

EVIDENSBASERAD PRAKTIK INOM SOCIALTJÄNSTEN

Kartläggning av utvecklingsbehov inom verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd

Förord

I diskussionerna och förhandlingarna om överenskommelsen 2013 avseende en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten fanns det både från Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) och Socialdepartementets sida ett intresse av att försöka få med utvecklingsområdet ekonomiskt bistånd. Överväganden ledde dock till att området hamnade utanför överenskommelsen 2013.

SKL får ofta via huvudmännen beskrivningar av att det finns ett behov av ett gemensamt, strukturerat och systematiskt utvecklingsarbete inom verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd.

Denna rapport redovisar resultatet av en kartläggning som gjordes under 2013. Syftet är att ge en bild över vilka utvecklingsbehov som finns inom verksamhetsområdet.

Kartläggningen har skett i form av fokusgrupper med tjänstemän och politiker inom socialtjänsten, men också med ett antal samverkanspartners samt intervjuer med forskare. Av rapporten framgår att det finns ett brett intresse för ett utökat, långsiktigt och samordnat utvecklingsarbete.

De förslag som framförs bygger på utredarnas egna slutsatser rörande vad som behöver göras, och de har inte varit föremål för någon bedömning från SKL:s sida. Ingen bedömning har heller gjorts av hur de olika förslagen påverkar varandra och vilka effekter de kan få utifrån en helhetsbedömning.

Rapporten bildar dock sammanfattningsvis ett värdefullt underlag för en fortsatt diskussion om utvecklingsbehov inom verksamhetsområdet.

Avslutningsvis vill vi tacka Anders Langemark, Region Halland, och Tomas Ahlin, Borlänge kommun, för deras arbete med kartläggningen och denna rapport.

Åsa Furén-Thulin
Sektionschef, Vård och socialtjänst

Per Albinsson
Nationell samordnare
Vård och socialtjänst

Helena Henningson
Handläggare
Vård och socialtjänst

Leif Klingensjö
Samordnare
Lärande och
Arbetsmarknad

Innehåll

Sammanfattning	6
Bakgrund och syfte.....	8
Inledning.....	8
Uppdraget och dess syfte	8
Utredningsmetodik.....	10
Intervjuer	10
Bortfall	11
Intervjuunderlag.....	11
Analysmetod.....	12
Dokumentation	12
Vad är ekonomiskt bistånd?	13
Definitioner och begrepp	13
Regelverk	13
Lokala riktlinjer och tillämpningsanvisningar	14
Det ekonomiska biståndets utveckling och biståndshandläggarnas dubbla arbetsuppgifter	14
Organisation, ledning, strategi	15
Biståndets nationella omfattning och utveckling	15
Nationell kvalitetsutveckling.....	18
Öppna jämförelser.....	18
Kompetensutveckling	18
Uppföljning av framgångsrikt arbete inom ekonomiskt bistånd	19
Metodutveckling	19
eHälsa och nationellt fackspråk	19
Intervjuresultat	20
Samverkan	20
Kompetens	22
Brukarinflytande/-delaktighet.....	24
Insatser/åtgärder och arbetsrehabilitering	25
Forskning och kvalitetsarbete	27
Pågående verksamhetsnära forskning och lokalt utvecklingsarbete	29
Malmökommissionen – Forskningsinsatser och utveckling som ett led i att bygga ett hållbart samhälle	29
Regelbunden analys av det ekonomiska biståndets utveckling.....	30
Brukarundersökningar inom försörjningsstöd	30
Kompetensutveckling	31
Ekonomins betydelse för hälsan	31
Det sociala stödets betydelse	31
Samordnad individuell plan (SIP).....	32
Hela familjen.....	32

Familjer i socialtjänsten	32
Samverkan och förbättrade insatser	33
Integration och samverkan	33
"Verktyg"	34
Slutsatser och förslag.....	35
Slutsatser	35
Förslag	37
Bilaga 1.....	39

Sammanfattning

I syfte att ta fram ett konkret diskussionsunderlag inför dialogen mellan SKL och Socialdepartementet har berörda avdelningar inom SKL initierat denna kartläggning avseende utvecklingsbehovet inom området ekonomiskt bistånd.

Faktaunderlaget i rapporten har tagits fram genom intervjuer med framför allt tjänstemän och politiker inom socialtjänsten, men också ett antal samverkanspartners.

Av rapporten framgår att det finns ett brett intresse för ett utökat, fördjupat och framför allt samordnat utvecklingsarbete. Vikten av att nationellt tydliggöra det ekonomiska biståndets roll och ansvar ses som en avgörande faktor för vilken form av utvecklingsarbete som ska bedrivas. Prioriterade områden är utveckling av samverkan samt kompetensutveckling, inklusive metodutveckling.

Av intervjuerna framgår att ett verkningsfullt utvecklingsarbete inom detta område kräver samverkan både externt och internt; en samverkan som bör finnas med redan initialt i utvecklingsarbetet.

För att möjliggöra en sådan samverkan krävs en fördjupad utredning som i högre grad än vad som varit möjligt i denna studie även innefattar viktiga samverkanspartners. Dessutom krävs att nyckelpersoner inom de pågående överenskommelserna/satsningarna inom socialtjänsten och angränsande hälso- och sjukvård involveras och att deras kunskaper och synpunkter inhämtas.

Under 2014 föreslås därför att följande utrednings- och planeringsinsatser genomförs i syfte att påbörja en större satsning under 2015:

- Ytterligare intervjuer med viktiga samverkanspartners genomförs. Intervjuerna bör ha fokus på helhetssyn och utvecklingsarbete i samverkan. Utvecklingsledare och nationella samordnare inom de nu pågående socialtjänstöverenskommelserna bör också intervjuas.
- En arbetsgrupp med representanter från SKL, tillsammans med representanter från ekonomiskt bistånd och viktiga externa samarbetspartners som Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, tar fram ett konkret förslag till nationella satsningar. Exempel på sådana utvecklingsområden är:

- Tydliggörande av uppgift, roll och ansvar – regionala samverkansavtal.
- Kompetensutveckling i samverkan.
- Stöd till lokalt, regionalt och nationellt utvecklingsarbete, internt och i samverkan.
- Former för samordnad individuell plan (SIP)¹.
- Kopplingen till eHälsa, verksamhetsstöd och systematisk uppföljning.
- Definitioner och begrepp.
- Kunskapsbas som omfattar bland annat forsknings- och utvecklingsarbeten.
- Former för brukarinflytande.

Vidare föreslås att:

- SKL initierar nationella och regionala konferenser kring försörjningsstöd. Detta dels i syfte att uppnå dialog kring det fortsatta utvecklingsarbetet, dels i syfte att sprida goda exempel från det pågående utvecklingsarbetet.

¹ SoL 2 kap 7 § samt HSL 3 f §

Bakgrund och syfte

Inledning

Mellan regeringen och SKL har det tecknats ett antal överenskommelser som alla har samma mål och syfte: att öka kvaliteten på arbetet inom socialtjänsten och angränsande hälso- och sjukvård. En förutsättning för detta är att det finns strukturer/nätverk till stöd för en kontinuerlig kunskapsutveckling, samt att arbetet sker långsiktigt. Sedan ett antal år pågår därför ett arbete med att utveckla regionala stödstrukturer för kunskapsutveckling inom socialtjänsten och angränsande hälso- och sjukvård. Arbetet har bland annat resulterat i att nya politiska beslutsorgan har inrättats i flera län, i syfte att hantera samverkan och välfärdsfrågor gemensamt mellan kommuner och landsting. Satsningarna sker med stöd av statlig finansiering. De områden där det hittills har tecknats sådana överenskommelser är barn och unga i samhällsvård, personer med funktionsnedsättning, missbruks- och beroendevården samt de mest sjuka äldre. Till dessa satsningar/överenskommelser räknas också eHälsosatsningen samt Leda för Resultat. Också stödet till riktade insatser inom området psykisk ohälsa har samma karaktär av överenskommelse.

Vad gäller ekonomiskt bistånd har någon överenskommelse ännu inte tecknats. En orsak till detta kan vara att ekonomiskt bistånd i allt högre utsträckning organisatoriskt kopplats till näringsliv och arbetsmarknadsinsatser. Det ekonomiska biståndets nära koppling och betydelse för det sociala arbetet är dock oomtvistat. Det ekonomiska biståndet är en självklar och betydelsefull del av socialtjänsten.

Uppdraget och dess syfte

Frågan om huruvida utvecklingsområdet ekonomiskt bistånd ska ingå i den nationella överenskommelsen om en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten aktualiserades 2012. Både SKL och Socialdepartementet visade intresse och lyfte frågan inför 2013 års överenskommelse. Dock kom man gemensamt fram till att då lämna området utanför.

För att ha ett konkret underlag inför kommande dialog beslutade SKL att genomföra en kartläggning i syfte att ringa in utvecklingsbehov inom området.

Detta skulle ske genom fokusintervjuer med tjänstemän och politiker. Alla regioner tillfrågades om intresse för deltagande i undersökningen.

Undersökningen har, förutom intervjuerna, även omfattat exempel på lokalt utvecklings- och forskningsarbete.

I det fall en överenskommelse inte kommer till stånd ska materialet användas i SKL:s fortsatta arbete med utvecklingsfrågor inom ekonomiskt bistånd.

Utredningsmetodik

Intervjuer

I syfte att få bästa möjliga kvalitet vad gäller grunden till lagda förslag har intervjuer genomförts på ett stort antal platser runt om i landet. Generellt kan det konstateras att det har funnits ett mycket stort intresse för att delta i dessa intervjuer. Intervjuerna har dokumenterats skriftligt men har också spelats in för att underlätta analysarbetet.

Grunden i form av metodval, frågeområden med mera har tagits fram i samverkan mellan projektledarna och ansvariga på SKL.

Intervjuerna har skett i form av fokusgrupper. Varje intervju har varat i cirka tre timmar.

Samtliga län/regioner har getts möjlighet att delta i intervjuerna. Inbjudan har sänts ut centralt från SKL. Personer på läns-/regionförbund har ansvarat för det praktiska i form av kontakter med intervjupersoner, lokaler, eventuella lokala inbjudningar samt anteckningar vid intervjuerna. Intervjuerna har varit noggrant förberedda i samverkan med plattformsledarna² och anpassats till den grupp som skulle intervjuas.

Det är naturligtvis inte möjligt att få full representativitet, men genom det goda samarbetet med plattformsledarna i de regionala strukturerna har det varit möjligt att få till stånd en geografisk spridning av intervjuerna både vad gäller regioner och kommuner, men också vad gäller de intervjuades befattningar. För att lyfta fram olika perspektiv har de intervjuade inte enbart bestått av handläggare och chefer från ekonomiskt bistånd, utan också av politiker, chefsjämsmän, utvecklingsledare, forskare med flera.

