

Kompetens- och kunskapsutvecklingsbehov inom ekonomiskt bistånd

Förstudie
Augusti 2023
Cornelia Björk
Alice Sjöstedt





Göteborgsregionen (GR) består av 13 kommuner som har valt att jobba tillsammans. Vi driver utvecklingsprojekt, har myndighetsuppdrag, forskar, ordnar utbildningar och är storstadsregionens röst i Västsverige, bland mycket annat. I våra nätverk träffas politiker och tjänstepersoner för att utbyta erfarenheter, bolla idéer och besluta om gemensamma satsningar. Allt för att regionens en miljon invånare ska få ett så bra liv som möjligt.

Göteborgsregionen 2023
Arbetsmarknad och social välfärd, FoU i
Väst
Box 5073, 402 22 Göteborg
gr@goteborgsregionen.se
www.goteborgsregionen.se

Förstudien har tagits fram av Göteborgsregionen (GR) i samarbete med Ale, Göteborgs, Lilla Edet, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn och Öckerö

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning.....	6
Introduktion	7
Varför en förstudie om ekonomiskt bistånd?.....	7
Om förstudien.....	9
Områdesöversikt.....	10
Ekonomiskt bistånd – en introduktion	10
Nationell statistik om ekonomiskt bistånd.....	12
Regional statistik om ekonomiskt bistånd.....	13
Andel biståndsmottagare.....	14
Biståndsmottagarnas försörjningshinder	17
Om kunskapsbaserad verksamhet i öppna jämförelser.....	18
Kunskapsstöd om ekonomiskt bistånd.....	20
Nulägesanalys.....	21
Syfte och frågeställningar.....	21
Tillvägagångssätt	21
Projektgruppsmöten	21
Intervjuer med socialsekreterare.....	22
Enkät till första linjens arbetsledare	23
Fråga 1: Centrala utmaningar.....	24
Digitaliseringens påverkan på det sociala arbetet	24
Effektiva arbetssätt för personer med långvarigt försörjningsstöd.....	25
Samverkan mellan ekonomiskt bistånd och andra aktörer.....	26
Verksamhetsområdets och yrkets status.....	27
Analys av intervjuer.....	28
Beskrivningar av socialt arbete inom verksamhetsområdet	28
Bedömningar av klienternas behov	28
Spindeln i nätet i ett samarbete runt individen	30
Variationer av relevans att undersöka och beakta	32
Sammanfattande reflektioner om centrala utmaningar	35
Fråga 2: Pågående utvecklingsarbeten.....	36
Sammanfattande reflektioner	38
Fråga 3: Kompetensutvecklingsbehov	39
Antal medarbetare och tid i yrket.....	39

Kompetensområdenas olika vikt.....	41
Graden av tillgodosedda kompetensbehov.....	43
Kompetensutvecklingsbehov inom verksamhetsområdet	44
Förutsättningar för kompetensutveckling.....	47
Övriga kommentarer om kompetensutvecklingsbehov	47
Sammanfattande reflektioner	48
Slutsatser, diskussion och förslag	49
Slutsatser	49
Diskussion	49
Förslag till fortsatt arbete	51
Referenser	53
Bilaga 1: Enkät.....	55
Bilaga 2: Kunskapssammanställning	60

Förord

Socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd har en viktig roll inom socialtjänsten. Några av de mest grundläggande behoven hos en människa är att ha mat i magen och tak över huvudet. För detta krävs det pengar. Utan de grundläggande behoven uppfyllda är det svårt att få det övriga livet att fungera. Anledningarna till att den enskilde inte kan försörja sig kan vara otaliga vilket gör arbetet som bedrivs inom verksamhetsområdet komplext. Det är ett arbete som ställer höga krav på dess medarbetare.

Ekonomiskt bistånd är ett verksamhetsområde som påverkas av samhälls- och konjunkturförändringar och inte sällan av politiska beslut. Samtidigt sker på många håll stora organisatoriska förändringar genom till exempel digitalisering och automatisering eller en uppdelning av arbetsuppgifterna för att stötta den enskilde att nå egenförsörjning och att bedöma rätten till bistånd. Givet dessa förändringar är det intressant att försöka ta reda på vilka kunskaps- och kompetensutvecklingsbehov som verksamhetsområdet har. Finns det ett sätt att se på rollen som socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd eller kan rollen se olika ut? Vad är det sociala arbetets kärna inom verksamhetsområdet? Vad behöver vi veta för att kunna bedriva ett kvalificerat socialt arbete inom ekonomiskt bistånd?

I den här förstudien får vi, bland annat, en bild av vad socialsekreterare och arbetsledare uppfattar som utmaningar inom verksamhetsområdet. Vidare synliggör förstudien en rad utforskade områden. Förslaget om en ny socialtjänstlag ställer krav på att verksamheterna ska bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Ekonomiskt bistånd som verksamhetsområde är inte undantaget, vilket gör det viktigt att titta vidare på dessa utforskade områden.

Med hopp om att den här förstudien ska leda vidare till ett forsknings- och utvecklingsprojekt inom verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd.

Lisa Ruuth, planeringsledare Göteborgsregionen

Göteborg, augusti 2023

Sammanfattning

Denna förstudie har genomförts i samarbete mellan åtta kommuner i Göteborgsregionen. Syftet med förstudien var att involvera chefer, verksamhetsutvecklare, socialsekreterare, analytiker och forskare i en gemensam process för att utforma innehållet i ett forsknings- och utvecklingsarbete inom ekonomiskt bistånd.

Flera faktorer påverkar verksamhetsområdet och är viktiga att ta hänsyn till. Teknisk utveckling och förändringar i lagstiftningen har skapat möjligheter att förändra arbetssätt. Digitaliseringsarbete pågick våren 2023 bland många av GR:s kommuner. Vidare kommer planerade förändringar i socialtjänstlagen sannolikt innebära ökade krav på att de insatser som ges till invånare ska vara kunskapsbaserade. Det är en utmaning eftersom det råder brist på vetenskaplig kunskap om lämpliga och effektiva arbetssätt inom ekonomiskt bistånd. En annan utmaning är att tidigare forskning visat att kopplingen mellan akademi och praktik är svag och att förutsättningarna att arbeta kunskapsbaserat ofta är dåliga. Det kan också hävdas att de strukturer som ska stötta kompetens- och kunskapsutveckling inte är tillräckligt utvecklade för att ge verksamhetsområdet stöd.

Enligt denna förstudie behöver ekonomiskt bistånd:

- ökad kunskap om vilka arbetssätt som ger bäst resultat för klienter i behov av stöd till självförsörjning – särskilt i fråga om klienter med långvarigt biståndsmottagande
- stöd för systematiskt och kunskapsbaserat utvecklingsarbete – särskilt i fråga om implementering av digitala verktyg och uppföljning av digitaliseringens konsekvenser
- stärka och professionalisera yrkesrollen
- förbättra samverkan, framför allt med externa aktörer
- fler kompetensutvecklingsinsatser – särskilt för personer med längre yrkeserfarenhet

GR:s medlemskommuner föreslås:

- omhänderta frågan om riktade kompetensutvecklingsinsatser för socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd med syfte att stärka och vidareutveckla yrkesrollen
- omhänderta frågan om hur ekonomiskt bistånds roll kan stärkas i samverkan, både internt i kommunerna och med externa parter
- gemensamt och med stöd av GR ansöka om finansiella medel för att stärka verksamhetsområdets kapacitet att utveckla lokal kunskap och dess tillgång till strukturer för kompetens- och kunskapsutveckling. Av särskilt intresse är att utveckla kunskap om digitaliseringens påverkan på det sociala arbetet för självförsörjning och effektiva arbetssätt för klienter med långvarigt försörjningsstöd

Introduktion

Under våren 2023 har socialtjänstens verksamhetsområde ekonomiskt bistånd varit i fokus i en förstudie i Göteborgsregionen. Förstudien initierades och finansierades i samverkan mellan åtta kommuner: Ale, Göteborg, Lilla Edet, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn och Öckerö. Huvudsakliga intressenter och mottagare av förstudiens resultat är Göteborgsregionens IFO-chefsnätverk. Projektägare har varit Göteborgsregionen.

Förstudiens syfte var att i en samskapande process mellan chefer, verksamhetsutvecklare, socialsekreterare, analytiker och forskare utforma innehållet i och utreda finansieringsmöjligheter till ett forsknings- och utvecklingsprojekt inom verksamhetsområdet. Den samskapande ansatsen valdes för att under en kort projektperiod (fem månader) fånga olika perspektiv på verksamhetsområdets behov av kompetens- och kunskapsutveckling. Syftet var att kunna välja en riktning som har relevans både för yrkesverksamma inom ekonomiskt bistånd och ur ett vetenskapligt perspektiv.

Under projekttiden har enhetschefer, förste socialsekreterare och verksamhetsutvecklare som är verksamma inom ekonomiskt bistånd i de deltagande kommunerna träffats sex gånger. Denna grupp har kallats för *projektgruppen*. Projektets *styrgrupp* bestod av tre chefer från GR:s IFO-chefsnätverk och en planeringsledare från GR och de har träffats fyra gånger. Parallellt har en forskare från FoU i Väst, två forskare från Göteborgs universitet, en utredare från Socialstyrelsen, en utredare från Sveriges kommuner och regioner (SKR) och två verksamhetschefer inom ekonomiskt bistånd i kommuner utanför Göteborgsregionen träffats tre gånger. Denna grupp har kallats för *referensgruppen*. Arbetet har projektletts och samordnats av personal på GR.

Varför en förstudie om ekonomiskt bistånd?

Det är motiverat att sätta verksamhetsområdet i fokus av flera skäl. Ett sådant är att det för ekonomiskt bistånd, i jämförelse med flera andra av socialtjänstens verksamhetsområden, finns färre strukturer för kompetens- och kunskapsutveckling. På nationell nivå finns nätverk för att stötta kompetens- och kunskapsutvecklingen inom exempelvis funktionshinderområdet och barn- och unga-området. Något motsvarande nätverk finns inte för ekonomiskt bistånd. På nationell nivå samordnas också satsningar för att stärka kompetensutvecklingen av socialtjänstens personal i så kallade nationella *Yrkesresor*¹. Våren 2023 finns ingen yrkesresa planerad för personal inom ekonomiskt bistånd. På regional nivå är det tänkt att samordning mellan den kommunala och den nationella nivån ska ske via nätverk, där bland annat GR:s IFO-chefer utgör en viktig arena. Ett verksamhetsspecifikt nätverk för verksamhetsnära chefer inom ekonomiskt bistånd saknas i Göteborgsregionen.

¹ Se beskrivning på <https://skr.se/skr/integrationsocialomsorg/socialomsorg/nationellkunskapsstyrning/socialtjanst/verksamhetsutvecklingochledarskap/yrkesresan.32120.html>

Samtidigt som strukturen inte är tillräckligt utvecklad för att stötta verksamhetsområdet är behoven av kompetens- och kunskapsutveckling stora. Inte minst eftersom många kommuner har påbörjat ett arbete med att digitalisera och automatisera arbetsprocesser inom ekonomiskt bistånd. Dessa förändringar gör att frågor om verksamhetsområdets uppdrag och arbetssätt behöver ställas. Hur påverkar förändringarna verksamhetsområdet? Om delar av socialsekreterarnas arbete automatiseras, hur ska då arbetet organiseras? Om automatiseringen frigör tid och resurser, hur ska dessa resurser i så fall användas? Och framför allt: Hur påverkas klienterna av digitaliseringen?

Vidare är den svenska ekonomin på väg in i en lågkonjunktur. Detta kommer att få betydelse för den kommunala sektorn. En försämrad konjunktur innebär att fler människor blir arbetslösa och riskerar att få behov av stöd för sin försörjning. Detta motiverar ett aktivt arbete för att effektivt kunna möta förändringarna.

Verksamhetsområdet står också, liksom hela den kommunala sektorn, inför demografiska förändringar i arbetslivet till följd av stora pensionsavgångar. Kompetensförsörjningsutmaningar gör det nödvändigt att analysera hur ekonomiskt bistånd ska kunna rekrytera och behålla personal samt utveckla sina arbetssätt för att klara av att lösa sina uppdrag.

Ytterligare en förändring som kommer att påverka verksamhetsområdet är förändringar i lagstiftningen. Förslaget om en ny socialtjänstlag (SOU 2020:47, *Hållbar socialtjänst*) innebär bland annat att kommunen som huvudman ges ansvar för att verksamheterna ska bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Också detta leder till att frågor måste ställas. Hur ska arbetet organiseras för att leva upp till lagstiftarens intentioner? Hur ska socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd tillgängliggöra sig vetenskaplig kunskap och hur ska de lokalt utveckla kunskap om sina arbetssätt?

Det har också många gånger konstaterats att forskning om verksamhetsområdet är eftersatt (Salonen 2010; SBU 2018). Det finns i sin helhet ytterst lite kunskap om arbetet med ekonomiskt bistånd, de insatser som ges, och vilka effekter dessa har (Bergström m.fl. 2022). Kopplingen mellan forskning och praktik är dessutom svag eftersom omsättningen av befintlig vetenskaplig kunskap brister i praktiken (Börjesson & Ulmestig, 2022). Studier visar att socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd i mycket låg grad använder forskning som grund i sin praktiska yrkesutövning (Bergmark och Lundström, 2002) och att de organisatoriska förutsättningarna för att arbeta kunskapsbaserat är undermåliga inom verksamhetsområdet (Börjesson & Ulmestig, 2022). Också detta gör det motiverat att sätta verksamhetsområdet i fokus i en förstudie.

Om förstudien

Förstudien har genom en nulägesanalys undersökt vilka utmaningar som verksamma inom ekonomiskt bistånd uppfattar vara viktiga att arbeta med i en mellankommunal samverkan. Förstudien har också genom en kunskapssammanställning sökt efter forskningsstudier som kan belysa för praktiken viktiga frågor. Dialogen i referensgruppen har handlat om att ringa in frågeställningar som är relevanta att ställa i ett framtida forsknings- och utvecklingsarbete, både ur ett vetenskapligt perspektiv och för verksamma socialsekreterare och chefer.

Förstudien har resulterat i tre olika delar: en nulägesanalys, en kunskapssammanställning samt planering av en ansökan om forsknings- och utvecklingsmedel. I denna rapport redovisas arbetet med förstudiens alla tre delar. Först ges en introducerande översikt till verksamhetsområdet. Därefter redovisas resultatet av nulägesanalysen. I det sista kapitlet diskuteras resultaten och slutsatser dras om lämplig riktning för ett fortsatt forsknings- och utvecklingsarbetet inom verksamhetsområdet. En sammanfattning av kunskapssammanställningen redovisas i bilaga 2.

Områdesöversikt

I detta avsnitt ges en introduktion till verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd samt en översiktlig redovisning av nationell och regional statistik.

Ekonomiskt bistånd – en introduktion

Socialtjänsten ska främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Ansvaret regleras huvudsakligen genom socialtjänstlagen (SFS 2001:453). De invånare som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt.

Kommunernas uppgift är dels att garantera invånarna en skälig levnadsnivå genom att pröva och bevilja den enskildes rätt till bistånd, dels att förmedla eller hänvisa invånare till insatser som kan stärka dennes möjlighet till självförsörjning (SFS 2001:453 Socialtjänstlag). Huvuduppgiften är att hjälpa den enskilde till självförsörjning. Det ekonomiska stödet ska, under vissa förutsättningar, ges tills dess att det blir möjligt för individen att försörja sig själv (SOU 2007).

Ekonomiskt bistånd beskrivs ofta som det yttersta skydds nätet för invånarna. Tanken är att stödet ska fungera som komplement till andra icke behovsprövade offentliga ersättningssystem. Idén är att utgöra en tillfällig hjälp när människor under kortare perioder får problem med att försörja sig (SOU 2007).

Orsaken till människors behov av stöd för sin försörjning förklaras ligga antingen på samhällsnivå: exempelvis genom hur arbetsmarknaden fungerar, på organisationsnivå: exempelvis genom hur människor bemöts, eller på individnivå: exempelvis genom vilken utbildning individen, har (SOU 2007). De allra flesta inom både forskning och praktik ansluter sig till förklaringen att orsakerna bakom människors behov av stöd finns i både strukturella och individuella faktorer som alltid samverkar med varandra (SOU 2007).

Under 1900-talet genomfördes i Sverige en rad välfärdsreformer som syftade till att skapa rättighetsbaserade försäkringar som skulle lyfta människor från det som kallades för "fattigvård" (Salonen 2013). Ambitionen med reformerna var att endast några få mycket utsatta individer skulle komma att behöva stöd för sin försörjning och då som ett tillfälligt och akut stöd (Salonen 2013). Dessa ambitioner har inte riktigt uppnåtts. Den andel av befolkningen som mottar den här typen av stöd har varit ungefär lika stor under hela 1900-talet, med undantag för tiden för depressionen på 1930-talet och under andra världskriget (Salonen 1994). Det handlar om ungefär fem procent av Sveriges befolkning (SOU 2007).

I samband med 1990-talets ekonomiska kris och efterföljande massarbetslöshet fick kommunerna axla ett allt större ansvar för den växande grupp människor som inte lyckades ta sig in på arbetsmarknaden. I kölvattnet av denna kris genomfördes en rad

förändringar i arbetslöshets- och socialförsäkringssystemen som bland annat innebar att rätten till ersättning via de generella, statligt finansierade försäkringssystemen knöts till individens tidigare arbetsinkomst. Personer som inte hade lönearbetat tidigare kvalificerade sig inte för dessa ersättningar. Eftersom det allmänt blev svårare att ta sig in på arbetsmarknaden ökade den ”oförsäkrade” gruppen arbetslösa, med konsekvensen att andelen arbetslösa personer med behov av ekonomiskt bistånd för sin försörjning ökade (Angelin, Hjort & Salonen 2014). Kostnaderna flyttades på så sätt över från de generella, statligt finansierade försäkringssystemen till det kommunalt finansierade, behovsprövade systemet för ekonomiskt bistånd (Salonen 1997). Ekonomiskt bistånd har därmed i allt högre grad kommit att fungera som ett slags arbetslöshetsförsäkring för människor som inte kvalificerar sig för ersättning via de generella, statliga ersättningsystemen.

Trots att nationell lagstiftning styr verksamhetsområdet finns skillnader mellan olika kommuner när det gäller hur verksamhetsområdet är organiserat. Ekonomiskt bistånd styrs av regering och riksdag genom lagar och förordningar men kommunerna ges inom ramen för det kommunala självstyret möjligheter att själva utforma verksamheterna utifrån lokala behov och intressen. Inom socialtjänsten som helhet har specialisering varit en tydlig trend mellan 1980-talet och fram till början på 2000-talet (Bergmark & Lundström 2007). Det har handlat om en funktionell specialisering med byggandet av enheter som arbetar antingen med barn och unga, ekonomiskt bistånd eller socialt stöd för missbrukare (Bergmark & Lundström 2007). Ekonomiskt bistånd sägs vara det av socialtjänstens verksamhetsområden som genomgått flest organisatoriska förändringar genom åren och det område som haft den högsta nivån av intern specialisering (Bergmark & Lundström 2007). De former av intern specialisering som varit vanligast är särskilda mottagningsgrupper som enbart arbetar med att ta emot de som ansöker om ekonomiskt bistånd samt att använda sig av förenklad handläggning av ärendena (Bergmark och Lundström 2007). Organiseringen av socialtjänsten har också kommit att bli mer komplex över tid och skapat behov av ökat samarbete med andra delar av den offentliga sektorn (Bergmark & Lundström 2005). För ekonomiskt bistånd rör det sig om ett ökat samarbete med olika arbetsmarknadsenheter (Bergmark & Lundström 2005). I takt med att fler personer inte kvalificerat sig för den statligt finansierade arbetslöshetsförsäkringen har kommunala arbetsmarknadsenheter byggts upp. Dessa fungerar i hög grad som utförare av arbetsmarknadsinsatser riktade till personer som uppbär försörjningsstöd på grund av arbetslöshet och som inte kommer i fråga för Arbetsförmedlingens insatser i samma grad som personer som har rätt till a-kassa (Panican & Ulmestig 2019). Ekonomiskt bistånd är idag i högsta grad beroende av vilka möjligheter som arbetsmarknaden erbjuder klienterna, och hur samverkan med andra myndigheter fungerar påverkar hur bra stöd ekonomiskt bistånd kan erbjuda sina klienter (Martilla, Johansson, Whitehead och Burström 2012).

