. Vad gäller det senare, resonerar man enligt följande i kommun B:

...det tog ju ett tag innan jag ens förstod att de fanns, de där kategoriseringarna, ska jag säga. Sen har jag ju läst in mig på i efterhand, vad de innebär. Men det är inte så att det har varit med i dom beställningar som jag har gjort tidigare, att det här en AM1 eller det här är en AM2 eller AM3.

Respondent B3

Ja vi har fått bra beskrivningar men... jag har inte gjort det. Jag tycker inte det faller sig naturligt i det uppdraget vi skickar.

Respondent B2

Underlagets utformning – styrkor, svagheter och efterlysta förändringar

Som tidigare påpekats har Instrument X karaktären av ett strukturerat bedömningsstöd snarare än ett standardiserat bedömningsinstrument (se *Bakgrund*). Detta innebär att det finns ett större utrymme för att göra förändringar, med avseende på innehåll och utformning, när delar av det inte fungerar som det ska. Även om allmänna förändringar och generella revideringar kan behövas, finns det dock ingen anledning att fullständigt vända upp och ner på en fungerande modell. Av intervjuerna framgår att det är flera aspekter i underlagen som man tycker fungerar bra. Det gäller till exempel att instrumenten har en bred täckningsgrad och innefattar alltifrån grundläggande information till att behandla flera olika livsområden, vilket framhålls som en styrka. Likaså förekommer resonemang som tar sikte på att användningen av ett systematiskt beslutsstöd, som finns i pappersform, i någon mening gör klienten mer delaktig i det egna ärendet och att underlaget kan fungera stimulerande för dialogen mellan socialarbetaren och klienten.

Andra delar av instrumentet och instrumentanvändningen uttrycks mer skepsis kring. Det handlar dels om vissa frågor och hur de är formulerade såväl som i vilken ordning de presenteras i formulären, dels om situationer där bedömningar kan vara svåra att genomföra. Ett område där olika typer av skepsis kring instrumentet kommer till uttryck är frågan om våld i nära relationer:

[...] man skulle nog kunna utveckla frågeställningarna en del. Vi har pratat om det med våld, hur vi ska fråga om våld [...], är det enda sättet att fånga upp, att alla får frågan liksom: är du utsatt för våld? [...] Man tar sig ganska snabbt förbi de frågorna, där kanske vi tänker att man skulle vilja ha ett annat, alltså lite mer ingående, alltså vad menar vi med våld, varför frågar man om våld och sådär.

Respondent B3

[...] det är ingen som har sagt: ”Ja, jag har utsatt någon annan för våld.” Även om man har haft misstankar att så varit fallet, för att, det kanske har funnits en viss kännedom [...] jag vet inte. Är det nån som är utsatt för våld, då har vi ju liksom, det kan vi ju jobba med. Men om dom säger bara sådär, det är vi kanske inte jätteförberedda inför, men vi ska kunna jobba med våldsutövare också.

Respondent B1

Resonemang kring svårigheterna med att bemöta sådant som har med våld i nära relationer uppmärksammas också i kommun A:

[...] sättet man ställer frågorna, väldigt direkt angående våld och hot, när det är maka/par i fråga och båda måste närvara vid nybesöket. Det blir...

jag [...] tycker inte att det riktigt är det klokaste tillvägagångssättet att ställa frågorna på det sättet när båda makarna är närvarande under mötet. För det är väldigt liten sannolikhet att någon av parterna kommer svara ja på dom frågorna när parten sitter bredvid.

Respondent A3

Frågan om våld i nära relationer återfinns i den andra delen av Instrument X och utgör tillsammans med frågor om missbruksproblem och om klienten förekommer i belastningsregistret, ett frågeblock av mer känslig karaktär. I ena av intervjuerna efterlyses, för det första, att det vore bra om frågorna var mer sammanhållna:

Jag hoppas mellan mina frågor [...] först kommer nån fråga och sen helt plötsligt kommer missbruk och sen kommer hälsa och arbetsförutsättningar och sen kommer våld och hot, och... vad var det mer? Belastningsregistret. Och den, jag förstår inte den uppdelningen. Jag tycker det är mer rimligt att det är arbetsförutsättningar, sen missbruk, våld och belastningsregistret.

Respondent A3

I samma intervju påtalas också, för det andra, svårigheter med att ställa sådana frågor, detta kanske framför allt i relation till nya klienter:

[...] de här tre frågorna som är missbruk, våld och belastningsregistret. Alltså [...] jag hoppas ju [över dem] när jag har mina nybesök...