Totalt har 20 intervjuer genomförts. Följande län/regioner finns representerade: Blekinge, Dalarna, Gotland, Gävleborg, Halland, Jämtland, Jönköping, Kronoberg, Norrbotten, Skåne, Västernorrland, Västra Götaland, Västmanland,

² Plattformsledarna har tillsammans med den sociala samordnaren på Regionförbundet ett särskilt uppdrag att stärka de regionala strukturer som krävs för att få satsningen på en evidensbaserad praktik att bli långsiktigt hållbar inom hela socialtjänsten och angränsande delar av hälso- och sjukvården.

Örebro och Östergötland. I några av dessa län har två intervjuer genomförts. I Skåne med uppdelning på storstad respektive övriga Skåne. I Blekinge, Östergötland och Västernorrland med uppdelning på praktik respektive forskare. Totalt har drygt 120 handläggare, chefer och planeringsansvariga inom socialtjänsten intervjuats. Totalt har dessa representerat ett sjuttiootal kommuner. Särskilda intervjuer har genomförts med ett antal forskare inom området. Vid intervjuerna har även ett tiotal politiker, representanter från Försäkringskassan, arbetsmarknadsenheter, handläggare på kommunförbund, plattformsledare och ett flertal regionala utvecklingsledare medverkat.

Bortfall

Som tidigare redovisats har intresset för att delta i intervjuerna varit stort. Det är endast Stockholmsområdets intresseorganisationer som inte har anmält intresse för att delta i kartläggningen. Däremot har enskilda kommuner i området kontaktat oss och önskat att intervjuer ska hållas med dem. Detta har tyvärr inte varit möjligt utifrån att kontakterna togs först i slutet av utredningstiden.

Intervjuunderlag

Samtliga intervjuer har utgått från de frågeområden som finns angivna nedan. Det har dock funnits skillnad i intervjugruppernas angreppssätt. Vissa grupper har valt att koncentrera sig på vad de har uppfattat som de mest prioriterade områdena, medan andra har valt att gå igenom samtliga områden.

Grundläggande för intervjuerna har varit följande:

- Vilket utvecklingsarbete behövs på nationell, regional respektive lokal nivå?
- Vad motiverar just detta utvecklingsarbete?
- Vad behöver utvecklas på kort respektive lång sikt?
- Vilka särskilda grupper finns att ta hänsyn till i utvecklingsarbetet?

Frågeområdena har varit följande:

- Kompetens.
- Insatser/åtgärder, arbetsrehabiliterande åtgärder.
- Samverkan med andra myndigheter.
- Brukarinflytande.
- Kvalitetsarbete/forskning/utvärdering.

Analysmetod

I avsikt att få ett så strukturerat förslag som möjligt har resultatet av intervjuerna sorterats enligt följande:

- Genomgång av generella utvecklingsområden.
- Genomgång av nationella, regionala och lokala utvecklingsområden.
- Genomgång av möjligheter respektive hinder för utveckling.
- Strukturering och sammanställning av förslag avseende utvecklingsområden och utvecklingsorganisation har tagits fram tillsammans med expertis på SKL.

Dokumentation

Samtligt grundmaterial såsom fullständiga intervjuer har dokumenterats och sparats.

Intervjuunderlag, inbjudan till intervju samt uppgifter om vilka som intervjuats, deras befattning/funktion samt uppgift om vilka län/regioner och kommuner som varit representerade återfinns i bilagorna 1-3.

Vad är ekonomiskt bistånd?

”Socialbidragets syfte är inte att fungera som en långsiktig försörjningskälla utan ska endast behöva träda in tillfälligt vid kortare perioder av försörjningsproblem.”³

Definitioner och begrepp

Förenklat kan man säga att *försörjningsstöd* är bistånd till försörjning under vissa villkor. Det finns en nationellt beslutad riksnorm. Detta i syfte att öka likabehandlingen. Försörjningsstödet inbegriper de kostnader som är någorlunda lika för alla, till exempel kostnader för mat, kläder och hygien. Kostnader för boende och en del andra behov, där variationen kan vara stor, ligger utanför.

Det *ekonomiska biståndet* (tidigare socialbidrag) kan dock omfatta annat än det som anges i riksnormen, exempelvis arbetsrehabiliterande åtgärder eller annat som ingår i begreppet ”skälig levnadsnivå”.

Regelverk

Det regelverk som i första hand reglerar det ekonomiska biståndet är Socialtjänstlagen (SoL), men det finns naturligtvis annan lagstiftning som har direkt påverkan på arbetet som förvaltningslagen, offentlighets- och sekretesslagen, kommunallagen, bidragsbrottslagen, lagen om underrättelse-skyldighet, äktenskapsbalken, sambolagen, föräldrabalken, hälso- och sjukvårdslagen, socialförsäkringsbalken och inte minst EG-rätten. Utöver detta finns bindande förordningar och föreskrifter samt vägledande allmänna råd. Vad gäller bedömningar i ärenden har förvaltningsdomstolarnas praxis stor betydelse, liksom den egna kommunens riktlinjer och/eller tillämpningsanvisningar.

Under senare år har regelverket alltmer kommit att betona den så kallade ”arbetslinjen”. Detta innebär att större krav kan ställas på de arbetssökande vad

³ Prop 1996/97:124 s. 80-81

gäller rehabilitering, praktik med mera. Ett exempel på detta är de förändringar som genomfördes i socialtjänstlagen den 1 juli 2013. En särskild beräkningsregel – jobbstimulans – infördes i 4 kap. 1 b § SoL. Syftet med jobbstimulansen är att det ska löna sig att ta ett arbete eller att utöka sin arbetstid när man får ekonomiskt bistånd. Likaså togs åldersgränsen i 4 kap 4 § SoL bort. Denna ändring ger socialnämnderna möjlighet att anvisa även enskilda över 25 år till praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om de inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Lokala riktlinjer och tillämpningsanvisningar

Utöver riksnormen har flertalet kommuner egna riktlinjer och/eller tillämpningsanvisningar inom det ekonomiska biståndet. Syftena med att ha sådana anges ofta vara följande:

- Likabehandling i kommunen när det gäller såväl bidragsnivå och förutsättningar för rätt till ekonomiskt bistånd.
- Stöd och vägledning för arbetet.

Observera att kommunernas frihet vad gäller riktlinjerna begränsas av regelverket. Där stadgas att det alltid ska göras en individuell behovsprövning. Detta gäller även de krav som kan ställas på den biståndssökande. Dessa ska anpassas efter dennes individuella förmåga och förutsättningar.

Det ekonomiska biståndets utveckling och biståndshandläggarnas dubbla arbetsuppgifter

Från att ursprungligen ha fungerat som samhällets yttersta skyddsnät där handläggarens uppgift var att utifrån individens behov bedöma, beräkna och besluta (roll ett) har rollen genomgått en tydlig förändring. Socialtjänsten ansvarar numera för alltmer av rent arbetsrehabiliterande insatser och åtgärder (roll två).

Denna utveckling tog fart i samband med och efter den ekonomiska krisen i början av nittioalet. Under och efter nittioalets krisår har allt fler individer fastnat i ett långvarigt bidragsberoende och haft svårt att komma ut på arbetsmarknaden. De personer som Arbetsförmedlingen med flera myndigheter inte haft förmåga att hjälpa, eller valt att inte arbeta med, har varit hänvisade till socialtjänsten.

Många kommuner har idag ett stort antal egna insatser/åtgärder av arbetsrehabiliterande karaktär. Socialtjänsten har också fått ökade möjligheter att ställa krav på den enskildes medverkan.

Syftet med det ekonomiska biståndet har dock alltid varit att det ska vara en tillfällig hjälp. I proposition 1979/80:1 framhålls att det inte bara handlar om att

avhjälpa det akuta behovet, utan också att insatserna ska utformas på ett sådant sätt att de i framtiden underlättar för den enskilde att klara sin försörjning.

Under åren från nittioalets början och till och med idag har olika metoder prövats, bland annat den så omdiskuterade ”Uppsalamodellen”. Denna byggde i hög grad på ökade krav och kontroll. Ett problem med denna modell var att ökade krav inte hjälpte när den enskilde inte hade rätt erfarenhet eller utbildning för att kunna få något av alla de jobb denne sökte. Nyare metodik bygger därför mer på en individuell bedömning och stöd i att få hjälp med anpassad utbildning, praktik eller andra insatser som gör att individen lättare kan få arbete.

Organisation, ledning, strategi

Utifrån samhällsutvecklingen och arbetsmarknadens utveckling har allt fler kommuner valt att organisatoriskt placera försörjningsstödet tillsammans med arbetsmarknadsenheter och/eller utbildningsförvaltningar. Tanken med detta är främst att underlätta utvecklingen av arbetsrehabiliterande insatser. Modellen är hämtad från bland annat Motala kommun där den genomfördes under tidigt nittioal. Detta som ett försök att möta de kriser som kommunen drabbats av i samband med industrinedläggelser. Det är dock tveksamt om det finns någon samlad kunskap om vilka organisationsmodeller som fungerar bäst utifrån de ganska olika situationer som Sveriges kommuner befinner sig i.

Biståndets nationella omfattning och utveckling

Statistik om ekonomiskt bistånd redovisas i årsrapporter, och från och med 2012 i preliminär månadsstatistik, där förändringar kan följas per län och kommun. Statistiken grundar sig på individuppgifter från landets samtliga kommuner och innehåller antalet biståndsmottagare, biståndshushåll samt utbetalat ekonomiskt bistånd uppdelat efter olika bakgrundsfaktorer som kön, ålder, hushållstyp och kommun. Från och med år 2010 finns även uppgifter om försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd.

De insamlade statistikuppgifterna lagras i Registret över ekonomiskt bistånd. Registret utgör grunden för officiell statistik och används även till forskningsändamål.

SCB redovisar årligen statistik över antalet helårspersoner⁴ i åldrarna 20-64 år som försörjs genom sociala ersättningar och bidrag, såsom sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning, ersättning vid arbetslöshet och ekonomiskt bistånd.

⁴ Med helårspersoner avses det antal individer som skulle kunna försörjas under ett helt år med full ersättning. Varje ersättningsystem mäts i helårspersoner, så kallade helårsekvivalenter. Detta för att skapa jämförbarhet mellan olika typer av ersättningar.

Befolkningens behov av ekonomiskt bistånd påverkas främst av situationen på arbetsmarknaden, hur trygghetssystemen är utformade, av befolkningsförändringar samt av inkomst- och kostnadsutveckling.

Antalet helårsekvivalenter som försörjdes med sociala ersättningar och bidrag steg kraftigt under början av nittioalet. Ökningen var nästan 60 procent mellan åren 1990 och 1994. Den ekonomiska krisen 1992 satte tydliga spår i människors villkor. När det gäller mindre, årliga förändringar kan dessa ibland bero på förändrad lagstiftning och ändrade former för uppgiftsinhämtning. Det kan därför vara svårt att göra några mer exakta jämförelser. Helt klart är dock att det ekonomiska biståndet har sjunkit efter nittioalets topp. År 2011 var andelen helårsekvivalenter 14,4 %, vilket är den lägsta som uppmäts. Detta kan jämföras med 22,7 % 1994. Minskningen behöver dock inte stå i motsats till att några målgrupper och orter drabbats hårdare än andra under de senaste åren. Detta framgår vid en noggrannare granskning av statistiken.