En annan för verksamhetsområdet relevant förändring är att klientgruppen har ändrats över tid. Även om andelen av befolkningen som erhåller bistånd varit relativt konstant, har de grupper som är mottagare varierat. Tidigare gavs stöd till invånare som av olika skäl stod utanför arbetsmarknaden, exempelvis personer med fysiska funktionsnedsättningar, grupper vars behov i större utsträckning kom att täckas in

genom andra trygghetssystem (SOU 2007). Utvecklingen har gått mot att ekonomiskt bistånd blivit ett mer långvarigt stöd för vissa grupper. Detta har beskrivits som en förflyttning från ett varaktigt stöd för personer utan arbetsförmåga till ett mer tillfälligt stöd för personer med arbetsförmåga men som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden (Salonen 2013).

Nationell statistik om ekonomiskt bistånd

I syfte att möjliggöra en nationell överblick och att kunna följa utvecklingen över tid samlar Socialstyrelsen in statistik om ekonomiskt bistånd. Sedan 1985 finns ett nationellt register med uppgifter om personer och hushåll som fått ekonomiskt bistånd under året. Kommunerna rapporterar månadsvis in uppgifter om personnummer, kön, kommun, biståndsbelopp, inrikes- respektive utrikes födda och försörjningshinder.^{2,3}

I denna statistik går att se att cirka tre procent av Sveriges befolkning någon gång mottog ekonomiskt bistånd under 2022 (Socialstyrelsen 2023). Det handlar sammantaget om cirka 300 000 personer, varav omkring 97 000 var kvinnor, 101 000 män och 102 000 barn. Dock skiljer det sig mycket mellan kommuner hur stor andel av invånarna som har behov av ekonomiskt bistånd.

Från information om biståndsmottagarna går bland annat att se att den vanligaste biståndsmottagaren under 2022 var en ensamstående man utan barn och att personer i åldern 30–39 år var den vanligaste ålderskategorin. Av biståndsmottagarna var 62 procent utrikes födda.

I analyser av statistiken över tid konstaterar Socialstyrelsen (2023) att antalet biståndshushåll minskar, liksom antalet barn i familjer som har behov av ekonomiskt bistånd. Dock ökar andelarna av biståndsmottagarna som har långvarigt respektive mycket långvarigt biståndsmottagande. Ett långvarigt biståndsmottagande bedöms den ha som mottagit ekonomiskt bistånd under minst 10 av årets 12 månader. En person som mottagit ekonomiskt bistånd under minst 27 månader de senaste tre åren, med ett uppehåll på max två månader, bedöms ha ett mycket långvarigt biståndsmottagande. Hur stor andel av biståndsmottagarna som är långvarigt biståndsmottagande varierar också mycket mellan kommunerna.

Handläggaren uppger i varje bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd den direkta orsaken till att den/de vuxna i ett hushåll är förhindrade att försörja sig och sin familj (Socialstyrelsen 2017). I statistiken redovisas detta i fyra övergripande kategorier: "Arbetslös", "Arbetshinder, sociala skäl", "Sjukskriven med läkarintyg" och "Övriga hinder". På nationell nivå är arbetslöshet det vanligaste uppgivna hindret för självförsörjning (Socialstyrelsen 2023). Över tid syns också att en ökande andel personer som har långvarigt biståndsmottagande uppges ha arbetslöshet som försörjningshinder.

² <https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/register/ekonomiskt-bistand/variabelforteckning/>

³ Vissa uppgifter hämtas från ett register över totalbefolkningen (RTB).

I sina sammanställningar pekar Socialstyrelsen (2022) på vikten av att arbeta för att förebygga långvarigt behov av försörjningsstöd och understryker vikten av att verksamhetsområdet i detta arbete samverkar med andra myndigheter. Socialstyrelsen pekar också på behovet av att kommuner analyserar och undersöker utvecklingen lokalt. Vilka förutsättningar finns i den egna kommunen? Vilka behov har just dessa klienter? Hur ska insatserna utformas för att möta just dessa klienters behov?

Regional statistik om ekonomiskt bistånd

Om blicken i stället riktas mot Göteborgsregionen kan först konstateras att det i de sammanlagt 13 kommunerna bor och lever cirka en miljon invånare (SCB). Enligt den senaste publicerade offentliga statistiken (år 2021) var 2,3 procent av invånarna över 18 år någon gång under året i behov av ekonomiskt bistånd för att klara sin försörjning. Det motsvarar cirka 23 000 personer. Om barn inkluderas i gruppen handlar det om drygt 33 000 personer.

Skillnaderna mellan GR-kommunerna är dock stora. Dessa skillnader kan synliggöras genom ett relativt mått⁴ som jämför varje kommun med den kommun som har starkast socioekonomiska förutsättningar. Kommunernas socioekonomiska förutsättningar mäts genom befolkningens arbetsmarknadsanknytning och inkomst. Detta mått samvarierar med ekonomiskt bistånd och säger något om relativ risk att invånarna ska vara i behov av försörjningsstöd (Socialstyrelsen 2020).

Som visas i tabell 1 finns det bland GR-kommunerna och för Göteborg tillhörande stadsområden, en stor bredd, allt från kommuner som bedöms ha den relativt lägsta risken (1) till ett stadsområde som bedöms ha den relativt högsta risken (8) att invånarna ska vara i behov av försörjningsstöd.⁵ Detta mått illustrerar framför allt en skillnad mellan Göteborg och kringliggande kommuner.

⁴ Måttet kallas Socioekonomisk sorteringsnyckel.

⁵ Information saknas för Kungsbacka kommun.

Tabell 1: GR-kommunernas socioekonomiska förutsättningar

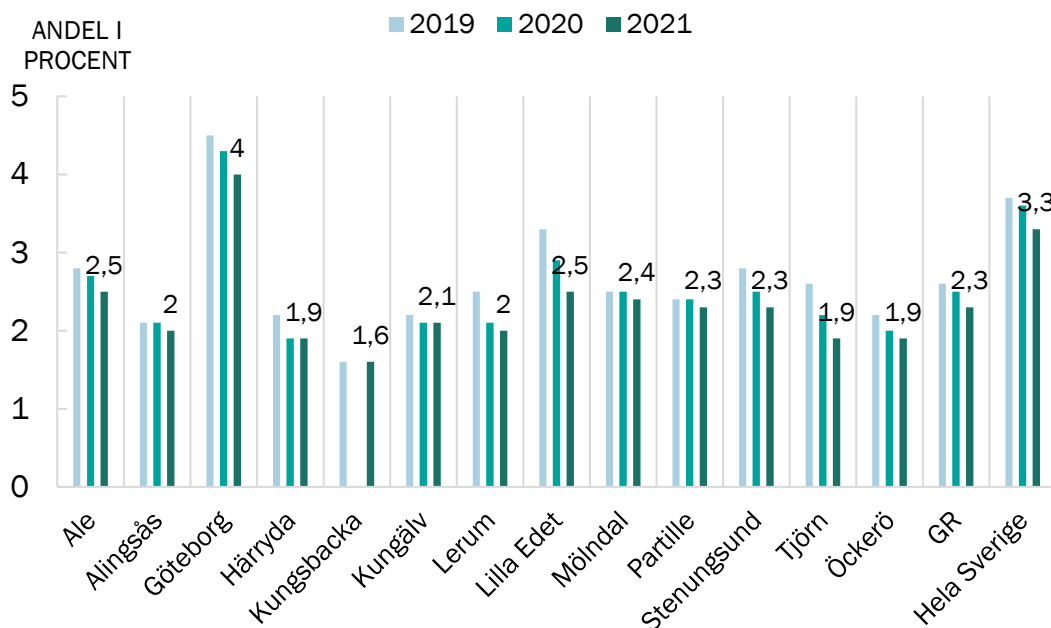
Kommun/socialförvaltning	Nyckelvärde
Ale	2
Alingsås	2
Härryda	1
Kungsbacka	*
Kungälv	1
Lerum	1
Lilla Edet	4
Möndal	2
Partille	2
Stenungsund	1
Tjörn	1
Öckerö	1
Göteborgs socialförvaltningar	
Gtb, Socialförvaltning Nordost	8
Gtb, Socialförvaltning Sydväst	4
Gtb, Socialförvaltning Centrum	4
Gtb, Socialförvaltning Hisingen	6

Andel biståndsmottagare

I Göteborgsregionen var under 2021 andelen biståndsmottagare av befolkningen 2,3 procent, vilket är en procent lägre än riksgenomsnittet. Liksom i landet i stort syns också här en minskning över tid när det gäller andel av befolkningen som erhållit ekonomiskt bistånd. I diagram 1 redovisas andel biståndsmottagare i befolkningen under perioden 2019–2021, uppdelat per kommun tillsammans med ett genomsnitt för hela Göteborgsregionen.

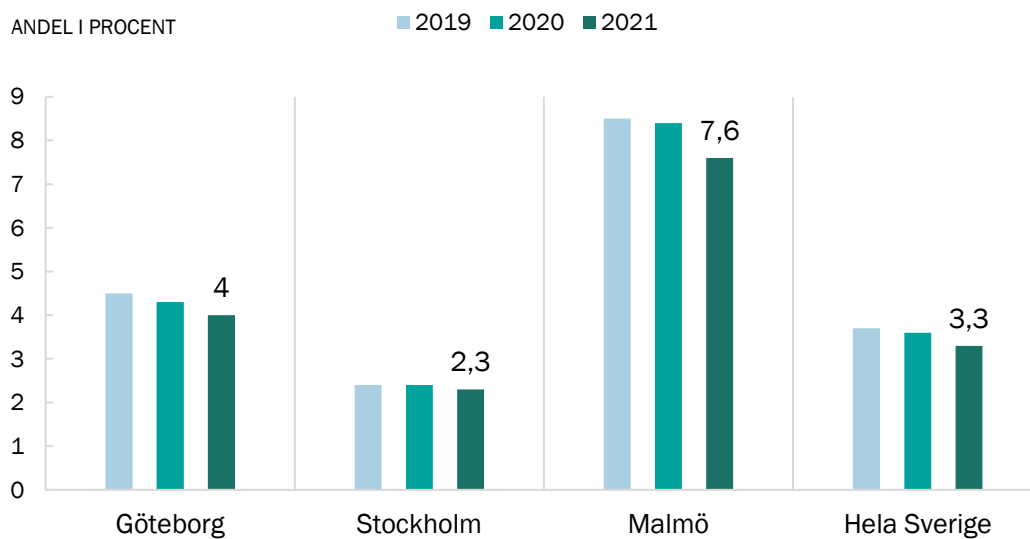
Göteborg är den kommun med den högsta andelen biståndsmottagare i befolkningen (4 procent) medan Kungsbacka är den kommun med lägst andel (1,6 procent).

Diagram 1: Andel biståndsmottagare i befolkningen, fördelat på GR-kommuner



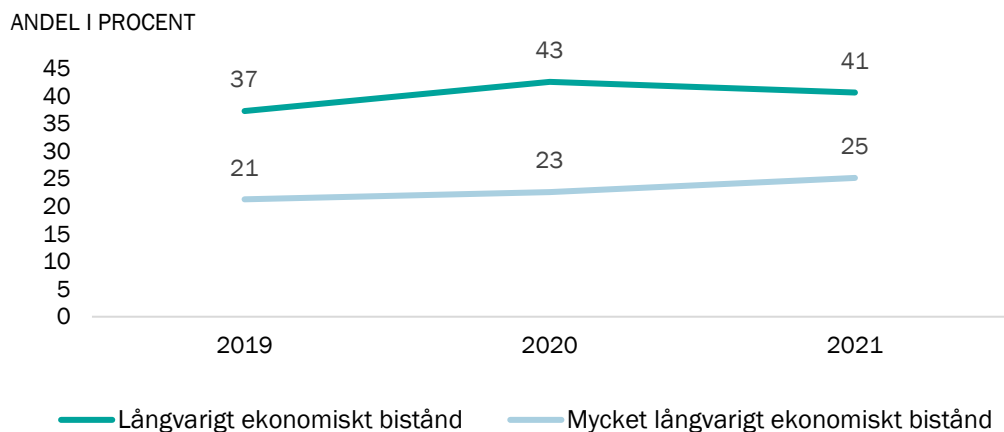
Eftersom förutsättningarna skiljer sig mycket mellan större städer och mindre landsortskommuner redovisas i diagram 2 nedan andel biståndsmottagare i Göteborg tillsammans med de andra två storstadsområdena Malmö och Stockholm. Andelen biståndsmottagare sjunker i alla tre storstadsregionerna mellan 2019 och 2021. Störst andel biståndsmottagare har Malmö (7,6 procent) och lägst andel har Stockholm (2,3 procent).

Diagram 2: Andel biståndsmottagare i storstadsområden



På nationell nivå beskrivs ökningen av andelen personer med långvarigt biståndsmottagande (det vill säga minst tio av årets tolv månader) som en central utmaning för verksamhetsområdet. I Göteborgsregionen går att se samma mönster som på nationell nivå. Både andelen klienter med långvarigt och klienter med mycket långvarigt ekonomiskt bistånd ökade mellan 2019 och 2021, se diagram 3.

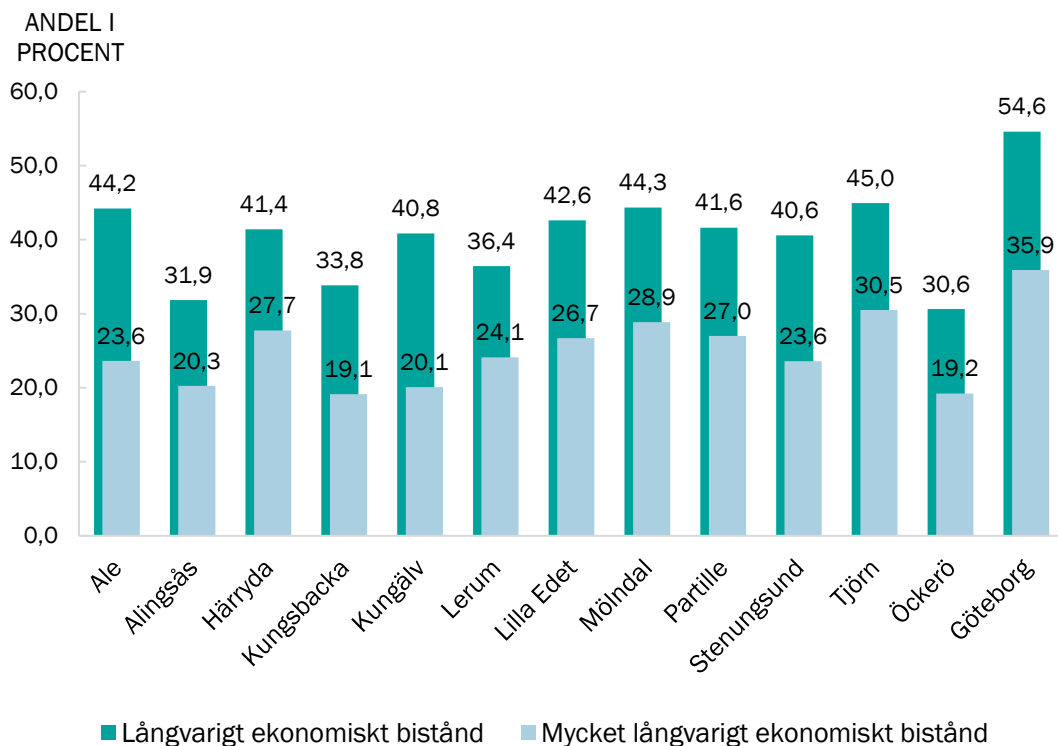
Diagram 3: Andel biståndsmottagare med långvarigt respektive mycket långvarigt biståndsmottagande



Av det totala antalet biståndsmottagare i Göteborgsregionen bedömdes under 2021 41 procent ha åtminstone ett långvarigt biståndsmottagande. De med ett mycket långvarigt biståndsmottagande utgjorde 25 procent av det totala antalet biståndsmottagare.

I diagram 4 nedan redovisas andelen klienter med långvarigt respektive mycket långvarigt biståndsmottagande uppdelat per kommun. Störst andel långvariga biståndsmottagare hade Göteborg (54,6 procent) och lägst andel hade Öckerö (30,6 procent). (Observera att andelen klienter med *mycket långvarigt* mottagande även ingår i siffran för *långvarigt mottagande*.)

Diagram 4: Andel klienter med långvarigt respektive mycket långvarigt biståndsmottagande



Beskrivning: Långvarigt biståndsmottagande har den klient som under ett kalenderår erhållit ekonomiskt bistånd minst 10 månader. Mycket långvarigt biståndsmottagande har den klient som under en treårsperiod erhållit ekonomiskt bistånd minst 27 månader med ett uppehåll på max 2 månader i sträck.

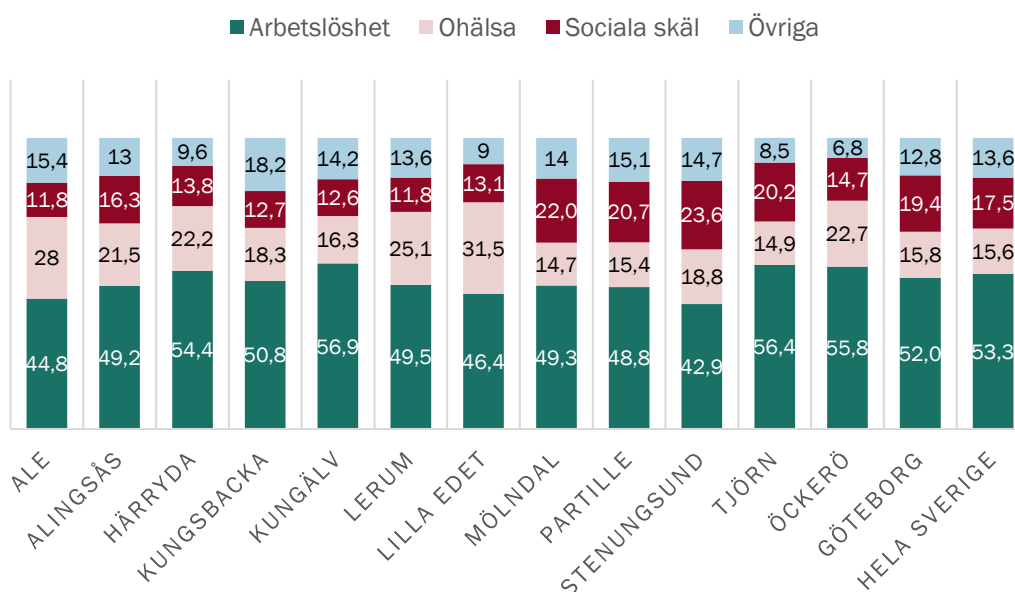
Källa: Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd 2021.