Respondent A1

I förhållande till andra, vid en första anblick mindre känsliga, frågor uppfattar man också vissa problem kring vad man kan vänta sig att klienten ska kunna vara med att värdera, vilka svar som är rimliga att förvänta sig och – följaktligen – hur dessa svar ska tolkas. Ett exempel på detta är den fråga där klienten förväntas uppskatta hur lång tid det kommer att ta för hen att bli självförsörjande:

Sen ska de även skatta sin egen [...] tro på hur snabbt de kan bli självförsörjande. Eh... den är också svår upplever jag [...] alltså inom tre månader, hur stor sannolikhet tror du att du har att du kommer bli självförsörjande? Och den är ju, jag vet inte vad den ska tillföra riktigt om jag ska vara ärlig, för att det är ofta väldigt svårt att svara på. Och lämnar egentligen bara ett frågetecken. Och det är till och med, personer där vi tror att det här kommer att gå fort, kan ta ganska lång tid. Jag vet inte vad den fyller för syfte.

Respondent B1

Det kan nog vara ganska ångestladdat att få den frågan. Kan jag tänka mig.

Respondent B4

Ja, [...], det känns nästan lite dumt att fråga om självförsörjning om tre månader, när man själv känner typ att det här kanske är minst ett år liksom.

Respondent B2

Ja, men nästan kränkande.

Respondent B4

Under det förra temat uppmärksammades instrumentets bristande tillämpbarhet i förhållande till grupper som inte har någon koppling till arbetsmarknaden, exempelvis pensionärer. Att inte kunna genomföra strukturerade bedömningar av sådana grupper är möjligen ett mindre överhängande problem, men vad som är mer problematiskt är att instrumentet också kan brista i användbarhet visavi klienter vars svenska är dålig eller obefintlig. I kommun A har man en hög andel utrikes födda mottagare av ekonomiskt bistånd och arbetar följaktligen ofta med tolkstöd. Tolken kan komma att utgöra ett filter, som påverkar de instrumenterade bedömningarna i en negativ riktning:

[...] det är oftast tolk närvarande och [...] det kan ju vara så att klienten berättar med väldigt mycket passion och känsla och väldigt mycket fler ord, vad jag kan höra i alla fall, än vad tolken återberättar [...]. Det är en tolkningsfråga också när man exempelvis ska översätta vissa uttryck från ett annat språk till svenska, så det är... Instrument X – idealt sett, i en perfekt värld – så funkar det jättebra med svensktalande. Men när tolk är inblandad så tycker jag inte jag att man uppnår samma typ av kvalitet, eller vad man ska säga, i utsagorna som man hade kunnat utan tolk.

Respondent A3

Det instrumenterade stödet – livboj eller fotboja?

I enlighet med vad som tidigare anförts reses emellanåt invändningar med innebörden att användningen av strukturerade bedömningsstöd och standardiserade bedömningsinstrument begränsar de professionellas handlingsfrihet. Sådan handlingsfrihet anföras ofta som avgörande för att kunna tillmötesgå lagstiftningens krav på att göra individuella bedömningar av vilka behov av stödåtgärder och andra bistånd enskilda sökande kan ha. Av fokusgruppsintervjuerna att döma tycks inte Instrument X vara ett verktyg som medför sådana konsekvenser. Om detta är ett resultat av att instrumentet i sig medger flexibilitet eller om det är själva sättet man väljer att använda det på, kan emellertid diskuteras. Det sistnämnda har sedan tidigare belysts med avseende på att vissa respondenter nämner möjligheterna att disponera om bland, eller till och med i vissa fall utesluta, frågorna. Resonemang som berör flexibilitet å ena sidan och struktur å den andra, förekommer i både kommun A och B:

Jag tycker, min upplevelse hittills, personligen, [är] att det inom ramen för Instrument X finns ett ganska [...] stort utrymme för en själv att agera [...]. Och det finns en styrka, tycker jag, att man ändå får ungefär samma underlag, allihopa. Sen kan man säkert tänka olika om det, men...

Respondent B1

[...] genomförandeplanen är någonting man tar till när man inte har [...] tillräcklig koll på klienten och klientens mål. Vad han eller hon gör och vill göra. [Den] är mer som ett komplement, känns det som.

Respondent A2

Jag kan tänka mig att del (I) och (II) skulle vara jättebra för er att använda sig av. Att man efter en viss tid behöver en ny utredning

Respondent A1

Resonemangen om instrumentets potentiellt stödjande funktion i socialsekreterarnas arbete lyfts också i diskussionerna. I kommun A understryker man detta särskilt satt i relation till att man många gånger har mycket arbete att ta itu med:

[...] för vi är också människor som jobbar med detta och man är ju kanske inte alltid, eh, 100 procent i huvudet [...] så vissa dagar kan det vara skönt att förlita sig på när man, ja, man hinner upptäcka en hel del, mycket i samband med att man följer den till punkt och pricka. Men vissa gånger har man väl lärt sig att hoppa över vissa delar som inte är relevanta i just det fallet. Men annars tycker jag att det är väldigt bra stöd för att kunna få svar på samtliga frågor för att få det här helhetsperspektivet.