Under 2012 fick 225 106 hushåll ekonomiskt bistånd, vilket innebär 5,7 procent av alla hushåll i landet. Biståndshushållen dominerades av ensamhushåll. Sett till samtliga hushållstyper i befolkningen var ekonomiskt bistånd vanligast bland ensamstående kvinnor med barn. 23 procent av de ensamstående mödrarna fick ekonomiskt bistånd, jämfört med 4,2 procent av hela befolkningen. Dessutom tillhörde 39 procent av de vuxna biståndsmottagarna gruppen unga vuxna, det vill säga i åldrarna 18 till 29 år. 7 procent av Sveriges barn bodde i hushåll som fick ekonomiskt bistånd, varav 2,7 procent fanns i familjer som fick långvarigt bistånd, det vill säga över tio månader under en tolv månadersperiod. Antalet hushåll som har långvarigt bistånd har fördubblats sedan 1990, från 14 till 31 procent. Totalt utbetalades under 2012 10,6 miljarder kronor i ekonomiskt bistånd.

Beviljat bistånd, räknat per invånare i en kommun, varierar mycket mellan olika kommuner och län. Större kommuner har oftast högre kostnader per invånare jämfört med mindre kommuner. Under år 2012 var genomsnittet för riket 1 116 kronor per invånare. Beloppen för Stockholm, Göteborg och Malmö var för respektive kommun 1 133 kronor, 2 189 kronor respektive 2 605 kronor per invånare. Skillnaderna mellan olika orter kan vara extrema som exempelvis Södertälje med 3 039 kronor jämfört med närliggande Danderyd med 255 kronor. Den kommun som ligger allra lägst, Valdemarsvik, ligger under 100 kronor per invånare. Det finns också stora skillnader mellan olika delar av landet. Av befolkningen 20 till 64 år är andelen helårsekvivalenter lägst i Stockholms län (11,1 procent) och högst i Gävleborgs län (18,4 procent).

	1990	1995	2000	2005	2012
Antal biståndsmottagare	490 808	687 951	522 242	406 473	399 410
Andel av totala befolkningen	5,7 %	7,8 %	5,9 %	4,5 %	4,2 %
Antal biståndshushåll	264 729	372 762	278 655	225 338	225 106

Utbetalt bistånd MKR i 2012 års priser	7 145	13 295	11 470	9 618	10 621
--	-------	--------	--------	-------	--------

Utbetalt bistånd, kr per hushåll, 2012 års priser	26 988	35 665	41 162	42 684	47 183
---	--------	--------	--------	--------	--------

	Biståndsmottagare i % av befolkningen	Biståndsbelopp 2012, kr per invånare
Riket	4,2	1 116
Hallands län	2,5	658
Norrbottnens län	3,2	646
Stockholms län	3,2	1 019
Kalmar län	3,5	719
Uppsala län	3,8	1 060
Blekinge län	4,0	930
Jämtlands län	4,0	775
Västerbottens län	4,1	914
Värmlands län	4,2	957
Jönköpings län	4,4	1 023
Västra Götalands län	4,4	1 255
Kronobergs län	4,5	941
Gotlands län	4,5	1 045
Västernorrlands län	4,6	1 016
Skåne län	5,0	1 341
Örebro län	5,0	1 153
Dalarnas län	5,0	1 132
Västmanlands län	5,2	1 338
Östergötlands län	5,6	1 513
Gävleborgs län	5,6	1 123
Södermanlands län	6,7	1 404

Nationell kvalitetsutveckling

I detta kapitel redovisas några av de nationella utvecklingssatsningar som helt eller delvis berör det ekonomiska biståndet.

Öppna jämförelser

Öppna jämförelser syftar till att öka tillgången på jämförbar information om kvalitet, resultat och kostnader inom socialtjänst samt hälso- och sjukvård. Det huvudsakliga målet under 2013 är att bidra och ge stöd till kommunerna i den konkreta användningen av öppna jämförelser. Ekonomiskt bistånd är ett nytt område inom denna satsning. Det kan konstateras att de öppna jämförelserna hittills visat att det långvariga biståndet ökar, att många kommuner erbjuder arbetsfrämjande insatser samt att det är nödvändigt med helhetssyn och formaliserad samverkan.

Kompetensutveckling

Det nationella stödet till kompetensutveckling inom det ekonomiska biståndet har inte prioriterats på samma sätt som inom övriga socialtjänstområden. Den kompetensutveckling som sker bedrivs i huvudsak av huvudmännen själva eller i samverkan med andra huvudmän. En viktig aktör inom detta område och som spelar en allt större roll är samordningsförbunden⁵ som har ett starkt stöd både av staten och SKL. Genom samordningsförbunden har ett stort antal utbildningar kunnat erbjudas. Vidare har andra, för handläggarna inom ekonomiskt bistånd viktiga, utbildningar kunnat erbjudas. Exempel på sådana är den nationella baskursen inom missbruks- och beroendevården (Kunskap till praktik). Dock brister det vad gäller utbildningar som är särskilt riktade till personalgruppen.

⁵ FINSAM bygger på lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Det är en frivillig lagstiftning som gör det möjligt för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, landsting, kommuner och regioner att bilda samordningsförbund. Förbunden har gemensamma pengar och resurser, och har ett lokalt perspektiv.

Uppföljning av framgångsrikt arbete inom ekonomiskt bistånd

Som ett komplement till de öppna jämförelserna har SKL följt arbetet i sex kommuner som på ett framgångsrikt sätt lyckats bryta ett mönster med ökande ekonomiskt bistånd. SKL har i detta utvecklingsarbete lyft fram faktorer som anses vara betydelsefulla för att minska antalet bidragstagare. Syftet är att fördjupa diskussionen om hur man kan agera för att förhindra att människor blir kvar i ett biståndsbehov.⁶

Metodutveckling

Utvecklingsarbetet sker i hög grad lokalt och i viss mån regionalt inom region- och kommunförbund och FOU-enheter. Också här har samordningsförbunden en viktig roll som stöd till riktade satsningar.

Nationellt har Socialstyrelsen ett uppdrag som handlar om metodutveckling avseende utveckling av metodik vad gäller det ekonomiska biståndets ”roll ett”⁷. Totalt sett kan dock konstateras att det utvecklingsarbete som bedrivs vad gäller klienters arbetsrehabilitering, ”roll två”, har prioriterats framför övrig metodutveckling. Jämfört med övriga socialtjänstområden har det inte skett samma nationella satsning på utvecklingsarbete inom det ekonomiska biståndet.

eHälsa och nationellt fackspråk

SKL ansvarar för eHälsarbetet i samverkan med Socialdepartementet, Socialstyrelsen, Vårdföretagarna och Famna. Från att initialt ha haft sin inriktning enbart gentemot den del av socialtjänsten som har nära kopplingar till hälso- och sjukvården har nu en satsning gentemot övrig socialtjänst påbörjats. eHälsosatsningens syfte är dels att invånarna ska få lättare tillgång till information, dels att förbättra de verksamhetssystem som ska vara ett stöd i arbetet för personalen. Vad gäller ekonomiskt bistånd har dess behov av stöd inom eHälsoområdet hittills inte prioriterats.

Socialstyrelsen ansvarar för utvecklingen av ett nationellt webbstöd som omfattar evidensbaserad praktik genom sin webbportal Kunskapsguiden.se. Syftet är att personal på alla nivåer ska ha tillgång till bästa möjliga kunskap.

Ett ytterligare uppdrag som Socialstyrelsen har är att utveckla en enhetlig och strukturerad dokumentation inom socialtjänsten, och att etablera förvaltning och vidareutveckling av ett nationellt fackspråk och informationsstruktur. Syftet är bland annat att underlätta uppföljning och jämförelser.

⁶ Se SKL-rapporten *Att bryta mönster*

⁷ Se kap. 3:4 första stycket

Intervjuresultat

I detta kapitel redovias resultaten från intervjuerna. Dessa har delats upp i utvecklingsområdena:

- Samverkan
- Kompetens
- Brukarinflytande/delaktighet
- Insatser/åtgärder/arbetsrehabilitering
- Forskning och kvalitetsarbete

Samverkan

Ekonomiskt bistånd skapar inte samhällets/individens problem – det administrerar samhällets brister vad gäller arbetsmarknadspolitik, integrationspolitik, socialpolitik, bostadspolitik och utbildningspolitik. För att hjälpa människor att nå egen försörjning är därför en fungerande samverkan både med andra myndigheter och med annan kommunal verksamhet nyckeln. Utveckling av samverkan på olika nivåer är ett område som samtliga intervjuade betonat.

I flertalet intervjuer har behovet av ett tydliggörande avseende ansvarsfrågan mellan stat, landsting och kommun lyfts. Vem har ansvar för till exempel sjuka respektive arbetslösa? Vem har ansvaret för rehabilitering? Vem har ansvaret för samordning kring individen? Många av dem som idag uppbär ekonomiskt bistånd har på grund av olika regelsystem hos Försäkringskassan respektive Arbetsförmedlingen fallit mellan stolarna. En annan viktig extern samarbetspartner är hälso- och sjukvården. Det finns ett stort utvecklingsbehov tillsammans med psykiatri, men också med närsjukvården. I hela landet har frågan om köer och brist på samordning framkommit. Den bristfälliga kvaliteten på läkarintyg för sjuka nollklassade⁸ återkommer i flertalet intervjuer.

⁸ 0-klassade saknar möjlighet till sjukpenning när de är sjuka. De har ingen sjukpenninggrundande inkomst (SGI)

Samverkan och samordning kring individer försvåras av att de olika myndigheterna har olika definitioner och begrepp, exempelvis arbetsförmåga, arbetsrehabilitering, kartläggning, utredning och genomförandeplaner/handlingsplaner. För att underlätta samverkan och samordning krävs att det på nationell nivå tas fram och beslutas om gemensamma begrepp, definitioner och termer.

Det finns på många orter en bra samverkan med Arbetsförmedlingen. Även samverkan med Försäkringskassan tycks utvecklas i positiv riktning. Det försvåras dock att dessa myndigheter styrs av centrala direktiv, medan kommunerna arbetar utifrån mer lokala förutsättningar. Individanpassningen av gemensamma insatser med klienten i fokus blir ofta svår när olika strukturer, regelverk och förhållningssätt möts. Detta bekräftas för övrigt i Socialstyrelsens arbete med Öppna jämförelser avseende ekonomiskt bistånd, där det har framkommit att det saknas skriftliga samverkansöverenskommelser mellan myndigheterna. Våra intervjuer bekräftar detta och vårt intryck är att en god samverkan ofta grundar sig på personkännedom och på några platser samlokalisering.