Biståndsmottagarnas försörjningshinder

Socialsekreterarna uppger i sin dokumentation vad de uppfattar vara skälet till att klienten har behov av försörjningsstöd. Liksom i Sverige som helhet var det vanligast att arbetslöshet bedömdes vara försörjningshindret.

Andelen biståndsmottagare som bedömdes ha behov av försörjningsstöd på grund av arbetslöshet varierade i GR-området mellan 42,9 procent (i Stenungsund) till 56,9 procent (i Kungälv). Det näst vanligaste skälet uppgavs antingen vara ohälsa eller sociala skäl, beroende på vilken kommun som studeras. Ohälsa som skäl till behov av försörjningsstöd varierade mellan 14,9 procent (i Tjörn) till drygt 31 procent (i Lilla Edet). Sociala skäl till behov av försörjningsstöd varierade mellan 11,8 procent (i Ale) och 22 procent (i Mölndal). Se diagram 5.

Diagram 5: Skäl till behov av försörjningsstöd, andel biståndsmottagare



Beskrivning: Vid varje beslut om rätt till ekonomiskt bistånd uppger handläggare skäl till personens behov. I grupperingen Arbetslöshet ingår: Arbetslös - otillräcklig ersättning, Arbetslös - väntar på ersättning, Arbetslös - ingen ersättning, Otillräcklig etableringsersättning och Väntar på etableringsersättning. I grupperingen Ohälsa ingår: Sjukskriven med läkarintyg, otillräcklig sjukpenning, Sjukskriven med läkarintyg - väntar på sjukpenning, Sjukskriven med läkarintyg - ingen sjukpenning, Sjuk- eller aktivitetsersättning - otillräcklig ersättning, Sjuk- eller aktivitetsersättning - väntar på ersättning och Ingen etableringsersättning (prestationsförmåga <25%). I grupperingen Sociala skäl ingår: Arbetshinder - sociala skäl och Ensamkommande ungdom och gymnasie studerande.

Källa: Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd 2021.

Om kunskapsbaserad verksamhet i öppna jämförelser

Eftersom den här förstudien intresserar sig för kompetens- och kunskapsutvecklingsbehov inom verksamhetsområdet redovisas nedan ett urval av de svar som GR-kommunerna gett i Öppna jämförelser 2022. Det är frågor som kategoriseras under rubriken ”Kunskapsbaserad verksamhet” och rör verksamheternas arbete med att implementera rutiner, utredningsmallar och bedömningsstöd samt frågor om verksamheterna arbetar med att systematiskt följa upp sina insatser på individnivå.

Frågorna har besvarats av elva kommuner. Från en kommun (Göteborg) finns fyra svar, ett från varje stadsområden. Av de totalt 14 svarande uppgav samtliga att de använder en utredningsmall som inkluderar barns situation. 13 svarande uppgav att de använder en standardiserad bedömningsmetod (FREDA) för att bedöma våldsutsatthet varav elva svarade att det också finns en rutin för när vuxen utsatts för våld. En standardiserad bedömningsmetod för att ge en samlad bild av en persons

förutsättningar och behov av stöd inför arbete (FIA) uppgav två svarande används i verksamheterna. Fem svarande uppgav att de använder resultat från systematisk uppföljning för verksamhetsutveckling, varav en uppgav att de också analyserar data uppdelat på kön. Se tabell 2.

Tabell 2: Kommunernas/stadsdelarnas svar på frågor om kunskapsbaserad verksamhet, ÖJ 2022

Fråga	Antal som svarar "ja"	Antal som svarar "nej"
Används strukturerad utredningsmall som inkluderar barns situation i alla utvärderingar?	14 (varav 1 svarar "delvis")	0
Används den standardiserade bedömningsmetoden FREDA?	13	1
Finns aktuell rutin när vuxen utsatts för våld?	11	3
Används standardiserade bedömningsmetoden FIA?	2	12
Används resultat från systematisk uppföljning för verksamhetsutveckling?	5	9
Redovisas data uppdelat på kön i den systematiska uppföljningen?	1	13
Används resultat från systematisk uppföljning uppdelat på kön för verksamhetsutveckling?	1	13

Beskrivning: För Göteborg finns ett svar per stadsområde. Svar saknas från två GR-kommuner. Sammanlagt antal möjliga svar är 14.

Informationen i tabell 2 bör dock tolkas med försiktighet. Förutom vissa osäkerheter vid inmatningen av data är frånvaro av implementering av ett visst stöd inte synonymt med ett sämre arbetssätt, och att en rutin är på plats eller att ett bedömningsstöd har implementerats är i sig ingen garanti för stärkt kvalitet i insatserna. Svaren kan dock vara relevanta att använda som ett diskussionsunderlag när det handlar om att utveckla och förbättra verksamheterna. Det som är värt att notera är att så pass få kommuner och stadsdelar uppgav att de använder resultat från systematisk uppföljning som grund för verksamhetsutveckling.

Vidare ställs i Öppna jämförelse-enkäten också frågor om andel handläggare inom myndighetsutövningen för ekonomiskt bistånd som har socionomexamen. Riksgenomsnittet var 74 procent under 2022. Enligt svar från GR-kommunerna varierar andelen handläggare med socionomexamen mellan 40 och 100 procent, se tabell 3.

Tabell 3: Andel handläggare inom ekonomiskt bistånd som har socionomexamen

Kommun/Socialförvaltning	2020	2021	2022
Ale	*	*	*
Alingsås	67,1	68,5	46,9
Göteborg	81	85	89
Härryda	79,4	76,8	85,5
Kungsbacka	*	55,6	*
Kungälv	89,2	94,1	100
Lerum	69,1	78,9	68,4
Lilla Edet	76,9	50	40
Mölnadal	94,6	100	100
Partille	91,7	91,7	100
Stenungsund	85,7	85,4	85,7
Tjörn	66,7	69,2	81,1
Öckerö	75	100	100
Göteborgs socialförvaltningar			
Gtb, Socialförvaltning Nordost	**	88,3	89
Gtb, Socialförvaltning Sydväst	**	78,3	92,3
Gtb, Socialförvaltning Centrum	**	89,5	94
Gtb, Socialförvaltning Hisingen	**	81,3	81,3
Hela Sverige	70	68	74

* Uppgift saknas i Öppna Jämförelser redovisning av respektive år. ** 2020 har Göteborgs tidigare stadsdelar redovisats, det går inte att jämföra värdena direkt, därför redovisas de inte i samma tabell.

Kunskapsstöd om ekonomiskt bistånd

Via Kunskapsguiden kan verksamhetsansvariga finna stöd från Socialstyrelsen och andra myndigheter och aktörer. Under temat ”Ekonomiskt bistånd” samlas och publiceras kunskapsstöd som ska vara baserade på bästa tillgängliga kunskap och bedöms relevanta för verksamhetsområdet.

Vissa av dessa stöd är generella för socialtjänsten. Det handlar om stöd för arbete med ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, individbaserad systematisk uppföljning, hbtq och bemötande i socialtjänsten. Andra stöd är sådana som inte är verksamhets-specifika men av hög relevans för socialsekreterarnas arbete med klienternas självförsörjning. Det handlar om stöd i arbete med arbetslöshet, hemlöshet och skuldproblem samt kunskap om Sveriges socialförsäkringssystem. Ytterligare stöd är specifikt utformade för verksamhetsområdet. Det handlar om yrkesintroduktion för handläggare inom ekonomiskt bistånd, stöd för att arbeta med jämställdhetsaspekter inom verksamhetsområdet samt verksamhets-specifikt arbete med barn- och unga och föräldralediga.

Nulägesanalys

I denna del redovisas en nulägesanalys av ekonomiskt bistånd i Göteborgsregionen. Först presenteras de frågor som varit vägledande för arbetet samt en redogörelse för hur frågorna har besvarats. Därefter presenteras resultatet av analysen.

Syfte och frågeställningar

Syftet med nulägesanalysen var att ge en aktuell beskrivning av var verksamheterna befann sig våren 2023 och därmed främja ett framtida forsknings- och utvecklingsarbete berör frågeställningar som är relevanta för yrkesverksamma inom verksamhetsområdet.

Följande tre frågeställningar har väglett arbetet med nulägesanalysen:

1. Vilka centrala utmaningar uppfattar socialsekreterare och ledare att verksamhetsområdet står inför idag?
2. Vilka utvecklingsarbeten pågår inom verksamhetsområdet bland deltagande kommuner?
3. Vilka kompetensutvecklingsbehov finns inom verksamhetsområdet i Göteborgsregionen?

Tillvägagångssätt

I arbetet med nulägesanalysen har flera olika informationskällor använts. Nedan beskrivs varje informationskälla för sig.

Projektgruppsmöten

Den mest centrala källan till information har varit projektgruppen, det vill säga den grupp med utsedda personer från de åtta kommuner som deltagit i förstudiearbetet. Vid projektstart tillsatte kommunerna själva deltagare. Deltagarnas uppdrag var att bära den egna kommunens perspektiv in i gruppens samtal och att förankra frågor i sin hemmaorganisation. Sju kommuner representerades av vardera en person och Göteborg representerades på grund av sin storlek av två personer. Projektgruppens medlemmar hade titlarna förste socialsekreterare, enhetschef och plattformsledare.

Under förstudiefasen har projektgruppen träffats sex gånger, varav fem gånger digitalt och en gång fysiskt. Träffarna har förberetts och letts av personal från GR. Träffarna har dokumenterats genom att löpande föra anteckningar under mötena.

Inför den första träffen besvarade projektgruppsdeltagarna en kort enkät via Microsoft Forms i syfte att ge ett underlag för den kommande dialogen. I enkäten ställdes frågor om vilka utmaningar som projektgruppen uppfattade att verksamhetsområdet står inför, vilka kompetensutvecklingsbehov som uppfattades

finnas inom verksamhetsområdet och vilka förändringsarbeten som pågick i kommunerna.

Vid det andra tillfället genomfördes en workshop där enkätsvaren rörande verksamhetsområdets utmaningar bearbetades. Projektgruppen enades om att verksamhetsområdets viktigaste utmaningar handlar om: effektiva arbetssätt för personer med långvarigt försörjningsstöd, samverkan med externa aktörer, digitaliseringens konsekvenser och verksamhetsområdets status (se vidare under rubriken *Fråga 3: Centrala utmaningar*).

Vid det tredje tillfället diskuterades en prioritering av utmaningarna utifrån hur relevanta de bedömdes vara att beröra i ett kommande forsknings- och utvecklingsarbete. Projektgruppen valde att gå vidare och göra intervjuer med fem socialsekreterare i syfte att fördjupa förståelsen för centrala aspekter av de fyra utmaningarna (se nästa avsnitt under rubriken *Intervjuer med socialsekreterare*).

Vid det fjärde mötestillfället lyftes citat från intervjuerna med socialsekreterare för fördjupad reflektion i projektgruppen.

Vid det femte tillfällena diskuterades verksamhetsområdets kompetensutvecklingsbehov. Projektgruppen bidrog med verksamhetsspecifik kunskap in i utformningen av en enkät (se nedan under rubriken *Enkät till första linjens arbetsledare*).

Vid det sjätte och sista tillfället diskuterades ett utkast på nulägesanalysen och särskilt formuleringen av utmaningarna.

Projektgruppens möten har varit viktiga för att kunna kartlägga de utmaningar som verksamma inom ekonomiskt bistånd uppfattar vara viktigast. En svårighet i projektgruppens arbete har varit den inledningsvis breda ansatsen i kombination med kommunernas olikheter. Projektgruppen har på korta mötestider behandlat många och komplexa frågor. Det har därför inte varit möjligt att förankra alla beslut. Den slutliga analysen av intervjumaterialet har endast gjorts av personal på GR.

Intervjuer med socialsekreterare

I syfte att fördjupa förståelsen för de utmaningar som projektgruppen lyfte fram genomfördes fem intervjuer med socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd.

En självklar fördjupning rörde konsekvenser av digitaliseringen inom verksamhetsområdet. Intervjuer genomfördes därför med två socialsekreterare som arbetade i två GR-kommuner där ett digitaliseringsarbete pågick våren 2023. I intervjuerna ställdes frågor om digitaliseringens konsekvenser, dels för det egna arbetet, dels för klienterna.

I projektgruppens samtal om verksamhetsområdets utmaningar blev det dock tydligt att kommunerna befinner sig i olika faser av arbetet med digitaliseringen. Kommuner

som kommit längre hade fler frågor som rör konsekvenser av digitaliseringen än kommuner där digitaliseringen inte kommit lika långt. Det som förenade kommunerna, oavsett var de befann sig när det gäller digitaliseringssträvandena, var funderingar om det sociala arbetets innehåll. Vissa kommuner digitaliserar med en ambition att möjliggöra minskad administrativ tid för socialsekreterarna till förmån för det klientnära sociala arbetet med att stötta individer till självförsörjning. Ambitionen att stärka det klientnära sociala arbetet delades även av kommuner där digitala verktyg inte står i fokus för ett förändringsarbete.

I syfte att fördjupa förståelsen för socialt arbete inom ekonomiskt bistånd genomfördes tre intervjuer med socialsekreterare som arbetar i två olika kommuner. I dessa intervjuer ställdes frågor om hur socialsekreterarna konkret arbetar med klientgrupper som uppfattas svåra att ge stöd till självförsörjning. I intervjuerna ställdes också frågor om och i så fall hur socialsekreterarna idag arbetar med att ta reda på vilka arbetssätt som är effektiva.

Inledningsvis var ambitionen att gå vidare med ytterligare intervjuer med socialsekreterare. Intervjuerna genomfördes därför med syfte att testa och utveckla frågorna inför kommande intervjuer. Intervjupersonerna arbetade i tre olika kommuner på fem olika arbetsplatser. Bland de intervjuade fanns personer som arbetade i en stor, en mellanstor och i en liten kommun. Det insamlade materialet från de fem intervjuerna bedömdes dock vara tillräckligt för att besvara nulägesanalysens frågeställningar. Eftersom behov fanns av att kartlägga kompetensutvecklingsbehov valde projektledaren att i stället för ytterligare intervjuer utforma en enkät till arbetsledare och chefer.

Enkät till första linjens arbetsledare

För att besvara frågor om kompetensutvecklingsbehov inom verksamhetsområdet skickades en webbaserad enkät ut med stöd av projektgruppen till första linjens chefer och arbetsledare i samtliga kommuner i Göteborgsregionen. I enkäten ställdes frågor om antal medarbetare och deras tid i yrket.

Projektgruppen valde ut 20 olika kompetensområden som bedömdes vara relevanta för verksamhetsområdet. Frågor ställdes om kompetensområdenas vikt och i vilken grad som medarbetare idag tillgodoser kompetensbehovet inom respektive område. Slutligen ställdes frågor om förutsättningar att omhänderta kompetensutvecklingsinsatser. De tio enkätfrågorna redovisas i bilaga 1.

Enkäten bevarades av 26 personer från 12 av Göteborgsregionens 13 kommuner. Det är osäkert hur många chefer och arbetsledare som arbetar i första linjen inom ekonomiskt bistånd i Göteborgsregionens kommuner. I Göteborg finns 28 enhetschefer och i övriga kommuner finns åtminstone tolv chefer eller arbetsledare. Det totala antalet arbetsledare och chefer som var målgrupp för enkäten är åtminstone 40. Det innebär att svarsfrekvensen uppskattningsvis är 65 procent och att bortfallet huvudsakligen skett bland Göteborgs enhetschefer.

Fråga 1: Centrala utmaningar

Den första frågan som nulägesanalysen skulle besvara var vilka utmaningar som personer verksamma inom ekonomiskt bistånd uppfattar att verksamhetsområdet står inför. I detta kapitel redogörs först för fyra utmaningar som projektgruppen uppfattade som centrala för verksamhetsområdet. Därefter redovisas en analys av intervjuer med socialsekreterare. Dessa intervjuer genomfördes i syfte att fördjupa förståelsen för verksamhetsområdets utmaningar.

Digitaliseringens påverkan på det sociala arbetet

I förstudiens projektplan beskrevs en grundfråga vara vilken påverkan digitaliseringen får på verksamhetsområdet i allmänhet och det sociala arbetet i synnerhet. I projektgruppsarbetet blev det dock tydligt både hur olika långt de åtta deltagande kommunerna kommit när det gäller digitalisering och hur olika de prioriterade denna fråga inför ett eventuellt kommande forsknings- och utvecklingsarbete.

I projektgruppen fanns både kommuner som befann sig i fasen av att diskutera om digitalisering är en lämplig väg att gå och kommuner som infört ett automatiserat beslutsstöd för bedömning av rätt till ekonomiskt bistånd. Vidare fanns hos de två kommuner som kommit längst i digitaliseringen olika sätt att arbeta. Mölndals stad har delat upp sina socialsekreterare i två grupper och särskilt deras uppdrag. En grupp av socialsekreterare ansvarar för bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd medan den andra arbetar med stöd till självförsörjning och samverkan med arbetsmarknadsenheten eller andra externa aktörer. Klienterna har två ansvariga handläggare, en från respektive enhet. I Göteborg har förändringsarbetet ännu inte kommit lika långt, och här finns inte heller någon avsikt att särskilja uppdragen åt mellan olika socialsekreterare. Båda uppdragen ska fortsatt vara kvar på samma enhet.

Något som förenade projektgruppsmedlemmarna i samtalen var ambitionen att lägga mer tid på det sociala arbetet, en ambition som också bekräftades i intervjuerna med socialsekreterarna. Vissa kommuner digitaliserar med en tydlig ambition att frigöra tid från administrativt arbete till att kunna bedriva mer socialt arbete. Andra kommuner ställer sig mer tveksamma till nyttan av digitalisering men är eniga med ambitionen att socialsekreteraren bör ges bättre ramar att driva ett kvalificerat socialt arbete.

Det sades också vara viktigt att inse att digitalisering kan genomföras med olika syften. Det kan handla om **klienterna** där den förväntade nyttan är mer likvärdiga bedömningar eller ett mer tillgängligt stöd. Det kan handla om **professionen** där den förväntade nyttan är färre administrativa arbetsuppgifter och mer tid att bedriva socialt arbete. Det kan också handla om **organisationen** där den förväntade nyttan handlar om effektiviseringar i syfte att minska utgifter i den kommunala budgeten.

I relation till de förändringar som nu pågår inom verksamhetsområdet finns en mängd frågor som skulle behöva besvaras och som kan vara av intresse att undersöka

i ett kommande forsknings- och utvecklingsarbete: Vilken betydelse får olika sätt att organisera stödet för klienternas väg mot självförsörjning? Vad gör olika sätt att organisera arbetet med socialsekreterarnas yrkesroll? Och framför allt: När kommunerna fram till syftet med förändringen (dvs. exempelvis ökad likvärdighet och tillgänglighet, mer tid för socialsekreterarna att bedriva socialt arbete eller kostnadsreducering)?

Effektiva arbetssätt för personer med långvarigt försörjningsstöd

I en enkät som projektgruppen i inledningen av arbetet med förstudien besvarade lyftes fungerande arbetssätt för klienter med långvarigt försörjningsstöd tydligast fram som en utmaning. Ett typiskt svar visas i citatet nedan.

Att få ut de som har haft långvarigt ekonomiskt bistånd i arbete/eller annan ersättning som sjukersättning. (Enkät svar från projektgruppsdeltagare)

I enkätsvaren nämndes klienter med psykisk ohälsa och/eller beroendeproblematik, klienter som inte har tillräcklig progression i sina SFI-studier eller har låg utbildningsbakgrund samt klienter som fått avslag på ansökan om aktivitets- eller sjukersättning men som fortsatt är sjukskrivna av läkare.