Respondent A3

Ja, för det är det vi grundar våra beslut på, alltså hela utredningen, i alla fall i första skedet... [...] absolut, jag vet inte vad vi skulle göra utan den.

Respondent A1

För att underlagen ska fungera som ett stöd i arbetet fordras dock att de frågor som ska ställas uppfattas som relevanta av både socialarbetare och klienter. På detta tema förekommer ett antal resonemang i intervjuerna och framför allt instrumentets tredje del lyfts fram som

[...] del (III), den är väldigt [...] ensidig, du ska ha ett mål, du ska bli självförsörjande. Jag [...] uppfattar det som [...] väldigt... ledande frågor, man vet vad de kommer svara. Vad är ditt mål? Att bli självförsörjande. Och jag, jag uppfattar det [...] som [...] alla de frågorna ger i princip samma svar. Eh, så att jag tycker inte det är pedagogiskt att använda det på nått sätt.

Respondent A1

Att instrumentets tredje del, genomförandeplanen, bjuder in till relativt platta svar återkommer även senare i intervjun i kommun A:

det är många upprepande frågor fast de formulerade på andra sätt. Så att man får man får samma svar.

Respondent A1

Det känns som att man om det är någon som söker jobb och det är det som är målet, så skulle man kunna tekniskt sett skriva att 'Få ett jobb' på alla frågor.

Respondent A3

Sammanfattande diskussion

Avsikten med föreliggande rapport har varit att undersöka hur kartläggnings- och bedömningsinstrumentet Instrument X omsatts i det praktiska arbetet med ekonomiskt bistånd i svenska kommuner, samt att belysa vilken eventuell betydelse instrumentet har för dem som söker stöd. Vi har redovisat resultat baserade på data inhämtade (a) via enkäter till handläggare i kommuner som genomgått utbildning i användning av, och där instrumentet också implementerats i organisationens löpande arbete; (b) från ett urval av akter i två fallstudiekommuner, där vi även genomfört (c) fokusgruppsintervjuer med socialarbetare som använder instrumentet.

Av resultaten från enkäten framgår att en mycket klar majoritet av respondenterna hade använt sig av Instrument X (I) respektive (II) i sitt arbete, medan användningen av de två avslutande delarna var lägre. Det gällde framför allt del (IV), som mindre än 20 procent uppgav att de använde. Omkring hälften av respondenterna angav att de använde instrumentet som ett underlag i samband med beslutsfattande. Med hänsyn till intentionerna bakom instrumentet, får detta betraktas som en i allt väsentligt låg siffra. I samband med att handläggarna ombeds värdera sådant som har att göra med instrumentets användbarhet och funktion, framträder en generellt sett positiv bild: man anser sig exempelvis ha tillgång till tydliga instruktioner för hur instrumentet ska användas, att det ökar klienternas möjligheter att komma till tals samt att det bidrar till att se klienters behov på ett tydligare sätt. En brist som påtalas har dock att göra med att man inte anser att det är tillämpligt i alla typer av ärenden.

Resultaten från aktgenomgången bekräftar i flera stycken vad som framkommit via handläggarenkäten. Det gäller för det första diskrepansen i användningsgrad mellan instrumentets olika delar, där del (IV) knappt används överhuvudtaget. Instrumentets tre inledande delar används i omkring 40 procent av ärendena, även om vi här kan se skillnader mellan fallstudiekommunerna. Det senare gäller framför allt för del (III), som används i två tredjedelar av ärendena i kommun A att jämföra med cirka 6 procent i kommun B. Instrumentets olika delar tycks därtill i hög grad användas oberoende av varandra, vilket innebär att den tillämpning i en sammanhållen kedja som är en av ambitionerna med Instrument X, är förhållandevis ovanlig. På det hela taget är det också ovanligt att de insatser som ges till klienterna har en tydlig koppling till den instrumenterade bedömningen. Här ser vi dock vissa skillnader mellan fallstudiekommunerna, där kopplingen är något vanligare i kommun B än i kommun A.

Av aktgenomgången framgår också att olika typer av frågor i instrumentet behandlas på olika sätt: svarsfält som är att betrakta som rena faktauppgifter besvaras i regelbundet, medan frågor av mer öppen karaktär, däribland sammanfattningar, övergripande bedömningar och sådant som har att göra med klientens målsättningar, ofta lämnas obesvarade eller med svepande kommentarer.