Upplevelsen hos många är att när det gäller arbete med människor som befinner sig utanför de reguljära systemen så är det handläggarna på ekonomiskt bistånd som tar initiativ till samverkan.

Personer som uppstår ekonomiskt bistånd har ofta kontakt med – eller har haft kontakt med – andra myndigheter, och det finns ofta en rad utredningar och kartläggningar avseende dessa personer. Problematiken och etiken/moralen med att samhället utreder personer gång på gång utan samordning lyfter flera informanter som något att fundera kring.

Särskilt i lite större kommuner har frågan om den interna samverkan i kommunen betonats. Det finns utmaningar när det gäller samverkan med bland annat missbruksvården, barn- och ungdomsvården, SoL/LSS och kommunpsykiatri. När det brister finns i den interna strukturen/organisationen drabbas den enskilde.

Flera har uttryckt att överenskommelserna inom andra socialtjänstområden visserligen har förstärkt metoder och kunskap kring missbruksfrågor, barnfrågor etc., men att det har blivit på bekostnad av grunderna i Socialtjänstlagen, som bygger på en helhetssyn. Några sa att handläggarna på ekonomiskt bistånd är de enda som idag arbetar utifrån detta perspektiv.

Nedan följer ett urval av ytterligare synpunkter och förslag som framkommit:

- Metoder och rutiner mellan myndigheter behöver utvecklas med klienten i centrum.
- Samordnad individuell plan (SIP) är en bra metod. Dock används den i alltför liten omfattning. Skulle inte SIP vara ett bra arbetsverktyg i samverkan med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen? Ta fram en gemensam struktur/rutin för detta.
- Vuxenutbildning och arbetsrehabiliterande insatser måste kopplas ihop mer än de gör idag.

- Om det blir en utbildningssatsning på detta område behöver de andra myndigheterna vara med i satsningen.
- Rehabkoordinator för individer i utanförskap är ett sätt att både stödja den enskilde och få till stånd en bättre samverkan.
- Gemensamt teamarbete mellan myndigheter är helt avgörande då den bakomliggande problematiken ofta är mycket komplex. Samlokalisering av myndigheter löser mycket, men inte allt.
- Datakoppling till Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och CSN underlättar arbetet. Finns det möjlighet att göra ett gemensamt verksamhetssystem?
- Behov av samverkansmodeller och regionalt antagna samverkansöverenskommelser som initieras från nationell nivå.
- FINSAM-modeller/-tänk kan utvecklas, samla all kompetens på samma arena. Skapa en grund för gemensamt förhållningssätt, begrepp och förståelse för varandras uppdrag, ansvar och arbetsfält. Gör mer FINSAM – räcker inte till idag. Personer får gå för länge innan insatser kommer ifråga.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att samverkan är en nyckelfaktor inför en eventuell satsning på utvecklingsarbete inom ekonomiskt bistånd. En satsning utan samordning med externa och interna samverkanspartners bedöms inte vara hållbar.

Kompetens

Ekonomiskt bistånd är i sin konstruktion tänkt att vara ett tillfälligt stöd tills den enskilde, själv eller i samarbete med socialtjänsten, löst det som förorsakat stödbehovet. I praktiken har det blivit så att allt fler individer mer eller mindre stadigvarande behöver ekonomiskt bistånd för att klara sin försörjning.

Arbetet med ekonomiskt bistånd är ett kvalificerat yrke inom socialt arbete. Handläggarna möter många olika målgrupper med högst varierande problematik, behov och egna förutsättningar. Detta innebär att handläggarna ofta ställs inför svåra bedömningar.

Vilken kompetens som behövs för arbetet med ekonomiskt bistånd är en aktuell fråga. Av tradition är socionomer den dominerande yrkesgruppen. En del kommuner har börjat anställa personer från andra grundutbildningar; samhällsvetare, socialpedagoger och arbetsterapeuter, i syfte att kunna hantera den komplexa grupp av människor som söker sig till ekonomiskt bistånd.

Frågan om en bred nationell kompetensutvecklingssatsning med utgångspunkt i handläggning av ekonomiskt bistånd är central. Av intervjuerna framgår att behovet av kompetensutveckling finns för både handläggare, chefer, politiker och samverkanspartners. Kommunernas förutsättningar för att arbeta med ekonomiskt bistånd varierar dock vad gäller kompetens, organisation och

resurser varför en sådan satsning måste vara möjlig att anpassa till de lokala förhållandena.

Ekonomiskt bistånd är därtill en av de vanligaste arbetsuppgifterna inom socialtjänsten. Ofta är det ingångsycket för nytexaminerade socionomer. I många kommuner tycks arbetet med ekonomiskt bistånd dessutom ha en lägre status än andra delar av socialtjänstens arbete. Det kan ta sig uttryck i bland annat lägre lönenivå och hög personalomsättning.

Då många nytexaminerade socionomer får sitt första jobb inom detta område är kopplingen till socialhögskolorna viktig. Det framkommer i våra intervjuer att ekonomiskt bistånd har liten eller ingen plats i grundutbildningen och några kommuner har erfarenhet av att lärare på socialhögskolan till och med förstärker en negativ bild av arbetet med ekonomiskt bistånd. Av intervjuerna framgår vidare att kommunerna får ta ett stort ansvar i att ge en grundutbildning i vad ekonomiskt bistånd är och vad arbetet innebär.

Det finns idag få, om än någon, utbildning som svarar mot de kompetensbehov som finns. Då handläggarna möter en komplex målgrupp av arbetslösa, sjukskrivna, människor med beroendeproblematik, psykiatrisk problematik, funktionsnedsättning med mera behöver de omfattande kunskaper också om andra myndigheters regelverk och organisationsstrukturer. Dessutom behövs grundläggande kunskap vad gäller exempelvis missbruk, psykiatri och barnavård. Ett område som särskilt lyfts är arbetet med kvinnofridsfrågor. Det synes som att denna fråga i viss mån har blivit det ekonomiska biståndets ansvarsfråga.

Ytterligare exempel på utvecklingsområden inom kompetensområdet (kopplat till forskning och metodutveckling) är:

- Kommunernas kompetenshöjande åtgärder skiljer sig betydligt i både omfattning innehåll och organisering. Det finns behov av gemensamma kompetenshöjande insatser mellan kommun, landsting, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.
- En gemensam evidensbaserad utredningsmetodik inom ekonomiskt bistånd (Socialstyrelsen håller på att utveckla en sådant för en del av målgruppen).
- Långvariga bidragstagare – hur bör man jobba och vad ger resultat?
- Hur bör man arbeta med nya bidragstagare för att undvika att de ska fastna i bidragsberoende?
- Etik och moralfrågor? Hitta nya former för mötet med klienter. Värdegrund, hur förhålla sig till det dubbla uppdraget; myndighetsutövning kontra förändringsarbete.
- Mötets betydelse – bemötandefrågor.
- Målgruppsorienterad kompetenshöjning. Vilka målgrupper finns och vad krävs för kompetens i förhållande till detta?

- Samordnad individuell plan (SIP) har införts på en del håll, på många håll inte alls. Flera vittnar om att det finns i kommunen, men att det ekonomiska biståndets handläggare inte involverats. Metoden verkar dock fungera och skulle kunna utvecklas. Behov av kompetensökning!
- Grundutbildning i evidensbaserad praktik, MI och andra metoder.
- Hur bör man möta politiker som chef inom ekonomiskt bistånd?
Tydliggöra det ekonomiska biståndets möjligheter och tillkortakommanden.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det generellt sett finns ett behov av en bred nationell kompetenssatsning som i delar är samordnad med viktiga samarbetspartners. Det betonas också att en satsning behöver sträcka sig över en längre period. Uppmaningen är att inte göra en kortsiktig satsning. Implementering är viktigt och det tar tid.

Utbildningar bör så långt möjligt samordnas med andra myndigheter (Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och landsting). För att ytterligare höja kompetensen lyfts också strukturerad auskultation mellan myndigheter fram.

Om en nationell kunskapssatsning görs pekar många på vikten av möjligheten till en lokal och regional anpassning av innehållet.

Brukarinflytande/-delaktighet

Detta område är viktigt men har oftast inte varit den fråga som prioriterats av de intervjuade. När intervjuarna tagit upp området har det ändå visat sig finnas ett stort intresse. Dock är det märkbart att det finns behov av nationellt stöd vad gäller metodik. Ett tydligt nationellt och regionalt stöd återkommer som önskemål.

De flesta kommuner har gjort eller gör någon form av brukarenkät. Flera uppger att deras svarsfrekvens varit låg och att det därför är svårt att använda resultaten.

Arbetet med brukardelaktighet inom ekonomiskt bistånd förefaller utifrån intervjuerna vara relativt utvecklat. Det finns dock några exempel på försök med exempelvis brukarevision. Det upplevs generellt vara svårt att hitta metoder/modeller för brukarmedverkan då de personer som uppstår ekonomiskt bistånd inte är en homogen målgrupp.

Fler synpunkter och frågor som framkommit:

- Vem ska leda fokusgrupper med brukare? Maktrollen som handläggare har gör att personer utanför organisationen bör leda grupper/göra intervjuer.
- Gör en gemensam enkät över hela landet. Utveckla e-tjänst för detta.
- Det handlar också om att utveckla inflytande i det enskilda mötet:
”Brukarens möjlighet att påverka sin egen situation. Ja, jag har ett missbruk men jag skulle nog fixa det med ett arbete. Hur mycket lyssnar vi på det? Enkäterna säger inget, det är i mötet vi måste lyssna.”

- Viktigt att man öppnar upp för inflytande och delaktighet, men då måste man också vara beredd på att ta emot synpunkterna, annars blir det en ”gisslansituation”. *”Jag ser på brukarråd inom funktionshinder och äldreomsorgen, det ser väldigt olika ut beroende på tjänstemän och politikersinställning.”*

Insatser/åtgärder och arbetsrehabilitering

Kompetenshöjande åtgärder är en förutsättning för att komma till egen försörjning. Trots detta är det få som lyfter denna fråga som ett av de mest prioriterade områdena. I många kommuner tillhör de kommunala kompetenshöjande åtgärderna andra nämnder eller enheter än den där det ekonomiska biståndet finns. Givetvis finns dock kommuner som valt en gemensam organisation.

Huvuduppgiften eller målet med socialtjänstens arbete är att hjälpa den enskilde så att han eller hon kan klara sig utan ekonomiskt bistånd – hjälp till självförsörjning. I socialtjänstlagen 4 kap. § 4 ges kommunerna möjlighet att anvisa personer till praktik och kompetenshöjande verksamhet. Den 1 juli 2013 förändrades reglerna till att även omfatta personer över 25 år.