I projektgruppens inledande möten talades det om klienter med *komplex problematik* som särskilt utmanande när det kommer till att veta vilka arbetssätt och stöd som fungerar. I de efterföljande intervjuerna med socialsekreterare som är verksamma inom ekonomiskt bistånd ställdes därför frågor om huruvida begreppet ”komplex problematik” används och vad det i så fall betyder. I citatet nedan visas ett exempel på hur dessa klienter beskrivs:

Man kanske har en fysisk eller psykisk ohälsa som inte är, liksom diagnostiserad direkt, i kombination med andra bekymmer som missbruk. Eller att man aldrig varit, eller aldrig kommit in på arbetsmarknaden till exempel. Att man har språksvårigheter, svårt att kommunicera på svenska till exempel, då i kombination med dålig ekonomi. (Intervju med socialsekreterare)

Begreppet tycks syfta på klienter som har flera olika, och ibland för socialsekreterarna dolda, skäl till sina försörjningshinder och som trots en god arbetsmarknad inte når målet om självförsörjning. Det kan också ibland handla om att klienten saknar insikt i sina svårigheter.

I projektgruppens samtal problematiserades senare användningen av begreppet *komplex problematik* eftersom det tenderar att beskriva individen som ”ägare” av ett problem. Snarare handlar det om att socialsekreterarnas bedömningar blir svårare att göra och att behoven inte alltid är tillräckligt tydliga för socialsekreteraren. Socialtjänstens förmåga att möta behov påverkas också av att ansvaret för att arbeta med klientens behov är uppdelat på många olika aktörer. Arbetet är beroende av hur väl andra aktörer utför sina uppdrag. Det betyder att arbetet som socialsekreteraren måste utföra blir mer komplext.

Förutom att begreppet komplex problematik tenderar att lägga över ansvaret på klienterna är det heller inte tillräckligt precist för att fungera i en analys och används därför inte fortsättningsvis i denna text. I stället används ”klienter med långvarigt försörjningsstöd”.

Samverkan mellan ekonomiskt bistånd och andra aktörer

En annan tydlig utmaning som lyftes fram i projektgruppens enkätsvar och efterföljande samtal var samverkan med andra aktörer såsom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och hälso- och sjukvården.

Behovet av att få till stånd en fungerande samverkan med andra aktörer är förstas sprunget ur det faktum att flera olika faktorer ofta är skäl till individers behov av försörjningsstöd. En person med beroendeproblematik behöver behandling. En person med psykisk ohälsa behöver vård. Socialsekreterarnas förmåga att hjälpa en individ till självförsörjning blir då avhängig hur väl andra aktörer klarar av sina uppdrag och hur framgångsrikt socialsekreterarens samarbete med andra aktörer blir.

I projektgruppens samtal diskuterades samarbetssvårigheterna med den regionala hälso- och sjukvården som sades finnas både i relation till primär- och specialistnivån. Det beskrevs handla om individer som inte kommer in i vårdkedjan, eftersom de exempelvis har ett pågående missbruk, och om individer som kommer in men som inte följs upp och fastnar i insatser som inte ger tillräcklig vård. Här pekades särskilt unga personer ut, bland annat den målgrupp med unga vuxna som kallas för ”hemmasittare”. Klienterna uteblir ofta från läkarbesök och kommer därför inte vidare i sin vårdkedja. Först när individens vårdbehov kartlagts och bedömts kan vården ge ett utlåtande som kan användas för att ge individen ersättning från exempelvis Försäkringskassan. Detta innebär att individen blir kvar på försörjningsstödsenheten. Denna typ av problem beskrivs som att problem ”lastas över på kommunerna”.

Projektgruppen beskrev både en kunskapsbrist och vad som uppfattades som ett problematiskt förhållningssätt hos en del vårdanställda samt bristande tillgänglighet hos vårdpersonal. Läkare sades ofta sakna insikter om försäkringsmedicinska aspekter vilket gör att de underlag som skrivs inte möjliggör för individen att få någon annan ersättning. Vårdens personal beskrevs inte heller alltid ”se målgruppen” eller ”jobba aktivt med den”. Förhållningssättet hos vårdpersonal uppfattades vara att individerna ändå kan ”gå på försörjningsstöd” och att det därför inte är nödvändigt att jobba aktivt med deras behov. Socialsekreterarna blir då ett slags ”polis” vilka måste bevaka och granska de underlag som vården skapar.

Projektgruppen menade att de här individerna ofta tar mycket tid i anspråk från vårdcentralerna och psykiatrimottagningar och att ett bättre fungerande samarbete med socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd skulle kunna gagna också vården.

En del av svårigheterna med samverkan mellan ekonomiskt bistånd och vården antogs bero på hög personalomsättning bland läkare men också på okunskap i läkarkåren när det gäller verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd.

Projektgruppen nämnde också samarbetssvårigheter med Arbetsförmedlingen. De beskrev en bristande tillgänglighet och avsaknad av personliga kontakter efter myndighetens omorganisation och att de var missnöjda med de insatser som Arbetsförmedlingen tillhandahåller. Här nämndes dock att det pågår ett förändringsarbete som bedömdes vara bra att avvakta och se resultatet av.

En reflektion i projektgruppen rörde de samverkansavtal som finns mellan kommunerna och Västra Götalandsregionen. Flera personer i gruppen uppfattade att verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd inte ryms eller får tillräckligt genomslag i dessa avtal. Det uppfattades fungera bättre för andra av kommunens verksamhetsområden, exempelvis missbruk och LSS. På frågan om gruppen visste hur de skulle lyfta en fråga i strukturen för vårdssamverkan mellan huvudmännen verkade flera osäkra på hur de skulle gå till väga.

Verksamhetsområdets och yrkets status

Ytterligare en utmaning som projektgruppen lyfte fram handlar om att verksamhetsområdets och yrkesrollens status ibland uppfattades vara låg.

Med begreppet *status* avses här den ställning eller det anseende som verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd, eller en företrädare för verksamhetsområdet, får i en extern betraktares ögon.

Flera olika aktörer beskrevs av projektgruppen inte alltid tillräckligt högt värdera verksamhetsområdet. Det handlade om nämndpolitiker och om samarbetsparter, antingen från en annan kommunal verksamhet eller en annan myndighet, som socialsekreteraren ska samarbeta med runt klienten, och där samarbetet hämmas av en negativ bild av verksamhetsområdet. Ett exempel på detta illustreras i nedanstående citat:

Socialtjänsten är lite av ett rött skynke för ganska många som tycker att vi ställer till det för människor/.../ (Intervju med socialsekreterare)

Ekonomiskt bistånd uppfattades vara ett område inom socialtjänsten som i större utsträckning än andra påverkas av svängningar i den politiska opinionen. Klienternas skäl till behov av stöd uppfattades lättare att ifrågasätta än andra klientgruppers och att styrningsinitiativen därmed blir fler. Verksamhetsområdet tenderar att reduceras till enbart en fråga om utgifter i den kommunala budgeten och det uppfattades ibland vara svårt att förmedla till de politiska beslutsfattarna att socialsekreterarna bedriver ett kvalificerat socialt arbete med att ge individer stöd till självförsörjning.

Verksamhetsområdets och yrkesrollens status kopplades också ihop med framtida möjligheter att kompetensförsörja verksamhetsområdet. Förmåga att rekrytera rätt

kompetens sades hänga ihop med hur verksamhetsområdet och yrkesrollen betraktas. Rekryteringsutmaningarna beskrevs främst handla om svårigheter att hitta personal med socionomkompetens. I projektgruppen gavs berättelser av att nyutexaminerade socionomer ofta har en förenklad och ibland negativ bild av verksamhetsområdet redan när de går ut på arbetsmarknaden, vilket uppfattades försvåra möjligheterna att attrahera personal till utlysta tjänster.

Analys av intervjuer

Inom ramen för nulägesanalysen har fem intervjuer genomförts med socialsekreterare. I två av intervjuerna ställdes frågor om konsekvenser av digitaliseringen på det sociala arbetet. Svaren på intervjufrågor om digitaliseringens konsekvenser präglades av en osäkerhet på grund av att implementeringen ännu inte hade pågått särskilt länge i de aktuella kommunerna. Av denna anledning behandlas de inte närmare här. I tre av intervjuer ställdes frågor om klientnära socialt arbete inom verksamhetsområdet.

Syftet med intervjuerna var att fördjupa förståelsen för verksamhetsområdets utmaningar och för vad socialt arbete inom ekonomiskt bistånd konkret är samt för att skapa ett underlag för samtal om vilka frågor som är relevanta att undersöka i ett framtida forsknings- och utvecklingsarbete.

Nedan redogörs först för hur klientnära socialt arbete beskrivs i intervjuerna. Därefter lyfts de variationer i intervjupersonernas utsagor som framträtt vid noggranna genomläsningar av intervjumaterialet. Dessa variationer kan vara av intresse att ta hänsyn till eller att undersöka vidare i ett framtida forsknings- och utvecklingsarbete.

Beskrivningar av socialt arbete inom verksamhetsområdet

Det sociala arbetet inom ekonomiskt bistånd beskrivs i intervjuerna handla om i huvudsak fyra delar: bedömningar av klienternas behov, samarbete med andra aktörer, klientmöten och planering av insatser.

Bedömningar av klienternas behov

En viktig del av det sociala arbetet inom ekonomiskt bistånd (liksom i övrig socialtjänstverksamhet) rör bedömningar av klienternas behov. För att kunna ge en människa stöd behöver vi förstå vilka behov hen har.

Uppdraget inom ekonomiskt bistånd gör det nödvändigt att i huvudsak göra två typer av bedömningar. Grunduppdraget är att ge individen stöd att bli självförsörjande och för det krävs en bedömning av individens behov. Det andra är att bedöma individens rätt till ekonomiskt bistånd till dess att målet om självförsörjning nås. Det som i huvudsak har undersökts i intervjuerna är hur det klientnära arbetet går till och hur socialsekreterarna arbetar med uppdraget att hjälpa individen att nå målet om självförsörjning. Inga särskilda frågor har ställts i intervjuerna när det gäller bedömning av klienternas rätt till ekonomiskt bistånd.

Flera intervjupersoner beskrev att bedömningarna initialt handlar om att välja vilken "väg" i organisationen som individen ska guidas till. Bedöms individen klara av att arbeta handlar det om en väg medan de som inte bedöms klara av ett arbete behöver guidas en annan väg, där målet i stället är någon form av ersättning.

Jag tänker att... på ett sätt är det ganska enkelt. Det man jobbar för är att lokalisera vilken väg mot självförsörjning den här personen kan ta. Finns det någon chans att den här personen kan klara ett arbete, då har vi det spåret. Det är ganska många av mina ärenden där jag inte tror det och då får man gå andra vägen mot sjukersättning. Några andra vägar finns inte, som jag ser det. /.../ Det är det första, åt vilket håll ska jag gå? (Intervju med socialsekreterare)

För att göra bedömningen sa de intervjuade socialsekreterarna att de i den inledande fasen behöver *kartlägga* och *utvärdera* var individen befinner sig idag och vad som föranleder behov av försörjningsstöd, vilka insatser som gjorts tidigare, vilka andra aktörer som är aktuella att ha kontakt med och vad individen själv tänker kring sin situation. I intervjumaterialet finns både socialsekreterare som använder ett bedömningsstöd, i form av förutbestämda frågor som ska ställas till alla, och de som inte gör det. Ingen intervjuad socialsekreterare sade sig använda det bedömningsstöd som finns tillgängligt på Kunskapsguiden, Förutsättningar i arbete (FIA).

En utmaning när det kommer till att bedöma individens behov är att få tillgång till tillräckligt med information. Det beskrevs ibland vara svårt att skapa en tillräckligt tillitsfull och öppen relation med klienten när socialsekreteraren samtidigt har makt att besluta om det ekonomiska biståndet. Detta kan utgöra ett hinder i bedömningen av klientens behov.

De vill inte öppna sig för mig alltid. De känner inte mig /.../ Och det som händer när de får ansöka om ekonomiskt bistånd, det är att jag sitter på en maktposition där jag avgör om de får pengar eller inte. (Intervju med socialsekreterare)

En annan utmaning som beskrevs i intervjuerna handlade om att det kan vara svårt att få tillräckligt med tid för varje klient. För att göra bedömningar av behov behöver information samlas in, och i detta arbete är klientmöten viktiga, möten som ibland kan vara svåra att få tid att genomföra.

I intervjumaterialet fanns flera berättelser om att bedömningarna ofta behöver omprövas över tid. De bedömningarna som görs initialt kan behöva revideras när mer information framkommer, särskilt i de fall när klienterna har flera orsaker till sitt behov av försörjningsstöd. I citatet nedanför beskriver en socialsekreterare hur hen upprepade gånger omprövar sina tidigare antaganden i sökandet efter att förstå individens behov.

Jag tänker så här. När man får en ny klient så brukar det hamna i... först får man information om saker och ting, eftersom vi aldrig startar, det är alltid ett mottag eller en överflytt. Och då börjar man spekulera kring den här informationen och försöker hitta vad det finns mer. Det är sällan hela sanningen. Man börjar träffa personen och oftast hamnar man i: "Jag fattar ingenting. Vad är det som händer? Varför är det så konstigt?" /.../ Sen hamnar det, efter en stund: "Nu tror jag att jag fattar! Nu börjar jag förstå vad som händer!". Det kan handla om att man får information från olika saker som personen provar, man samlar in information från andra personer och man träffar personen och pratar. Sen går det lite tid och så hamnar man igen: "Jag trodde att jag hade fattat, men det hade jag kanske inte." Och så får man börja om. Jag tror att tiden, kontinuiteten gör att man kan... annars kommer man

inte dit att förstå vad problemen egentligen är. Oftast, sen är det olika, men det är ganska vanligt.
(Intervju med socialsekreterare)

Spindeln i nätet i ett samarbete runt individen

Inom ekonomiskt bistånd, och särskilt i arbetet med klienter som har ett långvarigt mottagande av försörjningsstöd och flera skäl till sitt behov av försörjningsstöd, beskrivs samarbetet med andra aktörer som ett av de mest centrala verktygen. När socialsekreterarna ombads beskriva hur de arbetar var samarbetet med andra aktörer framträdande i berättelserna, som exempelvis i citatet nedan.

Det är mycket samarbete med andra enheter, det är samarbete med vården, med vuxen[enheten], samarbete med arbetsmarknadsenheten, arbetsförmedlingen... psykiatrin. /.../ Det är mycket... ringande... dokumentation, när man har kontakt, mycket möte med andra. Integration jobbar vi mycket med på den avdelningen. Det är mycket kontakter som tas med andra aktörer. Det är inte bara jag.
(Intervju med socialsekreterare)

Flera berättelser gavs av socialsekreteraren som ett slags ”spindeln i nätet” bland aktörer runt individen och som den som i välfärdens utbud av stöd och insatser har i uppdrag att ”se hela människan”.

Socialsekreterare gav uttryck för en frustration att samarbetet med andra aktörer ibland är svårt och kan ta mycket tid i anspråk. Förutom att de många kontakterna kan vara tidskrävande har inte heller samarbetsparter alltid en positiv syn på verksamhetsområdet vilket försvårar socialsekreterarnas arbete.

Klientmöten

Hur klientmötena ser ut skiljer sig förstås beroende på klienternas behov. Individer som bedöms själva ”kunna ta sitt ansvar” kräver inte lika mycket tid från socialsekreterarna. Här handlar det främst om att ”kontrollera” eller ”följa upp” att individen följer sin plan och därmed är berättigad till ekonomiskt bistånd. Andra klienter sades behöva mer av ett ”hållande, en mer tät kontakt och ett större stöd.

I berättelserna om de klienter som har flera olika och ibland dolda skäl till behov av försörjningsstöd lyftes vikten av att arbeta relationsbyggande. Ett lämpligt bemötande av individen framhölls som viktigt.

Också i relation till det klientnära arbetet diskuterades svårigheterna att kombinera uppdraget med att ha makt över beslut om pengarna, som i citatet nedan.

Alltså det är ju dubbelt, för samtidigt så har ju vi krav, alltså lagar och regler att förhålla oss till. Och försörjningsstöd är inte kravlöst, utan för att jag ska kunna fatta beslut om ekonomiskt bistånd måste ju jag liksom ha någon grund för det. Det är det här dubbla. Det handlar om att man dels ska ställa krav och sedan också försöka motivera personen att göra det som man tänker att personen behöver.
(Intervju med socialsekreterare)

Flera berättelser finns också av hur socialsekreteraren i klientarbetet arbetar ”hands-on” genom att exempelvis följa med individen till vårdcentralen eller utföra vissa uppgifter åt klienten, såsom att hjälpa till att betala räkningarna. Samtidigt uttrycktes

ett behov av att göra klienten delaktig i processen och att socialsekreteraren måste skapa förutsättningar för klienten att kunna ta ett eget ansvar.

Också i relation till det klientnära arbetet beskrevs tiden vara en utmaning. Hur frekvent socialsekreteraren träffar klienten beror förstås på klientens behov men flera beskrev att just gruppen som har långvarigt försörjningsstöd ofta kräver mer tid än vad som finns.

Planering av insatser

Utifrån klientens behov, och beroende på om målet är arbete eller om det handlar om annan form av försörjning, ska olika insatser planeras för klienten. Som gjorts tydligt ovan är socialsekreterarna här beroende av det stöd, den vård och övriga insatser som tillhandhålls av andra aktörer. Insatserna kan handla om rehabilitering, arbetsträning eller arbetsförmågebedömningar och tillhandhålls av andra kommunala verksamheter, exempelvis arbetsmarknadsenheter, eller andra aktörer, exempelvis samordningsförbund.

I intervjuerna lyftes brist på insatser som matchar klienternas behov fram som en viktig utmaning. För socialsekreteraren kan det försvåra arbetet. Att behöva villkora ekonomiskt bistånd med närvaro i en insats som inte bedöms matcha klientens behov kan upplevas svårt och trööstlöst.

Inga specifika frågor ställdes i intervjuerna kring vilka insatser som saknas. Men flera insatser efterfrågades spontant av intervjupersonerna: sociala insatser för personer som är i ett pågående missbruk och särskilt de som också har psykisk ohälsa, insatser för äldre personer med låg kunskap i svenska språket och fler möjligheter att göra arbetsförmågebedömningar som håller för att Försäkringskassan ska kunna bevilja sjuk- eller aktivitetsersättning. Intervjupersoner pekade också på att bostadssituationen för många klienter är svår och en starkt försvårande omständighet när målet om självförsörjning ska nås.

Ett problem som också lyftes i intervjuerna var kopplingen mellan socialsekreteraren som utreder klienternas behov och den insats eller den verksamhet som ska tillgodose behoven. För att klienten ska nå målet om självförsörjning krävs ett fungerande samarbete och en närhet mellan dessa två aktörer.

Arenor för kunskap och lärande

Förutom frågor om hur det sociala arbetet bedrivs ställdes också frågor om hur socialsekreterarna vet att deras arbetssätt med klienter fungerar och i vilka forum de eventuellt arbetar med att ta reda på det.

När dessa frågor ställdes reflekterade intervjupersonerna främst i relation till arbetet med enskilda individer. Berättelserna handlade om att socialsekreterarens bemötande i ett specifikt fall eller om hur en viss klients behov bäst ska tillgodoses. Berättelserna handlade alltså främst om ett prövande och ett undersökande av vad som fungerar i relation till socialsekreterarens arbete med en enskild individ.

Intervjupersonerna berättade även om att reflektion kring lämpliga arbetssätt med klienten ofta sker på tu man hand med en kollega i korridoren eller med enhetens förste socialsekreterare på regelbundna avstämningar.