Att lämna fylliga och innehållsrika beskrivningar av klienters målsättningar beskrivs som problematiskt även i fokusgruppsintervjuerna. Vidare framhålls att vissa frågor i instrumentet är upprepanande, vilket tenderar att ge tämligen platta svar. Man uttrycker också att vissa frågor, exempelvis med avseende på våld i nära relationer, är svåra att ställa, liksom att instrumentet är komplicerat att använda i samband med att klienten behöver tolkstöd. I båda intervjuerna anförs att instrumentet skulle behöva en översyn när det gäller frågeformuleringar – man konstaterar till exempel att det i det närmaste kan vara kränkande att fråga klienter om hur lång tid de tror att de kommer att behöva uppbära ekonomiskt bistånd – men också vad gäller frågornas ordningsföljd.

I fokusgrupperna bekräftas också det som framkommit i både handläggarenkäten och aktstudien: det är framför allt instrumentets del (I) respektive del (II) man använder sig av. Vidare framkommer att det är relativt ovanligt att placera in klienterna i kategorierna AM1-AM3 respektive R1-R3, samt att då detta görs så sker det mycket sällan i dialog med klienten.

Trots att flera invändningar kring instrumentet reses i fokusgrupperna, har man en generellt sett positiv inställning till det. Man understryker bland annat att det gör klienterna mer delaktiga i handläggningsprocessen och att det utgör ett stöd för att kunna hämta in uppgifter i ärenden på ett konsekvent och transparent sätt. Tanken på att instrumenterad bedömning skulle kunna begränsa socialarbetarens handlingsfrihet avvisas: Instrument X uppfattas som så pass flexibelt till sin karaktär att det anses finnas ett fortsatt stort utrymme för individuella bedömningar.

Så: vilka övergripande slutsatser kan då dras av våra resultat och hur kan de användas för att utveckla instrumentet? En första, och i sammanhanget viktig, reflektion kan göras kring användningen av instrumentets olika delar och relationen mellan dessa. I alla våra delstudier framkommer med tydlighet att del (I) och del (II) är de som företrädesvis kommer till användning. Att så är fallet kan sannolikt tillskrivas det faktum att bägge delarna har karaktären av grundutredning: del (I) med avseende på relevanta basfakta och del (II) med sin inriktning mot vad som utgör huvudelement i själva försörjningsproblematiken. Bägge formulären kan därför också med fördel ifyllas i inledningen av ett ärende, vilket rent organisatoriskt kan ses som en fördel.

När det gäller del (III) och (IV) så är den tänkta användningen inte alltid lika omedelbar rent tidsmässigt. Formuläret för del (III) kan visserligen beskrivas som ett slags individuell handlingsplan med fokus mot insatser som syftar till självförsörjning, vilket i princip är möjligt att upprätta i inledningen av ett ärende. I realiteten tycks det emellertid som att man i viss utsträckning ”väntar och ser” vad som händer i ärendet i syfte att använda del (III) när försörjningssvårigheterna manifesterat sig på så sätt att bidragsbehovet inte upphör. Under tiden kan då olika insatser redan ha hunnit initieras, vilket innebär att ifyllande av del (III) uppfattas som mindre meningsfullt, alternativt att instrumentet glöms bort. Ett annat skäl, som explicit anförs i fokusgruppsintervjuerna, är att

innehållet i del (III) är av en karaktär som gör det mindre användbart när det gäller klienter som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Samtidigt kan vi konstatera att del (III) trots allt används av närmare hälften av alla handläggare i enkätstudien, om än oklart i vilken omfattning. Del (IV), däremot, är ett formulär som i hög grad förblir outnyttjat. Tanken bakom formuläret är att det ska kunna utgöra underlag för uppföljning och utvärdering, för att man på grundval av detta ska kunna besluta om hur man vill gå vidare med ärendet. Det låga användandet kan då möjligen förklaras av att insikter avseende hur väl olika typer av insatser eller planering fungerar är någonting som successivt växer fram i en kontakt, att nya grepp redan övervägts och att ifyllande av formuläret därför framstår som mindre relevant.

När det gäller innehållet i de olika formulären förekommer en del anmärkningar som har att göra med sådant som frågornas placering, grad av känslighet eller förekomsten av upprepningar. Allt detta är sådant som bör vara relativt lätt att rätta till vid en eventuell revidering av instrumenten. Mer svårartat är att en viss kategori av frågor i hög grad lämnas obesvarade eller enbart genererar triviala svar. Gemensamt för dessa är att de lämnar utrymme för, eller implicit uppfordrar, mer utvecklade och tillika ordrika resonemang om sakernas tillstånd eller framtida mål. Därigenom är de krävande på ett sätt som kanske inte alltid motsvarar den tid handläggarna har till sitt förfogande eller hur långtgående man reflekterat över klientens problem och förutsättningar. Att formulären dessutom ska ifyllas i samarbete med klienterna är sannolikt inte heller underlättande.