Ett återkommande tema i intervjuerna är att ansvaret mellan stat, landsting och kommun är otydligt och försvårar arbetet. Otydlighet i ansvarsfrågan och regelverk utestänger målgrupper/individer från verksamma insatser. Detta innebär att fler tvingas söka ekonomiskt bistånd. Det finns dessutom behov av att på både nationell, regional och lokal nivå förtydliga och förbättra samverkan mellan myndigheterna. Kommunens yttersta ansvar blir här ett problem. Andra myndigheter kan säga ”det är inte vårt ansvar”, vilket kommunerna inte kan. Flera har sagt att kommunerna och det ekonomiska biståndet alltid sitter med ”Svarte Petter”.

Det finns önskemål om att det på nationell nivå klargörs vem som är ansvarig för arbetsmarknadsrehabilitering och arbetsmarknadsåtgärder. Arbetsförmedlingen arbetar enbart utifrån nationellt prioriterade grupper. Av intervjuerna framgår att många av dem som behöver ekonomiskt bistånd inte får del av arbetsrehabiliterande resurser eftersom de inte kvalificerat sig in i regelsystemet. Det tvingar kommunerna att arbeta med det som är/borde vara statens ansvar. Arbetsförmedlingen borde få ansvaret för att sköta arbetsrehabilitering för alla personer oavsett om de är en prioriterad grupp eller inte. Kommunerna skall ansvara för det psykosociala stödet.

När det gäller arbetslösa personer som samtidigt är sjuka utan ersättning finns särskilt många frågetecken kring vem som har ansvaret. Vem har samordningsansvar, rehabiliteringsansvar etc.? Denna problematik har SKL lyft i flera rapporter och det finns för övrigt ett förslag till överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och SKL avseende vad som behöver göras i den frågan. Den 17 maj 2013 ställde sig SKL:s styrelse bakom förslaget. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har ännu inte tagit ställning.

Det finns ett stort antal personer som är utanför den reguljära arbetsmarknaden och många av dem kommer inte kunna få ett ”normalt” arbete vare sig i den offentliga eller privata sektorn. Behovet av en ”tredje arbetsmarknad” har lyfts i de flesta intervjuer. För ett stort antal människor är behovet av ett långvarigt, kanske livslångt anställningsstöd en nödvändighet. Det framgår att många kommuner arbetar med olika former av anställningar riktat mot dem som uppbär ekonomiskt bistånd. Några exempel är nystartsjobb, lönebidrag, offentligt skyddat arbete (OSA) och särskilt anställningsstöd (SaS). Det finns emellertid stora skillnader mellan kommunerna avseende om man gör sådana satsningar samt i vilken omfattning det görs. Det är inte rimligt att det ska vara skillnad beroende på i vilken kommun man bor. Flera lyfter också en oro inför den nya reformen ”Jobbstimulans inom ekonomiskt bistånd”, eftersom den troligtvis fördyrar satsningen på att ge jobb istället för bidrag. Detta på grund av att fler kommer att uppbära fortsatt ekonomiskt bistånd eftersom beräkningsgrunderna för ekonomiskt bistånd förändrats.

Ytterligare synpunkter, tankar och förslag som framkommit:

- Utveckla arbetet med gemensam struktur för arbetsplaner/handlingsplaner tillsammans med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.
- Gör gemensamma kartläggningar och gemensamma insatser med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. SIP? Det finns idag stopp och hinder i rehabiliteringskedjan eftersom gemensam struktur saknas. Tydliggör vad som brister och hur detta skall åtgärdas.
- Ett nära samarbete med Försäkringskassan kan underlätta kontakt med läkare. Försäkringskassan har idag en annan möjlighet att kräva in läkarintyg med god kvalitet än vad socialtjänsten har.
- LAS är ett hinder när kommunen erbjuder vissa målgrupper arbete under begränsad tid.
- Kommunerna behöver utveckla sitt samarbete med det privata näringslivet.
- Anställningar bidrar till att väldigt få kommer tillbaka till ekonomiskt bistånd. Många har goda erfarenheter av det.
- Vuxenutbildning och arbetsrehabiliterande insatser måste kopplas ihop mer än de gör idag.
- Insatserna måste utgå från individens behov, inte utifrån vilken verksamhet som finns att tillgå.
- Utveckla arbetet med Lots, rehabiliteringskoordinator, Case Manager och liknande.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att en hel del av det som framkom under området *samverkan* återkommer. Ett stort antal utvecklingsområden har just samverkan och individen i centrum som gemensam nämnare.

Forskning och kvalitetsarbete

Inom hela socialtjänstområdet pågår ett arbete för att koppla verksamheterna till en evidensbaserad praktik. Detta är det tredje området som samtliga regioner lyft som något som borde vara med i en kommande utvecklingssatsning inom ekonomiskt bistånd.

Av intervjuerna framgår att det behövs mer forskning som kopplas till praktiken. Många för också fram behovet av att forskning/utvärdering görs mer lättillgänglig. Att det skapas en nationell kunskapsbank på området. Forskning, utvärderingar och kunskap behövs och efterfrågas.

Kopplingen mellan forskning/utvärdering och den lokala praktiken behöver utvecklas. Evidensbaserad praktik (EBP) är ett utvecklingsområde. Många vittnar om att det arbetet påbörjats på andra områden inom socialtjänsten, men att EBP kopplat till ekonomiskt bistånd saknas. Kunskap kring detta i kombination med forsknings- och utvecklingsstöd till kommunerna efterfrågas. Det är viktigt att både forskning och utvärdering har sin utgångspunkt i behoven på det lokala planet.

En nationell strategi och struktur för forskning och utveckling bör tas fram, men med stora möjligheter att anpassa innehållet till regionala/lokala behov. Praktiknära forskning är det många som för fram. Samtliga önskar att en eventuell sådan satsning är långsiktig. I flera regioner finns fungerande nätverk mellan kommunernas försörjningsstödsenheter; bygg vidare på den fungerande strukturen.

Socialhögskolornas generella brist på koppling till det ekonomiska biståndet är en annan fråga som kommit upp i flera intervjuer. Det ses som önskvärt att socialhögskolorna har mer fokus på detta område, men också att kopplingen mellan skolorna och verksamheternas samverkan/samarbete förbättras.

Kommunerna har idag olika leverantörer av ärendehanteringssystem. Detta komplicerar frågan om forskning och utvärdering. Många för fram önskemål om att skapa *ett* nationellt system. Arbetet med eHälsa är i tanken god, men har uppenbarligen ännu inte kommit det ekonomiska biståndet nära. Socialstyrelsens arbete med Öppna jämförelser är enligt många lovande. Detta arbete är nödvändigt för att på sikt få relevanta uppgifter att forska, utvärdera och utveckla arbetet kring. Det är idag relativt få kommuner som systematiskt använder Öppna jämförelser i sitt kvalitetsarbete, och de lyfter ett behov av att få stöd i att komma igång med ett sådant arbete. Några har också lyft frågan om att ärendehanteringssystemen inom stat, landsting och kommun borde utvecklas till att vara mer lika. Det finns en del forskning och utvärdering inom det ekonomiska biståndet, den upplevs dock som svårtillgänglig. Forskning och utveckling på området borde samordnas bättre än det görs idag. Hur och var hittar man rapporter och utvärderingar är en fråga som återkommit ett antal gånger. Det borde skapas en nationell kunskapsbank på området.

Ytterligare synpunkter som framkommit samt några idéer till forskning/utvärdering:

- FINSAM har i flera satsningar visat att det går att få ut personer med långvarigt bidragsberoende i sysselsättning. Ta vara på denna kompetens.
- Utarbeta nationella gemensamma instrument för kartläggning och insatser. Förbättra personalens kompetensnivå och verksamheternas ledarskap.
- Sociala företag kan vara bra, men denna förtagsform har inte slagit igenom så stort. Gör en analys om varför.
- Ett stort antal projekt/verksamheter finns, till exempel Unga till arbete, personlig coaching, jobbtorg med mera. Samla erfarenheterna så att kommunerna får stöd i sitt utvecklingsarbete.
- Satsa på organisationsforskning kopplat till ekonomiskt bistånd – hur försörjningsstödenheterna och kommunerna bäst organiseras.
- Etik och människosyn inom ekonomiskt bistånd.
- Hemlöshet och utanförskap.
- Mötet och mötets betydelse.
- Vilka insatser hjälper?
- Kan alla människor komma ut i jobb och vad krävs i så fall?
- Barnperspektiv.
- Väva ihop de satsningar som redan finns.
- Skapa fler fora för erfarenhetsutbyte.
- Utanförskap och ekonomiskt bistånd.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det finns många goda exempel och förslag. Flertalet av förslagen hänger ihop med det som framkommit tidigare vid intervjuerna. En generell oro som finns både vad gäller detta område och de andra utvecklingsområdena är att det är alltför ofta som bra verksamheter upphör när extern finansiering upphör. Detta oavsett om det visat sig att satsningen/utvecklingsarbetet gett goda resultat. Långsiktigheten i satsningarna behöver bli bättre.

Pågående verksamhetsnära forskning och lokalt utvecklingsarbete

I samband med intervjuerna har deltagarna tillfrågats om vilket lokalt utvecklingsarbete/forskning som förekommer. De har även blivit ombudade att sända in intressant material i form av projektplaner och färdiga rapporter.

Även om det inte finns någon uppsjö av forsknings- och utvecklingsarbeten inom det ekonomiska biståndet har intervjuerna visat att det finns ett antal intressanta satsningar. Dessa berör det ekonomiska biståndet men också i hög grad ekonomiskt bistånd i relation till angränsande områden. En viktig aktör är de finansiella samordningsförbunden, men också FoU-enheter, universitet och enskilda kommuner. Nedanstående redovisas några exempel från både större och mindre kommuner.

Malmökommissionen⁹ – Forskningsinsatser och utveckling som ett led i att bygga ett hållbart samhälle

Malmö är den av Sveriges storstäder som har högst ekonomiskt bistånd. Här finns också stora hälsoskillnader mellan olika befolkningsgrupper och för vissa områden oroande ohälsotal. År 2010 beslutade därför Malmös politiker att tillsätta en oberoende kommission för att få hjälp med att på sikt minska ohälsoskillnaderna. Detta genom att angripa de bakomliggande orsakerna. Målet med kommissionen har varit att ge beslutsfattarna i Malmö ett kvalificerat underlag med vetenskapligt underbyggda förslag till strategier för

⁹ Malmökommissionens uppdrag var att ta fram ett vetenskapligt underlag som bas för hur hälsan ska kunna förbättras för alla Malmöbor, särskilt för de mest utsatta. Uppdraget innebar att ta sig an en komplex problematik som kräver långsiktiga strategiska beslut och åtgärder.

hur man kan minska ojämlikheten i hälsa. Motsvarande arbete har tidigare bedrivits i Göteborg.

Kommissionen har byggt sitt arbete utifrån fem olika perspektiv. Perspektiv ett är att det är djupt omoraliskt att inte genast vidta åtgärder för att minska ojämlikheten i hälsa när orsakerna är kända och påverkbara och det kan ske med rimliga insatser.