Intervjupersonerna beskrev också att reflektion kring enhetens arbetssätt kan ske på möten tillsammans med kollegor. Dessa forum kallas olika saker beroende på syfte och beroende på i vilken organisation som socialsekreteraren arbetar. Det handlar om regelbundna möten där diskussion förs både om hur enskilda klienter, eller en viss typ av klientärenden ska hanteras, och möten som mer består av ett generellt stöd och reflekterande samtal, exempelvis när det gäller vad arbetet väcker för typ av känslor hos socialsekreterarna. Någon påpekade att samtalen sällan blir så djuplodande vid dessa tillfällen.

Variationer av relevans att undersöka och beakta

Vid noggranna genomläsningar av intervjusvaren kan vissa variationer noteras. Här lyfts fyra variationer fram som bedöms relevanta att beakta eller undersöka vidare i ett framtida utvecklingsarbete.

Synen på socialsekreteraren som en insats i sig

En variation i det insamlade materialet rör huruvida motivationsarbete tas upp spontant av intervjupersonerna eller inte, och hur intervjupersonerna beskriver att de arbetar med individerna. I två av de tre intervjuer som hade fokus på socialt arbete lyfts inte "motivationsarbete", "socialt förändringsarbete" eller liknande begrepp spontant. En av intervjupersonerna uttrycker till och med en viss tveksamhet till om motivationsarbete är rätt ord för att beskriva det hen gör.

/.../motivationsarbete bygger på att jag och klienten har en bra relation som... det beror på. En kvinna jag hade på besök i går som är sjukskriven... vi pratade lite om vad hon kan göra för att må bättre. Jag erbjöd mig om att följa med till vården. Vi kom in på att hon kan ta den kontakten... men motivationsarbete... det är lättare med de som står närmare arbetsmarknaden. De har lite mer hopp, de har... Det som hon och jag pratade i går, det var inte så att jag tänkte att det var ett motivationsarbete. (Intervju med socialsekreterare)

Samtidigt beskriver en annan intervjuperson, utan att frågan ställts uttryckligen, att hens arbete med klienter handlar om att arbeta "motiverande".

Det man själv kan bidra med är mycket... motiverande eller försök att lokalisera, vad behöver du ändra på i livet för att det ska bli bättre? Prata mer om det än att prata om att söka jobb och få in papper bara för sakens skull. Det är inte någon poäng tycker jag. Att kräva sjukintyg bara för att... kan jag tycka är ganska illa. (Intervju med socialsekreterare)

Skillnaderna mellan dessa utsagor ska inte övertolkas. De kan handla om att intervjupersonerna lägger olika betydelse i begreppet motivationsarbete och behöver inte stå för olika sätt att konkret utföra sitt arbete. Men variationerna i utsagorna skapar ändå frågor om hur yrkesrollen socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd betraktas och förstås. Betraktas rollen främst som ett slags lotsfunktion som kan informera klienter om andra välfärdsaktörers insatser och stöd, eller betraktas den också som en social insats i sig där uppdraget är att bedriva ett motivations- och förändringsarbete med klienterna? Och om yrkesrollen också ska betraktas som en

social insats i sig själv blir följdfrågan vilka villkor och förutsättningar som socialsekreterarna ges att fylla en sådan roll, särskilt eftersom tiden för klientnära arbete uttrycks vara otillräcklig.

Organisering av arbetet

En annan variation i intervjumaterialet handlar om hur arbetet organiseras på olika sätt i olika kommuner eller verksamheter.

En sådan skillnad handlar om att verksamhetsområdets två grunduppdrag - bedömning av behov tillsammans med stöd för att komma i självförsörjning och bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd - antingen ligger inom samma organisatoriska enhet, eller att de två uppdragen separeras i två skilda enheter. Här kan alltså de två typerna av bedömningar av klienternas behov antingen göras av samma socialsekreterare eller på två olika enheter av två olika socialsekreterare/handläggare.

En annan skillnad handlar om att socialsekreterare inom samma enhet antingen är så kallade generalister och arbetar med alla klienter oavsett behov, eller att det finns en specialisering inom enheten där socialsekreterarna arbetar mer fokuserat med en särskild klientgrupp, exempelvis unga klienter eller klienter med ett rehabiliteringsbehov. Här handlar det om att behov hos en socialsekreterares klienter antingen kan antas likna varandra alternativt uppvisa en större variation.

Vidare tycks det finnas skillnader när det gäller mottagningsenheternas uppdrag och kompetens. Det handlar om de funktioner som först tar emot klienters ansökan om ekonomiskt bistånd där bemötande blir viktigt och olika kompetenser har olika förmåga att identifiera behov och ge klienten ett adekvat stöd.

Ytterligare skillnader finns. En sådan handlar om att särskilda funktioner kan ha inrättats, såsom exempelvis handläggare med uppdrag att granska om felaktiga utbetalningar skett eller personer som tillhandahåller stöd för klienterna vid digitala ansökningar om ekonomiskt bistånd. En annan skillnad handlar om hur nära socialsekreterarna arbetar med kommunernas arbetsmarknadsenheter. Här kan finnas både samlokalisering, gemensamt chefs- och ledarskap samt gemensam nämnd eller att enheterna arbetar under olika politiska nämnder och i helt skilda tjänstemannaorganisationer.

I intervjumaterialet lyfts argument för och emot olika sätt att organisera arbetet. Inom ramen för denna begränsade studie har inte varit möjligt att fördjupa sig i frågan om organiseringens betydelse. Men det är viktigt att påpeka att skillnader i organisering bör antas kunna få betydelse för hur arbete med klienterna går till och vilka resultat de får. Dessa skillnader är viktiga att beakta i studier av verksamhetsområdet men också viktiga studieobjekt i sig själva.

Bedömningar av orsak till behov av försörjningsstöd

Ytterligare en variation som är värd att beakta är hur bedömningar av klienters behov av stöd för sin försörjning konkret går till. Här finns i intervjumaterialet skillnad i

berättelserna av hur strukturerat arbetet sker, det vill säga om socialsekreterarna använder någon form av bedömningsinstrument i sitt arbete eller inte.

I intervjumaterialet lyftes också funderingar som handlar om skillnader mellan olika socialsekreterares bedömningar av orsak till behov av försörjningsstöd. Det gavs uttryck för farhågor att tolkningar av klienters orsaker till behov av försörjningsstöd ibland är förenklade vilket skulle kunna innebära att allt för många klienter klassificeras som "arbetslösa" när orsakerna egentligen är flera och kanske inte tillräckligt synliggjorda under utredningsfasen. I citatet nedan visas hur förenklade tolkningar hänförs till bristande erfarenhet hos utredande socialsekreterare.

Jag tycker... när man ser kartläggningar och att det är en väldigt stor andel som klassats som arbetslösa, då blir jag lite trött och tänker att det handlar nog om att det inte är så erfarna socialsekreterare. (Intervju med socialsekreterare)

En osäkerhet kring tolkningen av kodningen av klienters behov av försörjningsstöd är i sig en indikation för behov av utvecklingsarbete. Hur relevant ett sådant utvecklingsarbete är hänger ihop med hur information om orsaker bakom klienters behov av försörjningsstöd används. Får denna statistik påverkan på den lokala tillgången till insatser är det i allra högsta grad ett motiverat utvecklingsområde.

Variationer när det gäller frågor om kunskap och lärande

Den sista variationen i materialet som ska belysas rör socialsekreterarnas svar på frågor om vilka arbetssätt som är effektiva och hur de arbetar med att ta reda på vilka arbetssätt som fungerar.

Svaren på dessa frågor uppvisar en större variation, och framstod för vissa intervjupersoner svårare att besvara, än övriga frågor i intervjuerna. Ett sätt att tolka detta är som uttryck för en ovana hos socialsekreterarna att själv ställa sig, eller att av andra få, liknande frågor.

Intervjupersonernas associationer handlade om flera olika saker: om begreppet evidens, om kompetensutvecklingsinsatser, om att prova ut arbetssätt i mötet med enskilda klienter och om att använda utredningsmanualer i klientarbetet.

Bland intervjupersonerna fanns de som sade sig inte aktivt söka kunskap om arbetssätt och metoder utanför organisationen och inte heller deltagit i sammanhang där någon annan lyft in sådan kunskap. Men det fanns också de som beskrev att ansvarig förste socialsekreterare var behjälplig och regelbundet till gruppen lyfter in exempelvis ny rättspraxis för reflektion och lärande. Bland intervjupersonerna fanns berättelser om att brukaruppföljningar i form av enkäter till klienterna inte genomförs, men också berättelser om att brukaruppföljning görs regelbundet och att resultaten analyseras i arbetsgruppen.

När det gäller begreppet evidens gavs uttryck både för en viss osäkerhet kring vad det betyder, och en skepticism och ett ifrågasättande av möjligheten att skapa kunskap om det sociala arbetet som är generaliserbar och möjlig att omsätta i riktlinjer för hur

arbetet ska bedrivas. Någon uttryckte en önskan om att den kunskap som socialsekreterarna besitter oftare efterfrågades av personer i maktpositioner.

Här tycks finnas skillnader både i hur man på arbetsplatserna faktiskt gör och i förhållningssätt till begrepp som "evidens", "utvärdering" och "uppföljning". Det som bedöms mest relevantt att undersöka i ett fortsatt forsknings- och utvecklingsarbete är hur enskilda socialsekreterares kunskaper och erfarenheter från klientarbetet kan läggas samman till en mer gemensam kunskapsbas som också samtidigt kan underbyggas och med större tyngd hävdas vara tillförlitlig. Svaren i intervjuerna indikerar att uppföljning, lärande och reflektion i första hand sker runt enskilda klientärenden och blir en kunskap som socialsekreteraren själv besitter. Berättelserna om gemensamma uppföljningar, gemensamt lärande och gemensam reflektion är betydligt färre. En för verksamhetsområdet relevant fråga är hur en mer gemensam och tillförlitlig kunskapsbas kan byggas med utgångspunkt i de kunskaper som socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd idag besitter.

Sammanfattande reflektioner om centrala utmaningar

Projektgruppen prioriterade fyra utmaningar som särskilt viktiga för verksamhetsområdet: en osäkerhet kring vad som är effektiva arbetssätt för klienter med långvarigt försörjningsstöd, en upplevelse att samverka med andra aktörer inte fungerar väl, att verksamhetsområdet uppfattas ha låg status bland uppdragsgivare, socionomstudenter och samverkansparter samt en osäkerhet när det gäller vilka konsekvenser som den pågående digitaliseringen får för verksamhetsområdet. Tre aspekter ska här lyftas i syfte att stimulera reflektioner om dessa utmaningar.

Den första rör samverkansutmaningarna. Här tycks finnas behov av att i mellankommunal samverkan diskutera hur verksamhetsområdet synliggörs och hur verksamhetsföreträdare involveras i GR-kommunernas samverkan med den regionala hälso- och sjukvården. Det tycks vara relevantt att inom verksamhetsområdet arbeta med att synliggöra hur samverkan regleras i de regionala överenskommelserna och diskutera hur väl ekonomiskt bistånd som verksamhetsområde involveras i den lokala och den delregionala strukturen för vårdssamverkan.

Den andra aspekten rör osäkerheten när det gäller effektiva arbetssätt för klienter med långvarigt försörjningsstöd. Här blir viktigt att peka på nödvändigheten att lokalt undersöka de egna villkoren och förutsättningarna att införa arbetssätt som har vetenskapligt stöd. Men eftersom forskning om arbetssätt inom ekonomiskt bistånd är eftersatt är det många frågor som ännu är obesvarade. Därför blir det också viktigt att befintliga arbetssätt, likväl som initiativ till förändrade arbetssätt, noggrant följs upp och utvärderas i verksamheterna av de socialsekreterare och arbetsledare som där arbetar. Bedömningen av lämpligheten och effektiviteten i olika arbetssätt måste ske lokalt.

Den tredje aspekten följer på den andra. Om verksamheterna lokalt ska följa upp och utvärdera sina arbetssätt måste frågor lyftas om förutsättningarna som socialsekreterare och arbetsledare inom ekonomiskt bistånd ges att ta ett sådant ansvar. En viktig fråga att diskutera är vilken kapacitet - i bemärkelsen tillräckligt med resurser och kunskap - finns idag inom ekonomiskt bistånd, att driva en systematisk och kunskapsbaserad verksamhetsutveckling? Och hur kan denna kapacitet stärkas? Dessa frågor blir särskilt viktiga i tider när digitaliseringen öppnar upp möjligheter till förändrade arbetssätt.

Fråga 2: Pågående utvecklingsarbeten

Den andra frågan i nulägesanalysen var vilka utvecklingsarbeten som under våren 2023 pågick bland deltagande kommuner. I det som följer redovisas dels var de åtta kommunerna uppgav att de befann sig när det gäller digitalisering inom verksamhetsområdet, dels vilka övriga centrala utvecklingsarbeten som pågick. Syftet med kartläggningen var att vid ett framtida forsknings- och utvecklingsarbete inom verksamhetsområdet kunna ta hänsyn till och eventuellt stötta redan pågående utvecklingsinitiativ.

I **Ale** kan klienter lämna in sin återansökan om ekonomiskt bistånd digitalt. Ett arbete pågår med att införa "Mina sidor" så att klienten via ett bank-id ska kunna logga in och följa sin ansökan. Ale är på gång att införa ett automatiserat handläggningsstöd som tar fram beräkningsunderlag med grund i klientens uppgifter om inkomster och utgifter. Bedömningen av rätt till ekonomiskt bistånd ska fortsatt göras av socialsekreterare. Under 2020 bildade försörjningsstödsenheten gemensam arbetsgrupp med kommunens arbetsmarknadscoacher. Sedan 2021 tillhör försörjningsstödsenheten och arbetsmarknadscoacherna samma nämnd och samma tjänstemannaorganisation. Försörjningsstödsenheten arbetar tillsammans med arbetsmarknadsenheten för att utveckla stödet för långtidsarbetslösa som har flera olika skäl till arbetslöshet. Försörjningsstödsenheten har gått en utbildning i BIP⁶ och ska utveckla arbetssätt med hjälp av BIP-indikatorerna. Enheten deltar också i projektet Gränsgångare⁷ som syftar till att förbättra samverkan runt individer i behov av stöd för sin försörjning. Enheten arbetar också med att göra barnkonsekvensanalyser och bedöma risk för våld i nära relation i sina utredningar. En socialsekreterare arbetar med polisen i en social insats för kriminella personer.

I **Göteborg** pågår sedan 2021 ett större arbete med att digitalisera handläggningen av det ekonomiska biståndet. Klienter har möjlighet att lämna in en återansökan digitalt. Under 2023 införs ett automatiserat handläggningsstöd som tar fram ett beräkningsunderlag med grund i klientens uppgifter om inkomster och utgifter. Bedömningen av rätten till bistånd görs dock fortsatt av en socialsekreterare. Samtidigt införs nya tjänster i form av handläggare för felaktiga utbetalningar (FUT). Parallellt med dessa förändringar pågår ett arbete med att verkställa andra politiska

⁶ För mer information om BIP se: <https://vaeksthusets-kompetencecenter.dk/sv/forskning/>

⁷ I projektet deltar Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, den regionala primärvårds- och psykiatriverksamheten samt socialtjänsten och kommunens arbetsmarknadsenhet. Projektet drivs av tre samordningsförbund och finansieras av ESF-medel.

uppdrag. Det handlar om att implementera ett lokalt utvecklat stöd för att bedöma klientens behov av insatser, att implementera ett stöd för att göra barnkonsekvensanalyser i utredningarna och rutin för att förstärka barnrättsperspektivet i handläggningen av ekonomiskt bistånd, samt att införa FREDA kort-frågor⁸. I Göteborg pågår också ett arbete med att utforma arbetsrehabiliteringens hemvist som innefattar organisering av ansvarsområden och insatsutbud mellan socialförvaltningarna och nämnden för arbetsmarknad- och vuxenutbildning.

I **Lilla Edet** pågår för närvarande inget aktivt arbete med att digitalisera verksamheten eftersom kommunen arbetar med att byta sitt verksamhetssystem. I Lilla Edet håller arbetsmarknadsenheten på att införa arbetsätt som är inspirerade av Individual Placement Support⁹ (IPS) och av BIP-projektet¹⁰ som handlar om att utveckla stödet till långtidsarbetslösa med flera olika skäl till arbetslöshet. Genom samordningsförbundet har en BIP-samordnare anställts som arbetar med klienter som har ett rehabiliteringsbehov. BIP-samordnaren samt arbetsmarknadshandläggare ska mäta progression mot arbete för samtliga klienter med stöd av SKAPA¹¹ (de så kallade BIP-indikatorerna). Även socialsekreterare på enheten för stöd och försörjning kan mäta progression mot arbete.

I **Mölndal** har ett digitaliseringsarbete pågått sedan 2017. Klienten har idag möjlighet att ansöka digitalt både första gången och vid en återansökan. Handläggningen av det ekonomiska biståndet sker med ett automatiserat handlägningsstöd som tar fram beräkningsunderlag med grund i klientens uppgifter om inkomster och utgifter. I och med digitaliseringen har verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd delats upp i en enhet som bedömer och beviljar rätt till ekonomiskt bistånd och en enhet som arbetar med stöd till individens självförsörjning. Alla klienter träffar vid sin ansökan en arbetsmarknadssekreterare för att dels kartlägga klienten, dels upprätta en arbetsplan för snabbaste vägen till självförsörjning. De som ansöker digitalt kan följa sitt ärende på "Mina sidor" och även se normberäkning när den är klar. Klienten loggar in via bank-id och kan följa handlägningsprocessen. Mölndal arbetar också med det individuella stödet genom utbildning av kommunvägledare och med IT-ambassadörer som verkar inom flera områden i staden. I Mölndal pågår också annat utvecklingsarbete, exempelvis när det gäller stickprovskontroller och arbetet med att granska felaktiga utbetalningar samt att arbetsmarknadssekreterarna ska göra ännu tätare uppföljning av klienterna.

I **Partille** har klienter möjlighet att lämna in sin återansökan digitalt. I kommunen pågår omorganiseringar som påverkar verksamhetsområdet. Arbetsmarknadsenheten har fysiskt flyttats ihop med enheten för ekonomiskt bistånd. Budget- och skuldrådgivningen kommer från och med hösten 2023 att

⁸ <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/freda-kortfragor.pdf>

⁹ <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/missbruk-och-beroende/behandling-och-stodinsatser-vid-missbruk-och-beroende/sociala-stodinsatser/>

¹⁰ För mer information om BIP se: <https://vaeksthusets-kompetencecenter.dk/sv/forskning/>

¹¹ SKAPA står för "Skattning Av Progression mot Arbete".

drivas i samverkan med Mölndal och Härryda. I Partille tillhör även våld i nära-relation-arbetet samt bostadsfrågan enheten för ekonomiskt bistånd, vilket kräver att socialsekreterarna har särskild kompetens i dessa frågor.

I **Stenungsund** har möjligheten införts för klienten att lämna in en återansökan digitalt. Utvecklingsarbete pågår med att vägleda och utbilda i den digitala tjänsten för att stötta klienterna. I kommunen pågår diskussioner om att införa automatisk handläggning och beslutsfattande av rätten till ekonomiskt bistånd. Parallellt sker ett arbete med att utöka fördjupade utredningar med stöd av den standardiserad bedömningsmetoden FIA¹² som har utvecklats av Socialstyrelsen och är avsedd att användas i förändringsarbete med biståndsmottagare. Personalen utbildas inom IPS och Case-management¹³ och samarbetet med sjukvården utökas, bland annat kring samordnad individuell plan (SIP). Försörjningsstödenheten arbetar också tillsammans med arbetsmarknadsenheten för att utveckla stödet för långtidsarbetslösa som har flera olika skäl till arbetslöshet.