Ett bärande inslag i Instrument X som idé är att de insatser som genereras i arbetet med instrumentet ska kunna leda fram till en kategorisering av insatser utifrån inriktning och nivå. Det handlar då om kategorierna A1-A3 respektive R1-R3, där det förra står för arbetsmarknadsinsatser av olika omfattning och det senare för rehabiliteringsinsatser med olika inriktning. När vi nu på olika sätt närmat oss den praktiska användningen av instrumentet är det slående hur få avtryck dessa kategorier avsatt i arbetet. Av svaren i fokusgrupperna kan vi sluta oss till att detta bland annat beror på att kategorierna inte tycks fylla någon naturlig funktion i arbetet.

För att närma sig ett sammanfattande omdöme av vad föreliggande rapport visar så finns det inledningsvis anledning att konstatera att Instrument X i många avseenden uppskattas av de som använder det och att det anses tillföra kvaliteter i arbetet. Av detta skäl finns det ingen anledning att ifrågasätta dess berättigande eller fortsatta existens. Samtidigt måste man dock konstatera att ett antal av instrumentets grundläggande inslag utmanas av studiens resultat. Det gäller den sekventiella användningen av dess olika delar/formulär, de strukturerade insatskategorierna, användningen av del (IV) och de öppna frågorna i formuläret. Dessa delar fungerar uppenbart inte som avsett och här finns det skäl att överväga vad som bör förändras. Vi har inte haft möjlighet att ge några definitiva svar på varför användningen inte följer tänkta riktlinjer, men att man på ett antal punkter så att säga "röstar med fötterna" bör, i en framtida revidering av instrumentet, ge anledning till att närmare efterforska varför så sker.

Referenser

- Abrahamson, M., & Tryggvesson, K. (2007). Användning av bedömningsinstrument i missbrukarvården – en nationell kartläggning och fallstudier av två län. Stockholm: Stockholm University, SoRAD & Socialstyrelsen.
- Aronson, M. & Löf, J. (2011). Instrument X. Programteori och brukarutvärdering av ett instrument inom ekonomiskt bistånd. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Babor, T.F. (2002). The Alcohol, Smoking and Substance Involvement Screening Test (ASSIST): development, reliability and feasibility. *Addiction*, 97, 1183-1194
- Bergmark, A., Bergmark, Å. & Lundström, T. (2011). Evidensbaserat socialt arbete: teori, kritik, praktik. Stockholm: Natur & Kultur.
- Björk, A. (2017). Mot en situerad standardisering inom socialtjänsten. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 24, 303-313.
- Bohlin, I. (2011). Evidensbaserat beslutsfattande i ett vetenskapsbaserat samhälle. Om evidensrörelsens ursprung, utbredning och gränser. I Bohlin, I. & Sager, M. (red.) *Evidensens många ansikten. Evidensbaserad praktik i praktiken*. Lund: Arkiv.
- Broadhurst, K., Wastell, D., White, S., Hall, C., Peckover, S., Thompson, A., Pithouse, A. and Davey, D. (2010b) 'Performing "initial assessment": Identifying the latent conditions for error at the front-door of local authority children's services', *British Journal of Social Work*, 40, pp. 349 – 51.
- Forster, M. & Ogden, T. (2012). Behandlingstrohet, i Sundel, K. (red.) *Att göra effektutvärderingar*. Stockholm. Gothia Förlag.
- Gilliam, P. (2011). Decision-making tools and the development of expertise in child protection practitioners: are we 'just breeding workers who are good at ticking boxes'? *Children and Youth Social Work*, 16, 412-421.
- Glad, J. (2013). *Assessment in Evidence-Based Practice: Psychometric Properties, Clinical Utility and Professional Co-operation from Different Perspectives of the Home Observation for Measurement of the Environment in Sweden* (diss.). Uppsala: Uppsala University, Department of Public Health and Caring Sciences.
- Goddard, C. R., Saunders, B. J. and Stanley, J. R. (1999) 'Structured risk assessment procedures: Instruments of abuse?', *Child Abuse Review*, 8, pp. 251–63.
- Harrison, S. and Smith, C. (2004) 'Trust and moral motivation: Redundant resources in health and social care?', *Policy and Politics*, 32, pp. 371–86.