Perspektiv två är ett hållbarhetsperspektiv som kan förklara hur de ekologiska, ekonomiska och sociala aspekterna av hållbarhet måste utvecklas till en helhet, ungefär som olika organsystem som tillsammans utgör en individ. För det tredje har Malmökommissionen väglett av ett sociologiskt samhällsperspektiv vilket lägger vikten vid integration, i betydelsen av faktisk delaktighet såväl som känsla av delaktighet. För det fjärde krävs det ett genusperspektiv och därmed en djupare förståelse för kvinnors och mäns olika tillgång till makt, resurser och inflytande i samhället som i förlängningen påverkar hälsa, välbefinnande och livskvalitet. För det femte förespråkar Malmökommissionen ett socialt investeringsperspektiv.

Kommissionens två övergripande rekommendationer täcker in sammanlagt 24 mål och 72 åtgärder, indelade i sex områden; barn och ungas vardagsvillkor, boendemiljö och stadsplanering, utbildning, inkomst och arbete, hälso- och sjukvård samt förändrade processer för en hållbar utveckling.

Regelbunden analys av det ekonomiska biståndets utveckling

Behovet av regelbunden analys för att ge en bra, tillförlitlig grund för beslut avseende verksamhetens inriktning och utveckling har man tagit fasta på i Göteborg. Genom 23 väl definierade frågor som årligen besvaras av ansvariga tjänstemän får man en bild av utveckling och tendenser. Analysen genomförs under 2013 för nionde året i följd.

Brukarundersökningar inom försörjningsstöd

På flera håll i landet genomförs regelbundna brukarundersökningar. På många håll används enkäter, men också fokusgrupper används som metod. Syftet med brukarundersökningarna är företrädesvis att ta reda på brukarnas uppfattning om kvalitet och bemötande och att utifrån det identifiera viktiga områden att förbättra och utveckla. De som genomför undersökningarna menar att det krävs en dialog med brukarna för att veta om verksamheterna gör rätt saker på rätt sätt. Brukarundersökningarna kan ses som ett led i utvecklingen av ökat brukarinflytande/-delaktighet.

Kompetensutveckling

På flera håll i landet pågår kompetensutvecklingssatsningar som bedrivs av enskilda kommuner, kommuner i samverkan eller i samverkan med FoU-enheter. Gemensamt är att man ser behovet av långsiktighet och kontinuitet samt kopplingarna till en evidensbaserad praktik.

Ekonomins betydelse för hälsan

I Blekinge pågår flera intressanta projekt som berör långvarigt bidragstagande och psykisk sjukdom. Dessa bedrivs i samverkan mellan kommun, landsting, brukarrörelse och forskning. Ett av dessa projekt kallas ”*Pengar, vänner och psykiska problem. Det sociala livet, privatekonomin och psykisk hälsa – en insatsstudie i ”Supported Socialization”*”.

Projektet syftar till att undersöka vad en förbättrad privatekonomi innebär för människor med allvarliga psykiska störningar/funktionsnedsättningar vad gäller deras sociala liv samt för deras symptom, funktionsnivå och självbild. Projektet är kopplat till en vetenskapligt upplagd uppföljning med syfte att undersöka insatsens följder för brukarnas tillstånd, situation och självbild.

Allvarliga psykiska störningar och/eller funktionsnedsättning har länge varit kopplat till dålig privat ekonomi. Ett sådant samband har sedan återfunnits i en rad studier och är så väletablerat att forskningsfokus flyttat till sambandets riktning. Orsakar psykiska störningar individens dåliga ekonomiska situation eller är psykiska störningar följden av svåra psykiska störningar?

Utvecklingsprojektet utgår från denna kunskapsbas samt forskningsresultat som tyder på att förbättrade ekonomiska villkor kan ha en betydelse för individens sociala liv och psykiska tillstånd.

Det sociala stödets betydelse

I Blekinge pågår ett projekt i syfte att rekrytera och utbilda livsstilscoacher bland personer med egen erfarenhet av psykisk ohälsa.

Livsstilscoacherna ska efter utbildningen verka direkt gentemot brukarna genom att inspirera, motivera och vägleda dem i en process mot förbättrad såväl fysisk som psykisk hälsa. I projektet ska brukarna också kunna erbjudas ekonomisk rådgivning. Livsstilscoacherna ska även ge personal inom kommunerna och landstinget redskap och kunskap om hur de kan inspirera och motivera brukare till sundare val i vardagen, ekonomisk planering samt göra fritids- och kulturaktiviteter mer tillgängliga för målgruppen. Efter projektidens slut skall ett socialt företag bildas där livsstilscoacherna skall arbeta gentemot andra kommuner och landsting utanför Blekinge.

Samordnad individuell plan (SIP)

I Älvsborg genomförs en delregional undersökning om hur samordnad individuell plan för vuxna med psykisk sjukdom med problematik som berör flera vårdgivare tillämpas och om det finns behov av utveckling av ett särskilt redskap till hjälp för dessa planer.

Hela familjen

Sevedsområdet (Södra Sofielund) är ett av de socialt mest utsatta bostadsområdena i Malmö. Arbetslösheten bland barnfamiljer är stor och 46 procent av dessa uppbar försörjningsstöd någon gång under 2010. Uppenbart var att det fanns ett stort behov av att öka helhetstänket och samverkan. Forskning visar att det finns en stor risk för ett ”socialt arv” av olika former av utanförskap, varför det är speciellt illa med barnfamiljer i utanförskap. Barn i familjer med långvarigt bidragsberoende har till exempel ökad risk för att få både psykiska och fysiska hälsoproblem som vuxna. Erfarenheter från engelska *Thinking Family*-konceptet visar att det, för att kunna stötta människor i långvarigt utanförskap, krävs att man arbetar utifrån en helhetssyn kring såväl livssituation som hushållsmedlemmar.

Tre heltidstjänster finansierades genom medel från sociala investeringar i Södra innerstaden. Totalt 45 barnfamiljer som haft långvarigt försörjningsstöd valdes ut. 27 av dessa bestod av ensamstående förälder med barn. När någon familj avslutats på grund av självförsörjning har en ny familj valts ut. I de 45 familjer som ingick i Hela Familjen vid starten fanns 61 vuxna personer. Under perioden blev 10 hushåll självförsörjande. I dessa hushåll ingick 14 vuxna och 23 barn. 19 personer fick aktivitetsstöd och 46 personer fick en ny aktivitet. Under första kvartalet 2013 har ytterligare två hushåll, med 2 vuxna och 2 barn, blivit självförsörjande.

I referensgruppens 45 familjer fanns 65 vuxna personer. Samtliga är fortfarande biståndstagare. En person hade fått en ny aktivitet. Ingen var självförsörjande och ingen hade fått aktivitetsstöd.

Familjer i socialtjänsten

I Östergötland bedrivs ett projekt som kallas Familjer i socialtjänsten – levnadsvillkor, livssituation och erfarenheter av socialtjänsten. Det är ett FoU-projekt om barn, ungdomar och deras föräldrar som bedrivs i sex kommuner; Linköping, Motala, Mjölby, Kinda, Ydre och Åtvidaberg.

Projektet syftar övergripande till att öka kunskapen om vilka familjer som har kontakt med socialtjänsten och familjernas och barnens levnadsvillkor. Projektet syftar också till att öka kunskapen om hur familjerna upplever mötet med socialtjänsten och de insatser som ges. Vidare är syftet att de kunskaper som genereras genom projektet ska kunna bidra till utveckling av det sociala arbetet med barn och familjer.

Projektet startade i januari 2010 och bedrivs av FoU-centrum inom vård, omsorg och socialt arbete. En samarbetspartner i projektet är också Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) vid Linköpings universitet. Vidare bygger projektet på ett nära samarbete med det norska nationella forskningsprojektet Det nye Barnevernet, som leds av Nordlandsforskning, Bodö. Projektet Familjer i socialtjänsten är organiserat enligt en interaktiv design som syftar till ett nära samspel mellan forskning och praktik. Detta yttrar sig i att projektgruppen, förutom en projektledare, omfattar nio socialsekreterare och två forskare som tillsammans genomför samtliga moment i projektet.

I projekts första fas har 202 intervjuer genomförts med föräldrar till barn som är aktuella inom socialtjänsten i de medverkande kommunerna. Fokus i dessa intervjuer är familjernas livssituation och behov, samt hur målgruppen upplever mötet med socialtjänsten och de stödinsatser som ges. I projektets fas 2 genomförs biografiska djupintervjuer med ett urval av de familjer som har den tyngsta belastningen, och i den tredje fasen ska det genomföras metodutveckling och implementering i de deltagande kommunerna på basis av de resultat som kommer fram i de två första faserna.

Resultaten visar att familjerna skiljer sig från riksgenomsnittet i flera avseenden vad gäller levnadsvillkor. Cirka hälften av föräldrarna saknar anställning och utbildningsnivån är lägre än riksgenomsnittet. Cirka en tredjedel av familjerna har en väldigt låg disponibel inkomst och den största gruppen i urvalet tillhör arbetarklass. Knappt hälften av familjerna har på något sätt tidigare varit aktuella inom socialtjänsten och en dryg fjärdedel har egna erfarenheter av socialtjänsten från sin uppväxt. Barnen som är aktuella inom socialtjänsten bor sällan med både mor och far. Vanligast är att man bor med en ensamstående mor.

Samverkan och förbättrade insatser

I Töreboda kommun har man utvecklat en modell för att personer som är beroende av ekonomiskt bistånd ska erbjudas rätt insatser i samverkan med andra verksamheter, både internt och externt. Väsentligt är att individerna ska bemötas med respekt och värdighet för den egna personen och den situation han eller hon lever i. Det sociala arbetet för målgruppen bygger på ett systemteoretiskt förhållningssätt. Arbetet bedrivs lösningsfokuserat vilket betyder att fokus är på det som fungerar i människors liv. Socialtjänsten ska stötta och hjälpa till att finna vägar till självförsörjning. Grundläggande är regelbundna möten med klienten men också tillsammans med andra berörda verksamheter både externt och internt.

Integration och samverkan

SPRÅKSAM-projektet är ett samverkansprojekt mellan Svenljunga kommun, Tranemo kommun, Arbetsförmedlingen i Svenljunga, Arbetsförmedlingen i Tranemo, Röda korset i Tranemo och Röda korset i Svenljunga. Syftet med

projektet har varit att förstärka samverkan mellan olika aktörer i samhället och effektivisera och förbättra introduktionen.

”Verktyg”

KNUT (Kommunalt Nätverk för Utveckling i Södertälje, Nynäshamn, Sundbyberg och Salem) har utifrån kunskaper och erfarenheter från tidigare faser (KNUT1 och KNUT2) satsat på fyra områden i tredje fasen – samverkansledning, socioekonomiska analyser, motiverande samtal och utveckling av de praktiska verksamheterna vid arbetsmarknadsenheterna. En del i detta arbete är utvecklingen av Instrument X – ett kartläggningsinstrument för nybesök inom ekonomiskt bistånd – och en modell för kategorisering av de behov som klienterna har av stöd från socialtjänsten. Klientens process från nybesök till olika insatser i kommunerna presenteras, liksom ett urval av arbetsmodeller, där syftet är att möta klienterna där de befinner sig, samt att korta ledtiderna mellan utredning och rätt insats.