I **Tjörn** har arbetet med att införa digital ansökan av försörjningsstöd just påbörjats. Klienter ska under hösten 2023 kunna lämna in en återansökan digitalt. Samtidig har Tjörn påbörjat ett samarbete med vård- och omsorgsverksamheterna för att kunna erbjuda klienter praktik, jobbspår, språkträning med mera.

Öckerö har från och med våren 2023 påbörjat arbetet med att införa ”Mina sidor” där klienten via bank-id kan logga in och följa sin ansökan. En teknisk lösning är inköpt för att klienten ska kunna lämna in sin återansökan digitalt. Parallellt med detta medverkar Öckerö i projektet Grängsgångare¹⁴ vilket har som syfte att förbättra samverkan runt individer i behov av stöd för sin försörjning. På Öckerö utvecklas också samverkan mellan kommunens bostödsverksamhet och behandlingsenhet för missbrukare rörande preventiva åtgärder. Syftet är att ringa in hur verksamheterna ska arbeta utifrån bästa tillgängliga kunskap.

Sammanfattande reflektioner

De åtta kommuner som har deltagit i förstudien befinner sig i olika faser av ett digitaliseringsarbete. Flest förändringar av verksamheterna har genomförts i Mölndal och det är också den kommun där digitaliseringsarbetet tycks ha satts i gång tidigast.

Verktygen som kommunerna har infört handlar om att klienten ges möjlighet att lämna in sin ansökan om ekonomiskt bistånd digitalt, antingen endast vid en återansökan eller också vid en förstagångsansökan. Ett annat verktyg är tjänsten ”Mina sidor” där klienten självständigt kan gå in och följa och granska sin ansökan.

¹² <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/evidensbaserad-praktik/metodguiden/fia-forutsattningar-infor-arbete/>

¹³ <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/psykisk-ohalsa/schizofreni/stod-och-behandling/modeller-for-att-samordna-insatser/>

¹⁴ I projektet deltar Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, den regionala primärvårds- och psykiatriverksamheten samt socialtjänsten och kommunens arbetsmarknadsenhet. Projektet drivs av tre samordningsförbund och finansieras av ESF-medel.

Ytterligare ett verktyg är att socialsekreteraren kan få ett automatiserat beslutsstöd där klientens inlämnade underlag automatiskt beräknas och ett förslag på beslut lämnas. Det har också sedan 2018, via ändringar i lagstiftningen, blivit möjligt att låta systemet fatta myndighetsbeslut om beviljande eller avslag på rätten till ekonomiskt bistånd. Beslutsfattande av denna sort förekom våren 2023 inte i någon av de deltagande kommunerna.

Vid sidan av arbetet med digitalisering syns i kommunernas beskrivningar också strävanden för att hitta fungerande arbetssätt för klienter med långvarigt biståndsmottagande, där bland annat samverkan med andra aktörer framstår som centralt. Sökandet efter kunskapsbaserade arbetssätt för denna målgrupp tycks resultera i att vissa kommuner söker inspiration från andra verksamheters arbete med målgrupper som har liknande behov, såsom IPS (arbetslivsinriktad rehabilitering för personer med missbruk, beroende eller psykiska funktionsnedsättningar) och Case Management (ett slags stödmodell som ska fungera som ramverk för att se till att en individ får tillgång till de vård- och stödinsatser som hen behöver). Ambitioner syns också att standardisera arbetssätt genom att införa bedömningsinstrument.

Ett par kommuner grundar sina utvecklingsambitioner på Beskæftigelses Indikator Projektet (BIP). BIP är ett danskt samarbetsprojekt mellan forskare och tio jobbcenter i Danmark. Projektet har undersökt vad som gör att individer med flera olika försörjningshinder (begränsat deltagande på arbetsmarknaden, fysisk/psykisk ohälsa, sociala utmaningar, missbruk etc.) söker jobb, får ett jobb eller börjar studera. I BIP-projektet utvecklades elva indikatorer för anställningsbarhet, bland annat att det är viktigt att handläggaren tror på att individen ska kunna få ett jobb. Under perioden 2013–2016 testades arbetssättet på 4000 arbetslösa personer i Danmark. BIP-projektet hävdas ibland vara ett evidensbaserat arbetssätt. Det är viktigt att poängtera att det vetenskapliga stödet för detta arbetssätt fortfarande är begränsat och att det inte ingår bland de arbetssätt och metoder som rekommenderas av Socialstyrelsen via Kunskapsguiden.

Fråga 3: Kompetensutvecklingsbehov

Den tredje och sista frågan var vilka kompetensutvecklingsbehov som finns inom verksamhetsområdet bland GR:s kommuner. En enkät skickades därför ut till första linjens chefer och arbetsledare. I enkäten ställdes frågor om antal medarbetare, deras tid i yrket, vikten av olika kompetensområden och i vilken grad medarbetarnas kompetens tillgodoser behoven. Frågor ställdes också om förutsättningar i organisationerna att driva och omhänderta kompetensutvecklingssatsningar. Syftet med enkäten var att skapa ett underlag för att diskutera framtida kompetensutvecklingsinsatser.

Antal medarbetare och tid i yrket

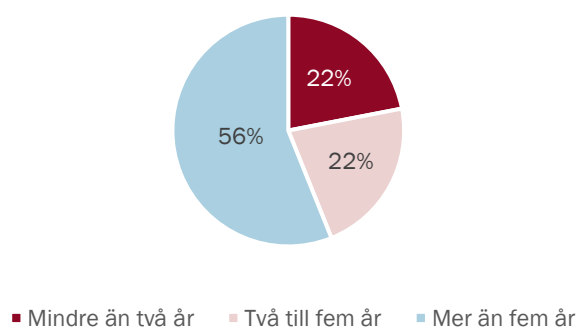
I Göteborgs stad skickades enkäten till alla enhetschefer. I övriga kommuner har enkäten spridits via nätverk med förste socialsekreterare med uppmaningen att

lämna ett svar per enhet. Sammanlagt besvarades enkäten av 26 personer från tolv kommuner i Göteborgsregionen varav 18 hade titeln enhetschef och 8 hade titeln förste socialsekreterare eller motsvarande.

I syfte att uppskatta hur många personer som arbetar inom ekonomiskt bistånd i Göteborgsregionen fick de svarande uppge hur många årsarbetare, respektive medarbetare, som i april 2023 arbetade på deras enhet. En mindre kommun saknas i sammanställningen och enkäten har endast besvarats av hälften av enhetscheferna i Göteborgs stad (det saknas svar från 14 enhetschefer). Från enkätsvaren går endast hävda att det arbetar *åtminstone* 390 årsarbetare fördelat på 406 medarbetare inom ekonomiskt bistånd i Göteborgsregionen. Men siffran är egentligen högre.

De svarande fick också uppge hur lång tid som medarbetarna varit verksamma i yrket. Frågan som ställdes var hur många av medarbetarna som arbetat inom ekonomiskt bistånd i antingen mindre än två år, mellan två och fem år eller mer än fem år. Svaret på denna fråga redovisas i diagram 6.

Diagram 6: Medarbetarnas tid i yrket



Beskrivning: Två frågor ställdes. En fråga var *Hur många medarbetare arbetade på din enhet den 30 april 2023? Exkludera personer med frånvaro längre än två månader.* Den andra frågan var *Hur många av de medarbetare som var anställda den 30 april 2023 hade arbetat som socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd i a) mindre än två år, b) två till fem år, c) mer än fem år?* Resultatet baseras på 18 svarande. 8 svar exkluderades i sammanställningen eftersom antalet medarbetare som de svarande uppgett skiljde sig mellan de två frågorna.

Detta resultat måste dock tolkas med försiktighet. För åtta svarande stämde inte det summerade antalet medarbetare i de tre kategorierna överens med uppgivet antal anställda medarbetare på arbetsplatsen. Därför har dessa exkluderats från sammanställningen. Baserat på de 18 svar som inkluderades i sammanställningen uppgavs 56 procent av medarbetarna ha arbetat i mer än fem år, 22 procent uppgavs ha arbetat i två till fem år och resterande 22 procent uppgavs ha arbetat i mindre än två år.

På frågan om det fanns några formaliserade kompetenskrav vid anställning svarade sammanlagt 24 av 26 personer "Ja". 14 uppgav att socionomexamen var ett krav och 9 att de har krav på "socionomexamen eller liknande högskoleutbildning". En person

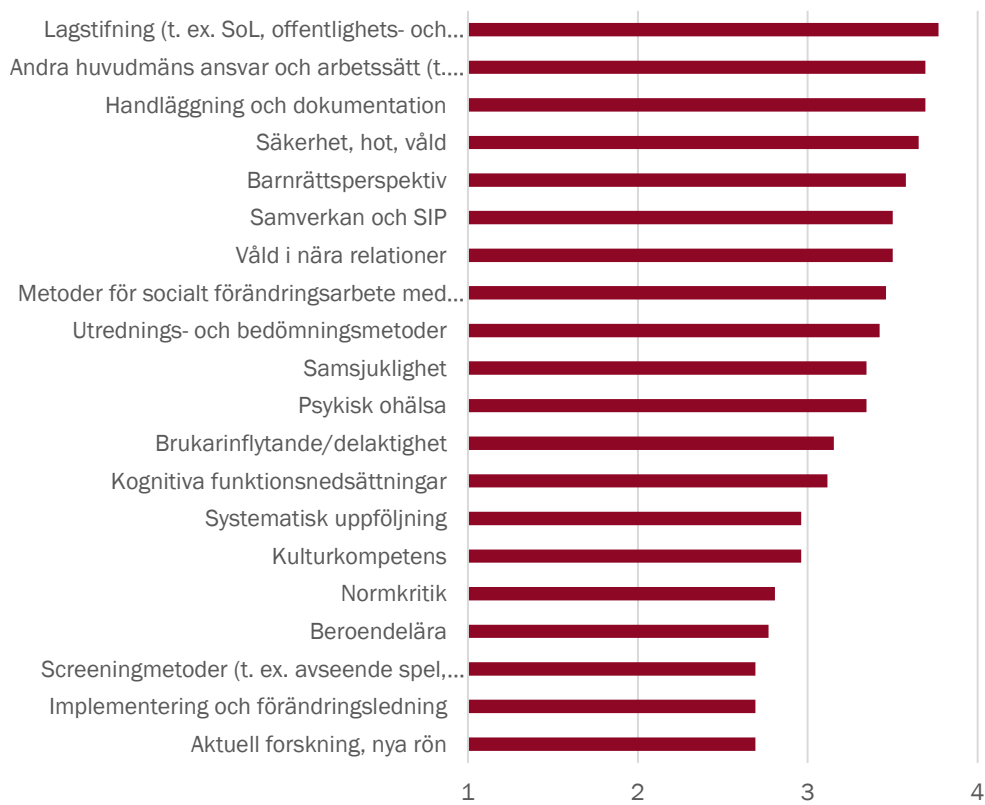
svarade att "socialrätt" var ett formaliserat krav. Två personer svarade "Nej". En av dessa uppgav att de antingen vill att personen ska ha studerat socialrätt, alternativt kan tänka sig att studera under anställningen. Den andra svarade att de har krav på socionomexamen men att det inte är formaliserat.

Kompetensområdenas olika vikt

Totalt ställdes frågor om 20 kompetensområden utifrån hur viktiga de uppfattades vara för verksamhetsområdet. Svarsskalan var 1 = "Inte alls viktigt", 2 = "Lite viktigt", 3 = "Ganska viktigt" och 4 = "Mycket viktigt".

I diagram 7 redovisas i rangordning hur viktiga kompetensområdena uppfattades vara, från mest till minst viktigt. Det som redovisas är ett genomsnittligt värde för respektive kompetensområde för samtliga svarande. Här är värt att notera att alla kompetensområden bedöms vara åtminstone "lite viktigt", vilket inte alls är förvånande eftersom de är valda utifrån att de har relevans för verksamhetsområdet. Med hjälp av diagrammet går det att se vad arbetsledare/chefer inom verksamhetsområdet betraktar som de mest viktiga områdena. Högst prioriterat är att socialsekreterare har kompetens inom områden som rör lagstiftning samt andra huvudmäns ansvar och arbetssätt. Lägst prioriterat är kompetens inom områden som rör implementering och förändringsledning samt aktuell forskning och nya rön.

Diagram 7: Kompetensområdets vikt



Beskrivning: Frågan som ställdes var *Hur viktiga uppfattar du följande kompetensområden vara för socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd?* Svarsalternativen var 1 = "Inte alls viktigt", 2 = "Lite viktigt", 3 = "Ganska viktigt" och 4 = "Mycket viktigt".

De svarande gavs också möjlighet att uppge övriga kompetensområden som inte fanns med i listan. I fritextsvaren syns kommentarer som handlar om bemötande av klienten. Här pekas på att i skrift kunna använda "klarspråk", att ha "social kompetens och kunna möta de sökande på ett respektfullt sätt", att ha kompetens inom "lågaffektivt bemötande" och att kunna bemöta "svåra personer". Någon efterfrågar en "kurs i hur man kan lägga upp ett klientmöte".

Andra områden som nämns är "otillåten påverkan", "arbetsmarknad- och studieinformation", "uppehållsrätt och migrationsfrågor" samt "allmänbildning i samhället och välfärdssystemen".

Ytterligare en svarande pekar på behov av kompetensutvecklingsinsatser för medarbetare som arbetat länge inom verksamhetsområdet "Behövs 'input/påfyllning' för de som arbetat över 15 år."

Graden av tillgodosedda kompetensbehov

De svarande har också bedömt i vilken grad medarbetarna som grupp tillgodoser behoven inom respektive kompetensområde. Svarsskalan var 1 = "Inte alls", 2 = "I viss grad", 3 = "I ganska hög grad" och 4 = "I mycket hög grad".

I diagram 8 redovisas ett genomsnittligt värde för respektive kompetensområde för samtliga svarande. Områdena är rangordnade från de områden där medarbetarna i högst grad bedöms tillgodoses kompetensbehoven. Det intressanta med diagram 8 är att studera de kompetensområden som bedöms vara tillgodosedda i lägre grad. Det är endast två områden som når över gränsen att vara tillgodosett "I ganska hög grad". I toppen ligger kompetens inom handläggning och dokumentation samt inom lagstiftning. Övriga kompetensområden bedöms tillgodosedda någonstans mellan "I viss grad" och "I ganska hög grad".

Diagram 8: Tillgodoser medarbetarna kompetensbehovet?

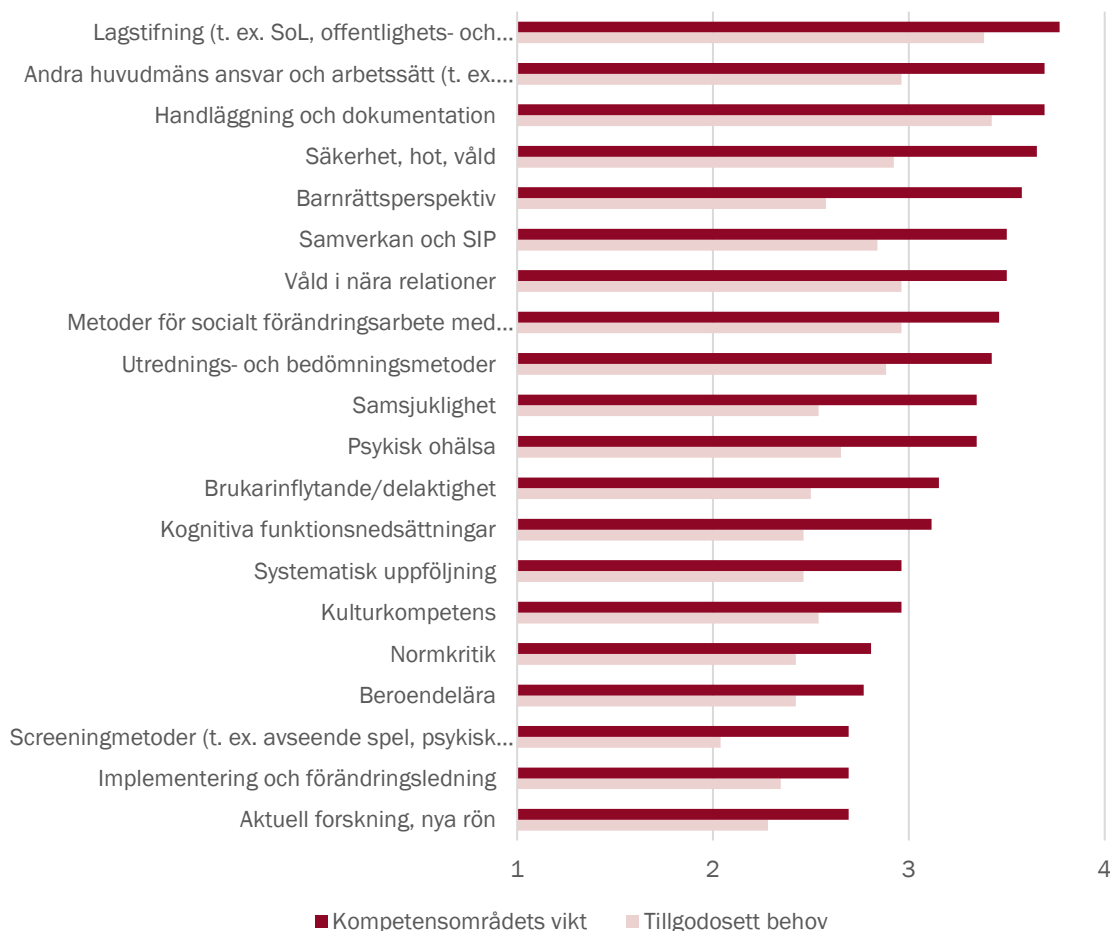


Beskrivning: Frågan som ställdes var *I vilken grad bedömer du att dina medarbetare som grupp tillgodoser kompetensbehovet på din enhet?* Svarsskalan var 1 = "Inte alls", 2 = "I viss grad", 3 = "I ganska hög grad" och 4 = "I mycket hög grad".

Kompetensutvecklingsbehov inom verksamhetsområdet

Syftet med enkätundersökningen var att underlätta samtal om och planering av insatser för att möta kompetensutvecklingsbehov inom verksamhetsområdet. I diagram 9 har svaret på frågorna om kompetensområdenas vikt och i vilken grad behoven tillgodoses sammanförts i ett gemensamt diagram. I tolkningen av diagrammet är det viktigt att minnas att det är två olika frågor som besvarats, och att svarsskalorna var olika för de två frågorna. Sammanläggningen görs, trots dessa skillnader, i syfte att synliggöra gap mellan ett kompetensområdes vikt och i vilken grad kompetensbehovet bedöms tillgodosett. Ett område med ett större gap mellan områdets vikt och tillgodosett behov kan argumenteras vara viktigare att prioritera än ett område där gapet är mindre. Det tycks exempelvis vara mer relevant att prioritera insatser för kompetenshöjning inom barnrätt än inom handläggning och dokumentation.