- Hsieh, H. F., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative health research*, 15, 1277-1288.
- Jansson, L. & Jergeby, U. (2008). Systematisk bedömning. In U. Jergeby (ed.). *Evidensbaserad praktik i socialt arbete*. Stockholm: Gothia.
- Kullberg C. (2005). Differences in the Seriousness of Problems and Deservingness of Help: Swedish Social Workers' Assessments of Single Mothers and Fathers, *British Journal of Social Work*, 35, 373-386.
- Kullberg, C. & Fäldt, J. (2008). Gender differences in social workers' assessments and help-giving strategies towards single parents. *European Journal of Social Work*, 11(4), 445-458.
- Nordesjö, K., Ulmestig, R. & Denvall, V.(2016). Initial bedömning. Implementeringen av ett standardiserat bedömningsinstrument för försörjningsstöd i Stockholm stad. Växjö: Linnéuniversitetet.
- Nybom, J. (2012). Aktivisering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten. Diss. Stockholm: Stockholms universitet.
- Power, M. (1999). *The Audit Society – Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Pålsson, D. (2018). *The Prerequisites and Practices of Auditing Residential Care*. Diss. Stockholm: Stockholms universitet.
- Rollnick, S. & Miller, W. R. (1995). What Is Motivational Interviewing? *Behavioural and Cognitive Psychiatry*, 23, 325-344.
- Shlonsky, A. & Wagner, D. (2005).The next step: Integrating actuarial risk assessment and clinical judgement into an evidence-based practice framework in CPS management, *Children and Youth Services Review*, 27, 409-427.
- Stranz, H. (2007). *Utrymme för variation – om prövning av socialbidrag*. Diss. Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Stranz, H. & Wiklund, S. (2012). Oskäligen levnadsnivå? En studie av inkomstnivåer bland ensamstående mödrar med socialbidrag, *Socialvetenskaplig tidskrift*, 19(2), 72-92.
- Stranz, H. & Wiklund, S. (2013). *SDQ. En processutvärdering*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Stranz, H., Vogel, M.A. & Wiklund, S. (2015). *Utvärdering av FREDA-bedömningsmetoder i arbetet med våldsutsatta*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Stranz, H., Wiklund, S. & Karlsson, P. (2016). People processing in Swedish personal social services. On the individuals, their predicaments and the outcomes of organisational screening. *Nordic Social Work Research*, 6, 174-187.

Stranz, H., Karlsson, P. & Wiklund, S. (2017). The wide-meshed safety net. Decision-making on social assistance eligibility in Sweden. *European Journal of Social Work*, 20, 711-723.

Svendsen, T. (2010). Instrument X – en kortfattad rapport. Sollentuna: FoU-Nordväst.

Timmermans, Stefan & Marc Berg (2003) *The Gold Standard: The Challenge of Evidence-Based Medicine and Standardization in Health Care*. Philadelphia: Temple University Press.

Zuiderent-Jerak, T. (2015). *Situated Intervention: Sociological Experiments in Health Care*. Cambridge: The MIT Press.

Bilagor

Bilaga 1: Handläggarenkät



Stockholms
universitet

1. Vilket kön har du? _____

Kvinna
 Man
 Annat

2. Hur gammal är du (ange antal år)? _____

3. Hur länge har du arbetat med ekonomiskt bistånd? _____

Mindre än ett år
 1-2 år
 3-5 år
 6 år eller mer

4. Hur länge har du arbetat i din nuvarande kommun? _____

Mindre än ett år
 1-2 år
 3-5 år
 6 år eller mer

5. Vilken är din högsta avslutade utbildning? _____

Socionom
 Annan akademisk utbildning
 Gymnasium
 Annan

6. Har du genomgått någon/några vidareutbildningar i ekonomiskt bistånd? _____

Ja, totalt 1-2 dagars utbildning/ar
 Ja, totalt 3-14 dagars utbildning/ar
 Ja, längre utbildning/ar
 Nej, ingen vidareutbildning

7. Har du någon gång under de senaste sex månaderna arbetat med att fylla i ett instrument X-formulär i handläggningen av ett ärende?