Slutsatser och förslag

I detta kapitel har utredarna samlat sina slutsatser och formulerat ett förslag utifrån dessa.

Slutsatser

Att SKL har tagit initiativ till denna utredning har mottagits mycket positivt runt om i landet. Flertalet av de intervjuades syn är att en nationell satsning kan vara ett stöd, men framför allt ett sätt att sätta fokus på området.

Samtidigt finns en farhåga att en överenskommelse, eller andra former av nationella utvecklingsinitiativ, ska skyndas fram och inte bli tillräckligt implementerat hos lokala tjänstemän och politiker. Risken är då att det inte blir det långsiktiga och kontinuerliga stöd som behövs. Därtill kommer behovet av en nära samverkan både i det praktiska arbetet och i utvecklingsarbetet. Det handlar då inte bara om samverkan med andra verksamheter/myndigheter utan även om intern samverkan samt behov av dialog med politikerna. Vi ser det därför som nödvändigt att ta tid på sig, förankra, implementera och utifrån kraven på samverkan bygga upp en utvecklingsmodell som också omfattar viktiga samverkanspartners.

De som arbetar med ekonomiskt bistånd möter människor med många olika behov, vilket det idag finns överenskommelser kring (missbruk, psykiatri, barn, funktionshinder) och det är därför nödvändigt att se över hur en satsning på detta område harmonierar med de andra överenskommelserna inom socialtjänsten. Ingen är betjänt av eller vill ha ett parallellspår till det som redan görs.

I flertalet av intervjuerna påtalas behovet av en nationell översyn vad gäller det ekonomiska biståndets syfte och regelverk. Vilket ansvar ska ligga på det ekonomiska biståndet? Ska exempelvis ansvaret för arbetsrehabilitering ligga på socialtjänsten? Vilka ansvarsförskjutningar har skett mellan staten och kommunerna och som påverkar det ekonomiska biståndets roll och arbetsuppgifter? Vi ser detta som en grundläggande fråga utifrån vilka kompetenser och vilket utvecklingsarbete som behöver bedrivas och i vilka

former det ska bedrivas. SKL behöver bedriva ett samlat nationellt utvecklingsarbete i sin roll som kommunernas intresseorganisation.

Ett stort antal av de intervjuade menar att arbetet inom ekonomiskt bistånd har en låg status. *"Vi styr inte över de resurser som behövs i arbetet". "När en samordnad individuell planering sker blir vi inte kallade". "En del lärare på socialhögskolorna talar illa om det ekonomiska biståndet"*. Som utredare har vi reagerat på detta. Det är utifrån vårt synsätt ingen tvekan om att arbetet med ekonomiskt bistånd, med sina många möten med olika målgrupper, olika roller och direkta maktutövning är krävande och fordrar en hög kompetens. Dessutom är de grundläggande behoven i form av mat, kläder, bostad och inte minst möjligheter för föräldrarna och barnen att delta i bra aktiviteter en bas för att ge utsatta individer/familjer en möjlighet till förändring. Bara detta faktum belyser behovet av att sätta ljuset på och prioritera utvecklingen inom denna sektor.

Många anser dessutom att utvecklingsarbetet är eftersatt. Vidare anser flera att högskolor och universitet inte prioriterar vare sig att förbereda socionomstudenterna inför sitt arbetsliv inom ekonomiskt bistånd eller forskning/utveckling inom området. Vår utredning visar att det hos praktikerna och en grupp forskare finns både intresse och förmåga att bedriva ett utvecklingsinriktat arbete. Flera mycket intressanta satsningar görs. Vi anser att dessa satsningar måste tas tillvara och att kunskaperna ska spridas.

Det finns ett stort intresse bland de intervjuade vad gäller ett intensifierat utvecklingsarbete, ett utvecklingsarbete där betoningen är på en stark koppling till evidensbaserad praktik. Det vill säga praktikernas kunskap och erfarenhet, brukarnas delaktighet kopplat till forskning. Men, utifrån de vitt skilda förutsättningarna i landet finns det behov av ett stort utrymme för lokal och regional anpassning.

Övergripande finns det en stark överensstämmelse i det som tas upp i intervjuerna. Dels intresset för utvecklingsarbete, men också den starka betoningen på utvecklingsarbete i samverkan. En samverkan dels till övrig socialtjänst dels till exempelvis Försäkringskassan, hälso- och sjukvård samt Arbetsförmedlingen. Utifrån denna aspekt ser vi behov av att gå vidare med intervjuer där personal från interna och externa samarbetspartners får lämna sina synpunkter på hur ett sådant utvecklingsarbete skulle kunna bedrivas. Vi ser en fara i att starta ännu ett eget utvecklingsspår utan anser att en eventuell satsning inom det ekonomiska biståndet bör ha sin grund i samverkan.

Vad gäller faktiska utvecklingsområden lyfts ett stort antal områden fram som berör kompetens, samverkan, forskning, framtagande av screeninginstrument, utredningsverktyg med mera. Vilka delfrågor som betonas inom de olika områdena skiljer sig något mellan de olika regionerna även om det finns stora likheter vilket påtalar vikten av en frihet vad gäller den lokala och regionala utvecklingen.

Det finns ett antal farhågor eller hinder som påtalats i intervjuerna. Det handlar bland annat om att en del av de nationella och lokala politiska beslut som tas idag är kortsiktiga och inte grundade i forskning och beprövad erfarenhet. Det

handlar också om rena organisationsfrågor och möjligheter till att lokalt/regionalt bygga upp en lärande organisation.

Ett annat hinder som delvis är kopplat till ovanstående är att intresset för ekonomiskt bistånd och dess utvecklingsarbete främst tycks blomma upp när biståndet (kostnaderna) ökar för att därefter åter sjunka när biståndet minskar. Detta bidrar till en kortsiktighet. Hit hör också det upplevt svaga intresset från socialhögskolornas och universitetens sida. Vår bedömning är att en nationell satsning kan vara till hjälp och stöd när det gäller att få till stånd en långsiktig satsning.

Vad gäller samverkan finns det dessutom en ytterligare mycket viktig aspekt som återkommit i intervjuerna. Satsningar som är framgångsrika för brukarna innebär också, eller ibland framför allt, en ekonomisk nytta för andra huvudmän, det vill säga en huvudman tjänar på det en annan gör. Detta upplevs begränsa intresset för satsningar som annars skulle ha kommit brukarna till godo. Vi anser att enda sättet att överbrygga denna svårighet är att finna former för en strukturerad samverkan. Här finns bland annat kopplingar till det arbete som SKL bedrivit utifrån rapporten ”Gör rätt från dag ett” och det fortsatta arbete som resulterat i ett konkret förslag till överenskommelse mellan SKL, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Naturligtvis finns det också andra hinder i form av hög personalomsättning, svårigheter att behålla erfaren personal och brister i ledning och organisation vilket innebär svårigheter att arbeta långsiktigt med utvecklingsarbete. Här finns det dock stora lokala skillnader avseende kommunernas förutsättningar.

Gemensamt däremot är de stora skillnaderna mellan vilka resurser som kommunerna satsar i förhållande till arbetsmängden. Belastningen på de enskilda socialsekreterarna mellan de olika kommunerna är påtaglig. Naturligtvis påverkar det möjligheterna att utveckla sitt arbete om belastningen medför att arbetet enbart handlar om administration av beslut och utbetalningar. En fundering är om det finns en möjlighet att utveckla former för vad som är en rimlig arbetsbelastning utifrån de krav som ställs på handläggarna. Till detta hör också behovet av stöd vad gäller verksamhetssystemens kompatibilitet, liksom förmåga men naturligtvis också möjlighet till rationalisering i form av digitaliserade ansökningar. Här behövs ett ordentligt nationellt stöd som bör kopplas till eHälsoarbetet.

Avslutningsvis kan konstateras att behovet av samverkan i utvecklingsarbetet är central. Utifrån vårt synsätt är det inte möjligt att bedriva ett bra nationellt, regionalt och lokalt utvecklingsarbete utan att knyta ihop det med utvecklingsarbetet inom andra berörda sektorer både internt och externt.

Förslag

Det är uppenbart att ett hållbart utvecklingsarbete inom det ekonomiska biståndet kräver samverkan, helhetssyn och att man har klienten i centrum. Ett sådant arbetssätt behöver förberedas väl och implementeras hos chefer, politiker och samverkanspartners.

Under 2014 föreslås därför att följande utrednings- och planeringsinsatser genomförs i syfte att påbörja en större satsning under 2015:

- Ytterligare intervjuer med viktiga samverkanspartners genomförs. Intervjuerna bör ha fokus på helhetssyn och utvecklingsarbete i samverkan. Utvecklingsledare och nationella samordnare inom de nu pågående socialtjänstöverenskommelserna bör också intervjuas.
- En arbetsgrupp med representanter från SKL, tillsammans med representanter från ekonomiskt bistånd och viktiga externa samarbetspartners som Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen tar fram ett konkret förslag till nationella satsningar. Exempel på sådana utvecklingsområden är:
 - Tydliggörande av uppgift, roll och ansvar, regionala samverkansavtal.
 - Kompetensutveckling i samverkan.
 - Stöd till lokalt, regionalt och nationellt utvecklingsarbete, internt och i samverkan.
 - Former för samordnad individuell plan (SIP)¹⁰.
 - Kopplingen till eHälsa, verksamhetsstöd och systematisk uppföljning.
 - Definitioner och begrepp.
 - Kunskapsbas som omfattar bland annat forsknings- och utvecklingsarbeten.
 - Former för brukarinflytande.

Vidare föreslås att:

- SKL initierar nationella och regionala konferenser kring försörjningsstöd. Detta dels i syfte att uppnå dialog kring det fortsatta utvecklingsarbetet, dels i syfte att sprida goda exempel från det pågående utvecklingsarbetet.

¹⁰ SoL 2 kap 7 § samt HSL 3 f §

Bilaga 1

Forskning och faktarapporter¹¹

Inom flera forskningsområden som statsvetenskap, socialt arbete, sociologi, nationalekonomi, socialförsäkring, men också medicin, har det bedrivits och bedrivs forskning om det ekonomiska biståndet, dess syfte, organisation, utveckling, effekter och inte minst målgrupper. Nedan ges några exempel på studier och rapporter med tonvikt på de långvariga bidragstagarna som är den grupp där de intervjuade främst har pekat på utvecklingsbehov.

Vad utmärker gruppen långvariga bidragstagare?