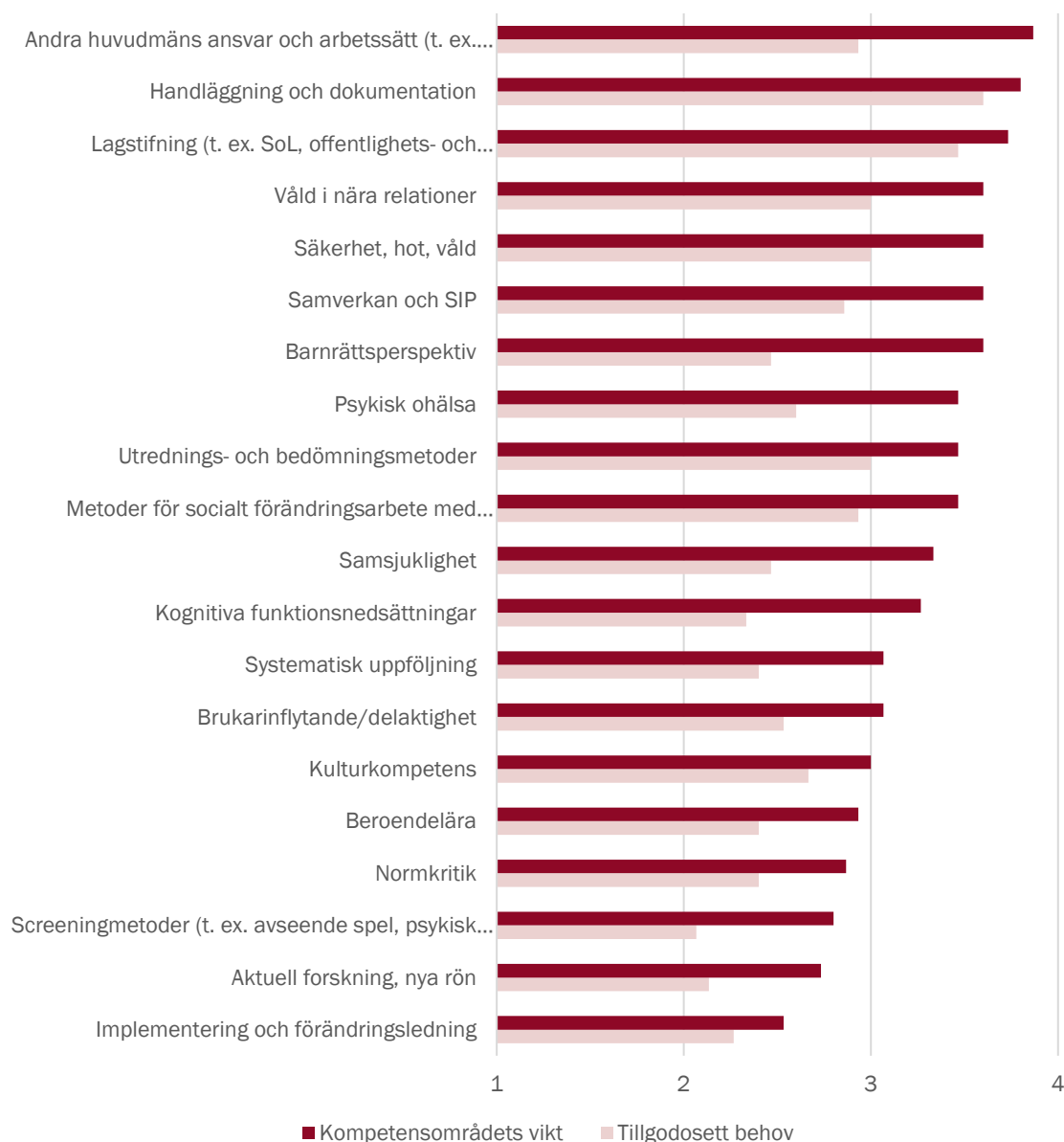
Diagram 9: Kompetensgap i Göteborgsregionen



Beskrivning: Två frågor ställdes. En fråga var *Hur viktiga uppfattar du följande kompetensområden vara för socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd?* Svartalternativen var *Inte alls viktigt, Lite viktigt, Ganska viktigt* och *Mycket viktigt*. Den andra frågan var *I vilken grad bedömer du att dina medarbetare som grupp tillgodoser kompetensbehovet inom din enhet när det gäller följande områden?* Svartalternativen var *Inte alls, I viss grad, I ganska hög grad* och *I mycket hög grad*.

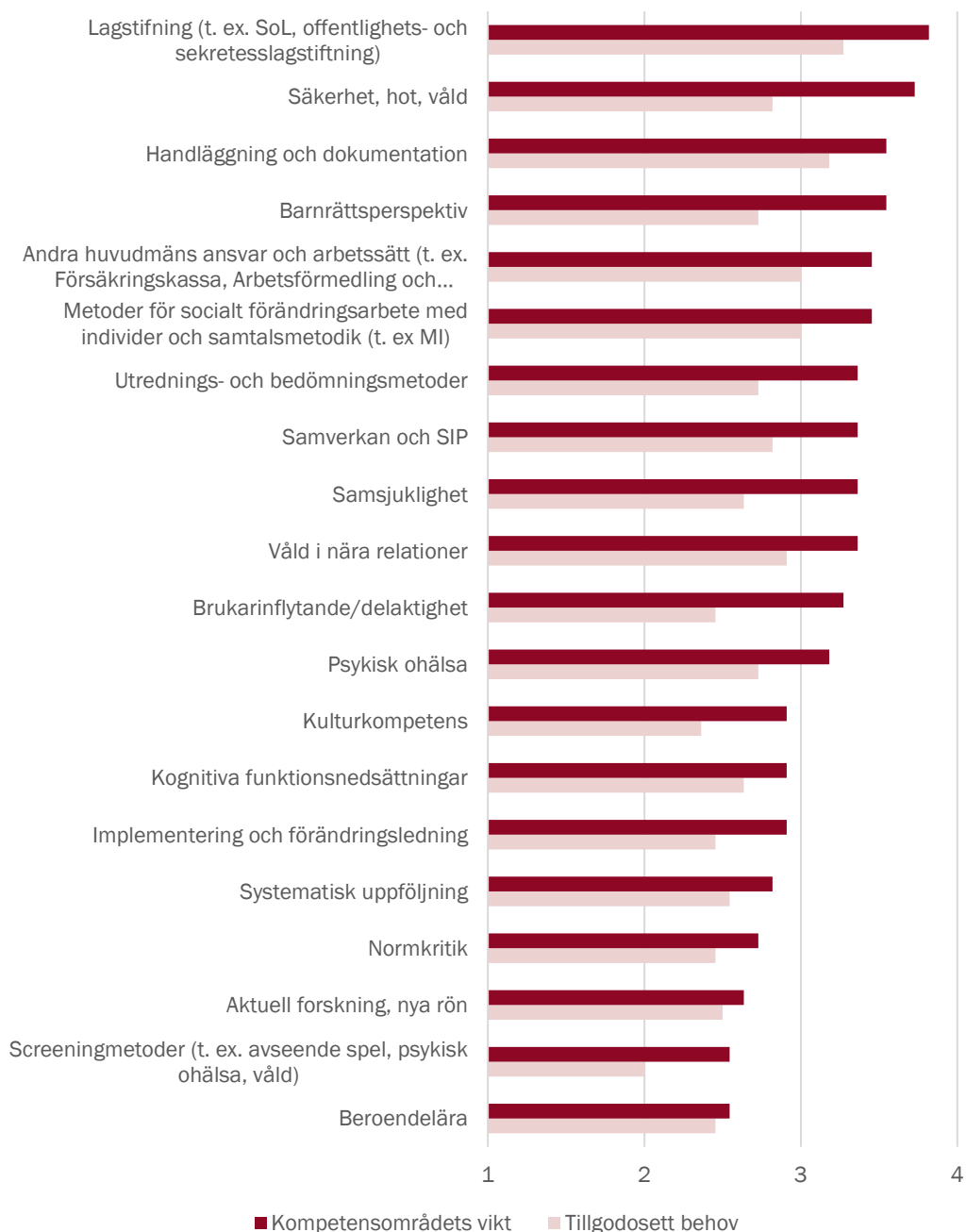
Det är också viktigt att poängtera att lokala skillnader kan finnas, vilka inte synliggörs i en regional sammanställning av genomsnittliga värden. Här finns särskilt anledning att fundera över skillnader mellan storstaden Göteborg och övriga kommuner, inte minst eftersom möjligheterna att självständigt organisera och tillhandahålla kompetensutvecklingsinsatser kan vara bättre i en större kommun än i en mindre. Av denna anledning redovisas nedan i diagram 10 svaren från enhetscheferna i Göteborg och i diagram 11 svaren från övriga kommuner.

Diagram 10: Kompetensgap Göteborg



Beskrivning: Två frågor ställdes. En fråga var *Hur viktiga uppfattar du följande kompetensområden vara för socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd?* Svarsalternativen var *Inte alls viktigt, Lite viktigt, Ganska viktigt* och *Mycket viktigt*. Den andra frågan var *I vilken grad bedömer du att dina medarbetare som grupp tillgodoser kompetensbehovet inom din enhet när det gäller följande områden?* Svarsalternativen var *Inte alls, I viss grad, I ganska hög grad* och *I mycket hög grad*.

Diagram 11: Kompetensgap Göteborgsregionen, exklusive Göteborg.



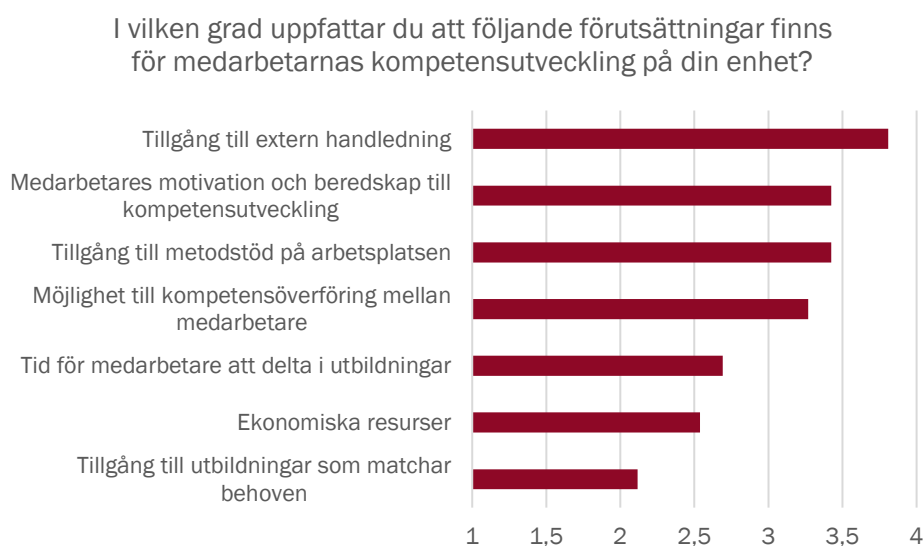
Beskrivning: Två frågor ställdes. En fråga var *Hur viktiga uppfattar du följande kompetensområden vara för socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd?* Svartalternativen var *Inte alls viktigt, Lite viktigt, Ganska viktigt* och *Mycket viktigt*. Den andra frågan var *I vilken grad bedömer du att dina medarbetare som grupp tillgodoser kompetensbehovet inom din enhet när det gäller följande områden?* Svartalternativen var *Inte alls, I viss grad, I ganska hög grad* och *I mycket hög grad*.

Förutsättningar för kompetensutveckling

I enkäten ställdes också frågor som syftar till att synliggöra förutsättningar för medarbetares kompetensutveckling inom sju olika områden. Svarsskalan var 1 = "Inte alls", 2 = "I viss grad", 3 = "I ganska hög grad" och 4 = "I mycket hög grad".

I diagram 12 redovisas genomsnittliga värden på de sju områdena. Högst värde fick tillgång till extern handledning (3,8), medarbetarnas motivation och beredskap till kompetensutveckling (3,4), tillgång till metodstöd på arbetsplatsen (3,4) och möjlighet till kompetensöverföring mellan medarbetarna (3,3). Något lägre värde fick tid för medarbetare att delta i utbildningar (2,7) och ekonomiska resurser (2,5). Klart lägst värde fick tillgång till utbildningar som matchar behoven (2,1).

Diagram 12: Förutsättningar att omhänderta kompetensutvecklingsåtgärder



Beskrivning: Frågan som ställdes var *I vilken grad uppfattar du att följande förutsättningar finns för medarbetarnas kompetensutveckling på din enhet?* Svarsalternativen var *Inte alls*, *I viss grad*, *I ganska hög grad* och *I mycket hög grad*.

Övriga kommentarer om kompetensutvecklingsbehov

I en sista fråga gavs de svarande möjlighet att lägga till övriga kommentarer om kompetensutvecklingsbehoven på den egna enheten. I dessa kommentarer poängteras att behoven av kompetensutveckling kan skilja sig mycket åt mellan olika enheter och mellan olika förvaltningar. Någon efterfrågade kortare utbildningsinsatser eftersom många utbildningar är mer omfattande och då blir kostsamma. Ett par svarande menade att det är brist på bra utbildningar som har specifikt fokus på ekonomiskt bistånd. Just handläggningen nämns i sammanhanget. Någon efterfrågade också en fördjupningsutbildning för dem som arbetat längre än fem år.

Nedan listas vad som i övrigt framkom som kompetensutvecklingsbehov bland kommentarerna:

- Att arbeta med och tillämpa ny praxis
- Kulturkompetens
- Bemöta personer med specifika diagnoser
- Kunskap om neuropsykiatriska diagnoser
- Praktisk utbildning i lågaffektivt bemötande
- Arbete med felaktiga utbetalningar
- Arbete med Lex Sarah och avvikelser
- Psykisk ohälsa
- Missbruk/beroende
- Otillåten påverkan
- Samverkan med andra myndigheter

Sammanfattande reflektioner

Ovanstående redovisning synliggör dels vilka kompetensområden som chefer och arbetsledare uppfattar viktiga för medarbetare inom verksamhetsområdet, dels att kompetensutvecklingsbehov tycks finnas inom åtminstone 18 av de 20 kompetensområdena. Vidare tycks arbetsledare och chefer uppfatta att tillgången på kompetensutvecklingsinsatser som matchar behoven utgör ett centralt hinder. Detta underlag kan främja diskussionen om kompetensutvecklingsbehov inom verksamhetsområdet.

Det är viktigt att minnas att frågorna är ställda till chefer och arbetsledare. I reflektioner med utgångspunkt i dessa resultat bör hänsyn tas till att bilden möjligtvis skulle se annorlunda ut om frågor hade ställts direkt till socialsekreterarna. Det är också viktigt att beakta att kompetensområdena representerar arbetsledares uppfattning av nuvarande behov. Dessa behov skulle kunna komma att ändras till följd av ändringar i lagstiftningen, förändringar av klientgrupperna och förändringar i det omgivande samhället.

I kompetensutvecklingsinsatser är det viktigt att anpassa innehållet utifrån deltagarnas förkunskaper. Enligt denna kartläggning tycks en relativt stor andel av socialsekreterarna ha mer än fem års yrkeserfarenhet inom verksamhetsområdet. Dessa individers kompetensutvecklingsbehov skiljer sig från de som är nya inom verksamhetsområdet. Här skulle Yrkesresornas indelning i "Ny", "Van" och "Erfaren" kunna fungera som inspiration för en fortsatt diskussion. Frågor som behöver besvaras är hur kompetensutvecklingsinsatser inom verksamhetsområdet bör differentieras för grupper med olika yrkeserfarenhet.

Slutsatser, diskussion och förslag

I detta sista kapitel beskrivs först vilka slutsatser som kan dras av förstudien. Därefter diskuteras hur dessa slutsatser skulle kunna omhändertas av kommunerna i Göteborgsregionen. Slutligen ges ett konkret förslag på nästa steg.

Slutsatser

För att kunna planera ett forsknings- och utvecklingsarbete inom ekonomiskt bistånd bland GR:s medlemskommuner är två frågor centrala att besvara: Vilka övergripande förutsättningar är viktiga att beakta och vilka utmaningar och problem är det motiverat att utvecklingsarbetet berör?

Flera faktorer påverkar verksamhetsområdet och är viktiga att ta hänsyn till. Teknisk utveckling och förändringar i lagstiftningen har skapat möjligheter att omorganisera och förändra arbetssätt. Digitaliseringsarbete pågick våren 2023 bland många av GR:s kommuner. Vidare kommer planerade förändringar i socialtjänstlagen sannolikt innebära ökade krav på att de insatser som ges till invånare ska vara kunskapsbaserade. Det utgör en utmaning eftersom det råder brist på vetenskaplig kunskap om lämpliga och effektiva arbetssätt inom ekonomiskt bistånd. En annan utmaning är att tidigare forskning visat att kopplingen mellan akademi och praktik är svag och att förutsättningarna att arbeta kunskapsbaserat ofta är dåliga. Det kan också hävdas att de strukturer som ska stötta kompetens- och kunskapsutveckling inte är tillräckligt utvecklade för att ge verksamhetsområdet stöd.

Enligt denna förstudie behöver ekonomiskt bistånd:

- ökad kunskap om vilka arbetssätt som ger bäst resultat för klienter i behov av stöd till självförsörjning – särskilt i fråga om klienter med långvarigt biståndsmottagande
- stöd för systematiskt och kunskapsbaserat utvecklingsarbete – särskilt i fråga om implementering av digitala verktyg och uppföljning av digitaliseringens konsekvenser
- stärka och professionalisera yrkesrollen
- förbättra samverkan, framför allt med externa aktörer
- fler kompetensutvecklingsinsatser – särskilt för personer med längre yrkeserfarenhet

Diskussion

Syftet med denna förstudie var att skapa ett underlag för att underlätta utformning och planering av ett forsknings- och utvecklingsprojekt inom verksamhetsområdet. En samskapande ansats valdes för att under en kort projektperiod fånga olika perspektiv på verksamhetsområdets behov av kompetens- och kunskapsutveckling och för att kunna välja en riktning som har relevans, för yrkesverksamma inom ekonomiskt bistånd men också ur ett vetenskapligt perspektiv.

För de kommuner som finansierat förstudien är en central utgångspunkt att ett forsknings- och utvecklingsarbete handlar om de yrkesverksammas eller organisationernas förmåga och kapacitet att möta invånarnas lagstadgade rätt att vid behov erhålla ekonomiskt bistånd och försörjningsstöd. Det är alltså inte vilka frågor som helst som är av intresse att undersöka eller utveckla; frågorna och utvecklingsområdena måste relatera till verksamheternas uppdrag. De kommunrepresentanter som deltagit i arbetet med förstudien lyfter fram områdets status, samverkansutmaningar, osäkerhet kring digitaliseringens påverkan och behov av kunskap om utformningen av stöd för klienter med långvarigt försörjningsstöd. Att forsknings- och utvecklingsarbetets riktning ska vara relevant ur ett vetenskapligt perspektiv handlar om att ta hänsyn till befintligt kunskapsläge – det vill säga att utvecklingsarbete i första hand verkar för att implementera arbetssätt och metoder som tidigare forskning visat sig lämpliga och effektiva.

Beslut inför ett forsknings- och utvecklingsarbete handlar dock inte bara om VAD som ska göras – det vill säga vilka eventuella förändringar eller nya arbetssätt som ska införas – utan också om HUR forsknings- och utvecklingsarbetet ska bedrivas. Ett tillvägagångssätt är att implementera arbetssätt och metoder som i forskning visat sig lämpliga och effektiva. I sådana fall är verksamheternas arbetsledare och socialsekreterarna i första hand mottagare av kunskap som är producerad av någon annan aktör. Ett alternativt tillvägagångssätt är att organisera ett forsknings- och utvecklingsarbete så att arbetsledare och socialsekreterare inte endast ses som *mottagare*, utan också som *medskapare* och utvecklare av lokal kunskap. Det handlar om att ge medarbetare tid, verktyg och stöd i att följa upp och analysera de egna insatsernas resultat och att dessa lärdomar sedan används som grund för förbättringsarbete.