- Ja
- Nej - TACK FÖR DIN MEDVERKAN, ÅTERSTÅENDE FRÅGOR BYGGER PÅ ATT INSTRUMENTET ANVÄNTS
- Nej, men jag har använt formuläret på annat sätt (t ex som underlag för frågor i samband med utredning) - GÅ TILL FRÅGA 9

Om du använt formuläret på annat sätt, vänligen ange hur

8. Om ja på fråga 7: Vilket/vilka formulär handlar det om (flera alt kan anges)?

- Del 1 (underlag)
- Del 2 (utredning inför stöd till egen försörjning)
- Del 3 (genomförandeplan)
- Del 4 (utvärdering)

9. Ungefär hur ofta, i genomsnitt, har du använt Instrument X-formulär per månad?

- 1 gång eller mindre
- 2-5 gånger
- 6-10 gånger
- 11 gånger eller mer

10. I vilken typ av ärenden använder du instrumentet (flera alt kan anges)?

- I alla typer av ärenden
- I nya ärenden
- I gamla ärenden där information behöver uppdateras

Annat, ange vad

11. Har du någon gång under de senaste sex månaderna använt ett instrument X-formulär som underlag för beslut om insats i syfte att öka sökandes möjligheter att nå självförsörjning, (dvs inte enbart avseende beslutet om försörjningsstöd)?

- Ja
 Nej - GÅ TILL FRÅGA 14

12. Om ja på fråga 11: Vilket/vilka formulär handlar det om (flera alt kan anges)?

- Del 1 (underlag)
 Del 2 (utredning inför stöd till egen försörjning)
 Del 3 (genomförandeplan)
 Del 4 (utvärdering)

13. Om ja på fråga 11: Ungefär hur ofta, i genomsnitt, har du gjort detta per månad?

- 1 gång eller mindre
 2-5 gånger
 6-10 gånger
 11 gånger eller mer

14. Nedan följer ett antal påståenden där du kan markera hur väl du instämmer enligt en femgradig skala (1= tar helt avstånd, 5= instämmer helt)

	Tar helt avstånd 1	2	3	4	Instämmer helt 5
Jag har fått tydliga instruktioner om hur Instrument X skall användas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag har goda möjligheter att få hjälp vid behov som kan uppstå när jag använder instrumentet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag tycker att Instrument X är en viktig del av utredningsarbetet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Instrument X ökar klientens möjligheter att komma till tals/få inflytande	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Instrument X ger kunskap som jag annars inte hade fått	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Instrument X är för omfattande/krångligt för att kunna användas i arbetet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Instrument X hjälper mig att se klienternas behov tydligare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Instrument X begränsar mina möjligheter att ställa frågor/samla in uppgifter jag tycker är viktiga	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Instrument X passar inte att använda i alla ärenden/med alla klienter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Bilaga 2: Aktformulär

Aktformulär instrument x

Blad 1 i Excel

1. Löpnr (vårt eget)
2. Kommun A (1001-, Kommun B 3001-)
3. Aktuell sedan (år,månad)
4. IX 1-formulär (ja/nej)
5. IX 2-formulär (ja/nej)
6. IX 3-formulär (ja/nej)
7. IX 4-utvärdering (ja/nej)
(ja = 1, nej = 0)
8. Insatser 1 0 =Inget
1= Arbetsmarknadsinsatser
2= Missbruk/beroendebehandling
3 =Boende, kommunkontakt mm
4 = AFI (Kommun B)
5 = A1-R3
6 = Övrigt
9. Insatser 1:kopplade till IX? (explicit, sannolikt, oklart, nej)
(explicit = 1, sannolikt = 2, oklart = 3, nej = 4)

Blad 2 (IX-formulär 1)

1. Datum (år/månad)
2. Anledning anges (ja/nej)
3. Om ja: vilken:
1 =Arbetslös
2 =Sjuk u ersättning
3 =Studier u ersättning
4 Saknar pengar/inkomst
5 Övrigt
4. Vad som redan gjorts anges (ja/nej)
(ja = 1, nej = 0)
5. Om ja: vad?
1 =Arbetssök, inskriven AF
2 =Ansökt andra former av bidrag
3 =Utredning/kontakt psykvård
4 =Annat
6. Hinder anges (ja/nej)
(ja = 1, nej = 0)

7. Angiven förväntad tid (< 3 mån, > 3 mån, anges ej)
(< 3 mån = 1, > 3 mån = 2, anges ej = 3)
8. Sök 1: Inskriften AF (ja/nej)
9. Sök 2: Inskriften AF (ja/nej)
(ja = 1, nej = 0)
10. Sök 1: Sysselsättning 1 (enl kod)
11. Anges ekonomiska uppgifter (ja/nej)
12. Finns sammanfattning (ja/nej)
(ja = 1, nej = 0)
1. Planering (skrivs ut, kodalas i efterhand)

Koder för sysselsättning

- 1 Heltidsarbete
- 2 Deltidsarbete/timanställning
- 3 Arbetsökande
- 4 Eget företag
- 5 Föräldraledig.
- 6 Pensionär
- 7 Sjukskriven
- 8 Studier
- 9 Övrigt

Blad 3 (IX-formulär 2)