I en promemoria från Socialdepartementet framgår att totalt 4,4 % av alla i befolkningen, eller 418 000 personer, har erhållit ekonomiskt bistånd under 2011. Av dessa var 137 000 barn, motsvarande 7 % av alla barn i landet. Det konstateras att:

”Det ekonomiska biståndet har alltmer kommit att bli ett långvarigt stöd där andelen som fått bistånd under minst 10 månader på ett kalenderår ökat från 17 procent av alla biståndsmottagare under 1990 till 39 procent under 2011”.

Arnsvik presenterade 2008 en kunskapsöversikt som belyste tre områden:

- Barnfamiljer med långvarigt bidragsmottagande med fokus på barnens situation.
- Klienter med långvarigt bidragsmottagande som inte kommit vidare till egenförsörjning – vad är utmärkande för gruppen?
- Klienters erfarenhet av försörjningsstöd.

Arnsvik konstaterar att gruppen med långvarigt beroende av försörjningsstöd har ökat, samt att hälsotillståndet för gruppen i det närmaste kan beskrivas som alarmerande. Gruppen är marginaliserad och Arnsvik ställer sig frågan om det är detta som gör att man har svårt att hitta lösningar som innebär ett slut på bidragsberoendet. Ett ökat samarbete mellan arbetsförmedling, försäkringskassa och psykiatri ses som ett sätt att arbeta med denna grupp.

¹¹ I huvudsak hämtat från forsknings-sammanställning (Langemark, Eriksson) i Överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Sveriges Kommuner och Landsting: Personer utan sjukpenninggrundande inkomst – s.k. nollplacerade, 28 februari 2013

Utifrån registerstudier analyserade Mörk och Liljeberg vilka som tar emot ekonomiskt bistånd samt anledningarna till behovet. Det framgår bland annat att det är lika stor andel män som kvinnor som tar emot ekonomiskt bistånd. Kvinnorna som tar emot ekonomiskt bistånd är dock i hög utsträckning ensamstående med barn, 20 %, jämfört med 3 % för männen.

I en rapport från SKL tydliggörs den stora grupp av sjuka som fastnat i ekonomiskt bistånd därför att de inte har kvalificerat sig till något annat system. Det beror på att de aldrig har haft ett jobb, eller att det senaste arbetet ligger så långt tillbaka i tiden att de inte länge är berättigade till sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Studien baseras på en genomgång av samtliga akter i tre kommuner under en tiomånadersperiod.

I studien har varannan aldrig haft ett arbete och av dem som haft ett arbete har var femte inte arbetat under det senaste decenniet. Särskilt oroande är att det i denna grupp finns en stor andel unga som riskerar att fastna i ett livslångt bidragsberoende. Den gruppen får inte samma rehabilitering som man får inom ramen för Försäkringskassan. Studien uppmärksammar särskilt det faktum att nuvarande lagstiftning inte tillåter att socialtjänsten tar ett samordnande ansvar för rehabilitering eller ens ifrågasätter varför en person kan vara sjukskriven under flera år utan en rehabiliteringsplan.

I en rapport från Socialstyrelsen 1999 undersöktes levnadsförhållanden för personer med socialbidrag (ekonomiskt bistånd) under lång tid. De uppgav oftare att de hade dålig hälsa och sämre hälsotillstånd än jämnåriga. De hade också oftare svåra besvär av långvarig sjukdom än de som inte hade socialbidrag eller fick bidrag under kortare tid. De som hade långvarigt socialbidrag hade åtta års kortare medellivslängd och mer än dubbelt så hög dödlighet jämfört med dem som inte hade socialbidrag.

Det var framför allt under 1990-talet som utvecklingen mot att allt fler individer inte lyckas att etablera sig på arbetsmarknaden och därför hamnar utanför tog fart.

Myndigheterna och de långvariga bidragstagarna

Det svenska välfärdssystemet kan beskrivas som tudelat där en stor majoritet av medborgarna har ett relativt gott statligt skydd vid inkomstbortfall, medan de medborgare som inte etablerat sig på arbetsmarknaden hänvisas till kommunernas försörjningsstöd. Till skillnad från den statliga socialförsäkringen är detta behovsprövat. Det är inte alltid tydligt var man som medborgare ska vända sig. Två personer med liknande problem förväntas vända sig till olika myndigheter beroende på om de har rätt till statlig ersättning eller inte. Individer kan behöva vända sig till flera myndigheter samtidigt för att få hjälp. Det finns en risk för att dessa skickas mellan myndigheter och att olika myndigheter gör olika bedömningar av individens arbetsförmåga (Mörk & Liljeberg 2011).

Professor Åke Bergmark och docent Renate Minas, Institutionen för socialt arbete på Stockholms universitet har tillsammans med docent Olof Bäckman

vid Institutet för social forskning skrivit en rapport¹² om kommunernas arbete med ekonomiskt bistånd. Utgångspunkt för arbetet har varit att genom en kombination av kvantitativa och kvalitativa metoder blottlägga mönster i kommunernas arbete med möjlig betydelse för hur långvariga perioderna med ekonomiskt bistånd blir. Genom att ställa kommuner med avvikande långa respektive korta bidragstider mot varandra och studera dessa med avseende på sådant som policy, organisation och aktiveringsåtgärder har forskargruppen arbetat sig fram till ett antal hypoteser om vad som kan ha en påverkan på bidragstagandets varaktighet. Några av de omständigheter som sammanfaller med kortare tider är:

- Ett bredare utbud av aktiveringsåtgärder.
- Ett mer uttalat fokus mot ungdomar som prioriterad grupp.
- Ett mer utvecklat och, som det beskrivs, välfungerande samarbete med arbetsförmedling och arbetsmarknadsenhet.
- Mer användning av sanktioner.

Upplevelser av innebörden att ha kontakt med flera myndigheter har studerats av Brunsson, Lindkvist och Petersson, De presenterade 2009 en kvalitativ intervjustudie med 15 personer som är beroende av ekonomiskt bistånd på grund av ohälsa. I studien fokuseras dessa personers upplevelser av kontakter med myndigheter (arbetsförmedlingen, försäkringskassan, socialtjänsten samt vården). I detta problematiseras flera områden som har att göra med:

- Samverkan mellan myndigheter är av stor betydelse för de personer som har kontakt med flera. Man problematiserar att myndigheterna inte alltid talar samma språk.
- Bemötandet är centralt och studien visar på både positiva och negativa erfarenheter av myndigheters bemötande. Positiva erfarenheter av bemötande känner personerna när de inte känner sig ifrågasatta utan förstådda. Men de upplever brister i att de ibland känner sig ifrågasatta och även brister där flera inte förstår det byråkratiska språk som personalen använder. En del i detta är även att man saknar personlig kontakt med myndigheter. Ibland består kontakten enbart av brev någon gång om året.
- Att ta utgångspunkt i individen poängteras som ett centralt område och man menar att myndigheterna måste arbeta med lösningar som passar den enskilda individen. De måste bli mer flexibla och följa mallar och formulär i mindre utsträckning. Som det nu ser ut konstaterar man att myndigheterna inte är anpassade efter att arbeta med de mest utsatta.

Barn i familjer med långvarigt bistånd

Arnsvik konstaterar i sin kunskapsöversikt att de studier med barnperspektiv och om barnfattigdom som har genomförts i huvudsak är kvantitativa studier. I dessa studier konstateras bland annat att barnfattigdom förekommer och att den främst är koncentrerad till storstäderna samt i större utsträckning finns bland

¹² Väger ur socialbidrag? Om socialtjänstens insatser och det ekonomiska biståndets varaktighet

barn med utländsk bakgrund. Av de få kvalitativa studier som gjorts framgår att föräldrar som under längre tid lever på försörjningsstöd ofta prioriterar sina barns behov i första hand efter det att alla nödvändiga räkningar är betalda. Man konstaterar också att familjer som haft försörjningsstöd under lång tid är beroende av sitt privata nätverk för att klara sin vardagsekonomi. Resultat från forskning visar att föräldraskapet påverkas både av den ekonomiska situationen och av känslor av otillräcklighet samt av känslan att befinna sig i en beroendeställning. Liknande resultat redovisas i senare studier. Till exempel studerade Harju barn som lever i familjer med knappa ekonomiska resurser och hur deras vardagsliv ser ut. Studien bygger på intervjuer med barn i åldern 7-19 år samt deras föräldrar. I studien dras bland annat slutsatsen att knappa ekonomiska resurser påverkar barnens relationer till andra barn och barnens relation till sina föräldrar.

Harju och Thorøds presenterade 2010 en studie som bygger på två intervjustudier, en från Sverige och en från Norge. De konstaterar att det finns en skillnad i möjligheter till utbildning, viken är beroende av familjens ekonomi. I vissa fall leder detta till att barn slutar skolan och istället börjar arbeta. Författarna lyfter också fram att det finns en maktlöshet hos fattiga barn, som hamnar mellan föräldrar och välfärdssamhällets ansvar att se till barns basala behov.

Anna Angelin redovisade 2009 en studie som baserade sig på djupintervjuer med 75 ungdomar i familjer i utanförskap efter att dessa fyllt 20 år. I studien konstateras att: ”Många av dem har svårt att hitta sin plats, de hamnar i arbetslöshet och socialbidrag och där har de förblivit under tio år”.

I en rapport 2012 från Inspektionen för socialförsäkringen framgår att barn, vars föräldrar under längre perioder varit sjukfrånvarande, löper högre risk att som vuxna själva vara långtidssjukfrånvarande.

Kartläggning av utvecklingsbehov inom området ekonomiskt bistånd

I syfte att ta fram ett konkret diskussionsunderlag inför dialogen mellan SKL och Socialdepartementet har berörda avdelningar inom SKL initierat denna kartläggning avseende utvecklingsbehovet inom området ekonomiskt bistånd.

Faktaunderlaget i rapporten har tagits fram genom intervjuer med framför allt tjänstemän och politiker inom socialtjänsten, men också ett antal samverkanspartners.

Av rapporten framgår att det finns ett brett intresse för ett utökat, fördjupat och framför allt samordnat utvecklingsarbete. Vikten av att nationellt tydliggöra det ekonomiska biståndets roll och ansvar ses som en avgörande faktor för vilken form av utvecklingsarbete som ska bedrivas. Prioriterade områden är utveckling av samverkan samt kompetensutveckling inklusive metodutveckling.

Av intervjuerna framgår att ett verkningsfullt utvecklingsarbete inom detta område kräver samverkan både externt och internt; en samverkan som bör finnas med redan initialt i utvecklingsarbetet.

För att möjliggöra en sådan samverkan krävs en fördjupad utredning som i högre grad än vad som varit möjligt i denna studie även innefattar viktiga samverkanspartners. Dessutom krävs att nyckelpersoner inom de pågående överenskommelserna/satsningarna inom socialtjänsten och angränsande hälso- och sjukvård involveras och att deras kunskaper och synpunkter inhämtas.

Upplysningar om innehållet
Anders Langemark, anders.langemark@regionhalland.se
Tomas Ahlin, tomas.ahlin@borlange.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2013
Text: Anders Langemark och Tomas Ahlin