1. Datum (år/månad)
2. Tidigare utbildning anges (ja/nej)
(ja = 1, nej = 0)
3. Högsta avslutade nivå (enl kod)
(Grundskola = 1, Gymnasium/Komvux = 2, Universitet/Högskola = 3, oklart=4)
4. Tidigare arbeten anges (ja/nej)
Arbetsmarknaden anges (ja/nej)
Belastningsregistret anges (ja/nej)
Arbetsförmåga anges (ja/nej)
Våld eller hot anges (ja/nej)
Missbruk anges (ja/nej)
5. Sociala nätverk anges (ja/nej)
(ja=1, nej=0)
6. Barnens situation anges
(ja=1, nej =0, ej relevant = 4)
7. Egen bedömning (0= saknas, annars enligt skala)

8. Vad kan öka möjligheter att bli självförsörjande?
 - 1 =Arbete, arbetsökande
 - 2 =Bättre hälsa, medicinsk behandling
 - 3 =Utbildning
 - 4 =Övrigt
9. Kommentarer på det (KODAS EJ,FÖR FÅ)
10. Sammanfattning (ja/nej)

(ja = 1, nej = 0)
11. Framtida mål (skrivs ut, kodus i efterhand)
 - 1 =Arbete
 - 2 =Bättre hälsa
 - 3 =Studier
 - 4 =Övrigt
12. Handläggarens bedömning (KODAS EJ)

Blad 4 (IX-formulär 3)

1. Datum (år/månad)
2. Sammanfattning från del 2 (ja/nej)

(ja = 1, nej = 0)
3. Förändringar relaterade till
 - 1 =Arbete
 - 2 =Studier
 - 3 =Hälsa
 - 4 =Missbruk
 - 5 =Självförsörjning allmän
 - 6 =Övrigt
4. Anledningar
 - 1 =Komma i/få arbete
 - 2 =Bli självförsörjande/stå på egna ben
 - 3 =Bättre hälsa/bli frisk
 - 4=Bättre/normalt liv
 - 5 =Övrigt
5. Behöver göras (skrivs ut, kodus i efterhand)

Aktiviteter kopplade till:

 - 1 Arbete, arbetsmarknad
 - 2 Hälsa, sjukvård
 - 3 Drogfrihet, nykterhet
 - 4 Utbildning
 - 5 Övrigt
6. Andra personer anges(ja/nej)
7. Första steg anges (ja/nej)

8. Vad kan underlätta anges (ja/nej)
9. Så här ser det ut anges (ja/nej)
10. Så här vet jag anges (ja/nej)
11. Tidplan o uppföljning anges (ja/nej)
(ja = 1, nej = 0)

Blad 5 (IX-formulär 4)

1. Vad har hänt anges (ja/nej)
(ja = 1, nej = 0)
2. Bedömning (0= saknas, annars enl skala)
3. Hälsa o arbete anges (ja/nej)
4. Sociala nätverk anges (ja/nej)
(ja = 1, ne = 0)
5. Barnen anges (ja/nej, ej relevant)
(ja = 1, nej = 0, , ej relevant = 4)
6. Egen bedömning självförsörjning (0= saknas, annars enl skala)
7. Sammanfattning (ja/nej)
(ja = 1, nej = 0)

Bilaga 3: Intervjuguide för fokusgrupp

Intervjuguide fokusgrupper instrument x

Introduktion

- Namn, hur länge man arbetat i kommunen (med ekonomiskt bistånd), hur länge man arbetat med Instrument X

Instrumentanvändningen

- I vilket läge av utredningsarbetet används instrumentet?
- Hur ofta används instrumentet? Vilka delar av instrumentet? Hur (bort)selekteras klienter från instrumentanvändning?
- Tillför instrumentet något i arbetet? I så fall vad?

Instrumentutformningen

- Hur ser man på instrumentens utformning, för-/nackdelar?
- Tankar om hur det skulle kunna förbättras/utvecklas?

Om tematiken ej berörts:

En del hävdar att det finns en motsättning mellan användning av instrument som IX och handläggarnas mer individuella/professionella bedömningar. Ligger det något i det?

Studie av Instrument X

Om användningen av ett standardiserat instrument 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.

I denna rapport behandlas Instrument X, ett instrument för initial bedömning, insatsval och uppföljning i arbetet med ekonomiskt bistånd. Syftet med studien är att undersöka hur instrumentet används i praktiken och dess betydelse för individer som uppstår ekonomiskt bistånd.

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

Upplysningar om innehållet

Christina, Björk: christina.bjork@skr.se

Åke Bergmark: aake.bergmark@socarb.su.se

Hugo Stranz: hugo.stranz@socarb.su.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2019

ISBN: 978-91-7585-755-8