Det finns mycket som talar för att välja ett tillvägagångssätt där arbetsledare och socialsekreterare aktivt involveras i forsknings- och utvecklingsarbetet som medskapare och utvecklare av lokal kunskap. Ett argument är att den vetenskapliga kunskapen om arbetssätt och metoder inom ekonomiskt bistånd inte är tillräckligt omfattande för att kunna ge praktiken tydlig vägledning. Om utvecklingsarbete ska baseras på kunskap är således en lokal utveckling av kunskap mer eller mindre nödvändig. Planerade förändringar i socialtjänstlagen kommer också att stärka statens styrning av kommunerna i just denna riktning. Med lagförslagets formulering om att verksamheterna ska bedrivas i enlighet med *beprövad erfarenhet* blir en lokal och systematisk uppföljning och analys av de egna insatserna nödvändig (SOU 2020:47, sidan 254). Med detta tillvägagångssätt skulle kapacitet byggas i verksamheterna att självständigt bedriva ett kunskapsbaserat utvecklingsarbete och göra dem bättre rustade inför kommande förändringar i socialtjänstlagen.

Ett annat argument handlar om verksamhetsområdets och yrkets professionalisering. Företrädare för verksamhetsområdet beskriver samverkanssvårigheter med externa aktörer, att ibland vara utsatt för politisk detaljstyrning och att inte alltid bli tagen på allvar som en professionell aktör som bedriver ett kvalificerat socialt arbete. Ett sätt att stärka yrket och verksamhetsområdet är att genom lokalt utvecklad kunskap

kunna underbygga sin argumentation i dialogen med andra aktörer. Svar på frågor om varför ekonomiskt bistånd är viktigt och hur socialsekreterarna ska utforma sitt arbete är mer trovärdiga om de är grundade i systematiska sammanställningar och lokala analyser av data. Även svårigheter att rekrytera och behålla personal nämns av arbetsledare och chefer inom verksamhetsområdet. Det är inte osannolikt att arbetsuppgifter som innebär att socialsekreterare ges möjlighet att bidra till att lokalt utveckla kunskap om det egna yrkesutövandet kan fungera motiverande och därmed stärka attraktiviteten för dessa tjänster. Lokal kunskapsutveckling i form av att systematisera och utveckla den professionella kunskapsbas som socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd besitter, skulle alltså både kunna underlätta samverkan med andra aktörer och stärka verksamhetsområdets förmåga att rekrytera kompetenta medarbetare.

Ett tredje argument är att digitaliseringen aktualiserar behovet av ett systematiskt och kunskapsbaserat utvecklingsarbete för att hantera de potentiella konsekvenser som införandet av digitala verktyg kan få för klienter, för socialsekreterare och för organisationer. Här pågår för närvarande förändringsprocesser som det i allra högsta grad är viktigt att kommunerna klarar av att själva systematiskt följa, analysera och bygga kunskap kring. Eftersom förändring pågår parallellt i många av GR:s kommuner finns det skäl att stärka den mellankommunala samverkan för utbyte av erfarenheter och kunskap och att ge kommunerna stöd i detta viktiga arbete. Ett sätt att ge kommunerna stöd är att stärka deras koppling till de akademiska miljöer där forskning pågår om vad digitalisering inom verksamhetsområdet får för betydelse och hur det påverkar klienter och yrkesverksamma. Ett närmare samarbete mellan GR-kommunerna och forskare kan också främja att fler praktiska forskningsfrågor ställs.

Vissa utmaningar finns dock med ambitionen att arbetsledare och socialsekreterare lokalt ska arbeta med att utveckla kunskap. Vi vet från tidigare studier att förutsättningarna att arbeta kunskapsbaserat på många ställen är undermåliga (se exempelvis Börjesson & Ulmestig 2022). Arbetsmiljön och ledarskapet främjar inte alltid reflektion och lärande. De intervjuer som genomförts inom ramen för förstudien andas också tuffa förutsättningar för de verksamma socialsekreterarna. De tycks ofta ha svårt att få tid att driva ett klientnära socialt arbete och ges inte alltid utrymme för lärande och reflektion. Desto viktigare kan det hävdas vara att sätta dessa förutsättningar i fokus och verka för att förbättra dem.

Förslag till fortsatt arbete

Med utgångspunkt i denna förstudie föreslås GR:s medlemskommuner:

- omhänderta frågan om riktade kompetensutvecklingsinsatser för socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd med syfte att stärka och vidareutveckla yrkesrollen
- omhänderta frågan om hur ekonomiskt bistånds roll kan stärkas i samverkan, både internt i kommunerna och med externa parter

- gemensamt och med stöd av GR ansöka om finansiella medel för att stärka verksamhetsområdets kapacitet att utveckla lokal kunskap och dess tillgång till strukturer för kompetens- och kunskapsutveckling. Av särskilt intresse är att utveckla kunskap om digitaliseringens påverkan på det sociala arbetet för självförsörjning och effektiva arbetssätt för klienter med långvarigt försörjningsstöd

Denna förstudie har pekat på flera frågor som är av vikt att undersöka i kommande forsknings- och utvecklingsarbete som berör ekonomiskt bistånd. De som bedöms mest viktiga listas nedan:

Lokal kunskapsutveckling

- Vilka förutsättningar finns idag bland GR-kommunerna att arbeta med lokal kunskapsutveckling inom verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd?
- Hur kan förutsättningarna för lokal kunskapsutveckling stärkas bland GR:s medlemskommuner?
- Vilken betydelse har lokal kunskapsutveckling för verksamheternas förmåga att rekrytera och behålla personal?
- Vilken betydelse har lokal kunskapsutveckling i strävandena efter en professionalisering av yrkesrollen?

Digitalisering

- Vilka förändringar medför digitalisering inom verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd bland GR:s medlemskommuner?
- Vilka eventuella likheter och skillnader finns mellan GR-kommunerna när det kommer till hur socialt arbete med klienter med långvarigt biståndsmottagande bedrivs?
- Vilken påverkan får digitalisering inom verksamhetsområdet?
 - Leder digitalisering till förändringar i hur det sociala arbetet bedrivs?
 - Leder digitalisering till förändringar för klienterna, exempelvis till högre grad av självförsörjning, ökad tillgänglighet eller ökad delaktighet?
 - Vilken betydelse har olika sätt att organisera arbetet med stöd till självförsörjning för klienterna?
- Vilka aspekter av digitaliseringsarbetet kan kommunerna själva följa upp?
- Vilka aspekter av digitaliseringsarbetet bör i stället forskare studera?

Enligt denna förstudie behöver verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd förbättra sin kapacitet att lokalt utveckla kunskap om sina arbetssätt. Detta är viktigt både för att kunna möta lagstiftarens krav, för att klokt kunna hantera de förändringsprocesser som följer med införandet av digitala verktyg och för att kunna ta önskade steg mot en ökad professionalisering av yrket. Men framför allt är det viktigt för att förbättra det sociala arbetet med att ge personer med långvarigt biståndsmottagande stöd till egen försörjning.

Referenser

- Angelin, A., Hjort, T. & Salonen, T. (2014). Lokala handlingsstrategier för skäliga levnadsvillkor – reflektioner utifrån Malmökommissionens studier om försörjningsstödet och barns fattigdom. *Socialvetenskaplig tidskrift*. Vol. 91. Nr 5. s. 480–488.
- Bergmark, A., & Lundstrom, T. (2002). Education, practice and research. Knowledge and attitudes to knowledge of Swedish social workers. *Social Work Education*, 21(3), 359-373.
- Bergmark, Å., & Lundström, T. (2005). En sak i taget?. *Socialvetenskaplig Tidskrift*. 12.2–3:125. Web.
- Bergmark, Å. & Lundström, T. (2007). Unitarian ideals and professional diversity in social work practice –the case of Sweden. *European Journal of Social Work*, 10:1, 55–72, DOI: 10.1080/13691450601143658
- Bergström, G., Isaksson, M. & Petrini, E. (2022). *Ett förebyggande perspektiv på ekonomiskt bistånd: En kunskapsöversikt om insatser som kan motverka eller minska behovet av ekonomiskt bistånd*
- Björk, C., Bergström Casinowsky, G. & Håkansson, H. (2016). *Forskning om ekonomiskt bistånd: En översikt av forskning om verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd*.
- Börjesson, U., & Ulmestig, R. (2022). ”Klienterna är det minsta problemet”. En studie om kunskapsanvändande i socialt arbete. Nationellt FORSA Symposium. <https://open.lnu.se/index.php/forsa/article/view/3514>
- Denvall, V., & Skillmark, M. (2021). Bridge over Troubled Water—Closing the Research–Practice Gap in Social Work. *The British Journal of Social Work*, 51(7), 2722–2739. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcaa055>
- Kunskapsguiden. (2022.08.16). *Om ekonomiskt bistånd*. <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/ekonomiskt-bistand/yrkesintroduktion-for-socialsekreterare-inom-ekonomiskt-bistand/om-ekonomiskt-bistand/>
- Marttilla A., Johansson E., Whitehead M. & Burström B. (2012). Dilemmas in providing resilience enhancing social services to long-term social assistance clients. A qualitative study of Swedish social workers. Provisionally published, *BMC Public Health* 12: 517.
- Nordlander, L. (2006). Mellan kunskap och handling: Om socialsekreterares kunskapsanvändning i utredningsarbetet.
- Näslund, L., & Thedvall, R. (2022). En utsatt position Kunskapsmodeller, ledarskap och arbetsmiljö på ekonomiskt bistånd i Socialtjänsten.

- Panican, A. & Ulmestig, R. (2019). Vad är nytt? Kunskapssammanställning av kommunal arbetsmarknadspolitik. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 25(3–4), 108–128.
- Salonen, T. (1994). *Välfärdens marginaler*. Publica, Stockholm.
- Salonen, T. (1997). Övervältringar från socialförsäkringar till socialbidrag. (Meddelanden från Socialhögskolan; Vol. 1997, Nr. 8), (Research Reports in Social Work; Vol. 1997, Nr. 8). Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Salonen, T. (2010). Svensk socialbidragsforskning under 2000-talets första årtionde. *Socionomens forskningssupplement* nr. 27.
- Salonen, T. (2013). Det nödvändiga uppbrottet – reformera det ekonomiska biståndet. *Arena idé*. SBU. (2018). *Ekonomiskt bistånd: Kunskapsläget för utredning och insatser*. Rapport 274/2018
- SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453
- Socialstyrelsen. (2015). *Förutsättningar för att etablera en evidensbaserad praktik i socialtjänsten – en intervjustudie med chefer inom socialtjänsten*.
- Socialstyrelsen. (2017). *Instruktion för registrering av ekonomiskt bistånd För handläggare av och ansvariga för ekonomiskt bistånd*. <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/kunskapsstod/2017-1-26.pdf>
- Socialstyrelsen. (2022). *Statistik om ekonomiskt bistånd*.
- Socialstyrelsen. (2020). *Metodbeskrivning 2020 - öppna jämförelser Socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård*.
- Socialstyrelsen. (2022). *Öppna jämförelser 2022 – Ekonomiskt bistånd [Dataset]* <https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppna-jamforelser/socialtjanst/ekonomiskt-bistand/>
- Socialstyrelsen. (2023). *Statistik om ekonomiskt bistånd 2022*.
- SOU 2007:2. *Från socialbidrag till arbete*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2007/01/sou-20072/>
- SOU 2020:47. *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/08/sou-202047/>
- Zimic, S., & Blom, B. (2022). *Systematisk uppföljning i socialtjänsten: Vägen mot en kunskapsbaserad praktik eller resurskrävande mätning av fel saker?* Nationell paperkonferens i socialt arbete (NaPSa) Linnéuniversitetet, Växjö, 16-17 mars, 2022. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:miun:diva-44726>

Bilaga 1: Enkät

Kartläggning av kompetensutvecklingsbehov inom ekonomiskt bistånd

Du får den här enkäten eftersom du arbetar som enhetschef eller förste socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd i en kommun i Göteborgsregionen. Enkäten genomförs i ett samarbete mellan Ale, Göteborg, Lilla Edet, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn, Öckerö och Göteborgsregionen, FoU i Väst.

Enkäten innehåller frågor om kompetensutvecklingsbehov hos socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd.

Enkäten innehåller 10 frågor och tar cirka 15 minuter att svara på. Det är frivilligt att svara på enkäten men vi hoppas att du har möjlighet att ta dig tid. Vi vill ha dina svar senast den 29 maj 2023.

Observera, vi vill endast ha ETT SVAR PER ENHET.

Svaren sammanställs av FoU i Väst, Göteborgsregionen. Ditt svar kommer att hanteras konfidentiellt vilket betyder att inga obehöriga får ta del av informationen. Svaren kommer att användas i en nulägesanalys och som underlag för att diskutera hur kommuner enskilt eller i samverkan kan möta kompetensutvecklingsbehov inom ekonomiskt bistånd. I rapporter och andra redovisningar kommer dina svar presenteras i sammanfattningar tillsammans med andra personers svar.

Om du har frågor om enkäten kontakta:

Cornelia Björk, analytiker, FoU i Väst

cornelia.bjork@goteborgsregionen.se

1. I vilken kommun arbetar du?

- Ale
- Alingsås
- Göteborg
- Härryda
- Kungsbacka
- Kungälv
- Lerum
- Lilla Edet

- Mölndal
- Partille
- Stenungsund
- Tjörn
- Öckerö

2. Vilken funktion har du?

- Enhetschef
 - Förste socialsekreterare
 - Annan
-

3. Hur många årsarbetare arbetade på din enhet den 30 april 2023? Avrunda till heltal och exkludera personer med frånvaro längre än två månader.

4. Hur många medarbetare arbetade på din enhet den 30 april 2023? Exkludera personer med frånvaro längre än två månader.

Ev. kommentarer på fråga 3-4:

5. Hur många av de medarbetare som var anställda den 30 april 2023 hade arbetat som socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd ...

... i mindre än 2 år?

... 2 till 5 år?

... i mer än 5 år?

Ev. kommentarer:

6. Finns det hos er några formaliserade kompetenskrav vid nyanställningar inom ekonomiskt bistånd?

- Nej
- Ja (ange vilka)

7. Hur viktiga uppfattar du följande kompetensområden vara för socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd?

	Inte alls viktigt	Lite viktigt	Ganska viktigt	Mycket viktigt
Aktuell forskning, nya rön	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andra huvudmäns ansvar och arbetssätt (t. ex. Försäkringskassa, Arbetsförmedling och sjukvården.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barnrättsperspektiv	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Beroendelära	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Brukarinflytande/delaktighet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Handläggning och dokumentation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Implementering och förändringsledning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kognitiva funktionsnedsättningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kulturkompetens	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lagstifning (t. ex. SoL, offentlighets- och sekretesslagstiftning)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Metoder för socialt förändringsarbete med individer och samtalsmetodik (t. ex MI)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Normkritik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Psykisk ohälsa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samsjuklighet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samverkan och SIP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Screeningmetoder (t. ex. avseende spel, psykisk ohälsa, våld)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Systematisk uppföljning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Säkerhet, hot, våld	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Utrednings- och bedömningsmetoder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Våld i nära relationer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annat (ange nedan)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Om "Annat" ange vilket kompetensområde:

Ev. kommentarer:

8. I vilken grad bedömer du att dina medarbetare som grupp tillgodoser kompetensbehovet inom din enhet när det gäller följande områden?

	Inte alls	I viss grad	I ganska hög grad	I mycket hög grad
Aktuell forskning, nya rön	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andra huvudmäns ansvar och arbetsätt (t. ex. Försäkringskassa, Arbetsförmedling och sjukvården.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barnrättsperspektiv	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Beroendelära	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Brukarinflytande/delaktighet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Handläggning och dokumentation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Implementering och förändringsledning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kognitiva funktionsnedsättningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kulturkompetens	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lagstiftning (t. ex. SoL, offentlighets- och sekretesslagstiftning)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Metoder för socialt förändringsarbete med individer och samtalsmetodik (t. ex. MI)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Normkritik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Psykisk ohälsa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samsjuklighet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samverkan och SIP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Screeningmetoder (t. ex. avseende spel, psykisk ohälsa, våld)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Systematisk uppföljning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Säkerhet, hot, våld	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Utrednings- och bedömningsmetoder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Våld i nära relationer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annat (ange vad i kommentarsfältet)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ev. kommentarer:

9. I vilken grad uppfattar du att följande förutsättningar finns för medarbetarnas kompetensutveckling på din enhet?

	Inte alls	I viss grad	I ganska hög grad	I mycket hög grad
Tillgång till utbildningar som matchar behoven	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tillgång till metodstöd på arbetsplatsen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Möjlighet till kompetensöverföring mellan medarbetare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Medarbetares motivation och beredskap till kompetensutveckling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ekonomiska resurser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tid för medarbetare att delta i utbildningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tillgång till extern handledning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annat (ange vad i kommentarsfältet)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Om "Annat" ange förutsättning:

Ev. kommentarer:

10. Har ni under de senaste 24 månaderna följt upp eller utvärderat kompetenssatsningar vid er enhet?

- Ja
- Nej
- Det har inte genomförts någon kompetenssatsning under de senaste 24 månaderna

Om ja, beskriv gärna hur:

Har du några övriga kommentarer om kompetensutvecklingsbehov inom ekonomiskt bistånd, eller om utformningen på denna enkät kan du lämna dem här.

Bilaga 2: Kunskapssammanställning

I denna del redovisas en kortfattad version av den kunskapssammanställning som genomfördes som en del av arbetet med förstudien.

Inledning

Ett övergripande syfte med förstudien var att undersöka vilka frågor som är angelägna att undersöka närmare i ett kommande forsknings- och utvecklingsarbete inom verksamhetsområdet i Göteborgsregionen. En samskapande process valdes för att vaska fram frågor som är relevanta för yrkesverksamma inom ekonomiskt bistånd, men också relevanta att undersöka ur ett vetenskapligt perspektiv.

Ett dilemma i sammanhanget var att nulägesanalysen och kunskapssammanställningen genomfördes parallellt. Den samskapande ansatsen i kombination med en begränsad projekttid gjorde också att många frågor och flera olika perspektiv skulle hanteras på kort tid. Kunskapssammanställningens frågor blev därför utmanande att avgränsa. Det innebar att kunskapssammanställningens inriktning fick bestämmas innan det var helt tydligt vilka frågor som förstudien skulle landa i.

Valet av teman för kunskapssammanställningen blev *Digitalisering och socialt arbete inom ekonomiskt bistånd*, samt *Kunskapsbaserat arbete inom ekonomiskt bistånd*. Digitaliseringens betydelse för det sociala arbetet fanns med redan i planeringsstadiet av förstudien och bedömdes fortsatt vara av intresse att undersöka. Temat Kunskapsbaserat arbete inom ekonomiskt bistånd valdes eftersom det uppfattades bidra med kunskap som är relevant för att möta flera av verksamhetsområdets utmaningar, inte minst det som rör effektiva arbetssätt med personer som har långvarigt biståndsmottagande. De två temana bedömdes av både styr- och referensgrupp som relevanta.

Syfte och metod

Syftet med kunskapssammanställningen var att ge en översiktlig bild av befintlig forskning som handlar om *Digitaliseringen och det sociala arbetet* respektive *Kunskapsbaserat arbete inom ekonomiskt bistånd*.

En kunskapssammanställning kan ha olika karaktär, men innebär allmänt en metodisk genomgång av existerande forskning med syfte att tillgängliggöra forskningsfältets resultat i mer överskådlig form (Gough, Oliver & Thomas, 2012). Den aktuella kunskapsöversikten genomfördes med vägledning av både SBU:s metodbok (2020) och Folkhälsomyndighetens handledning för litteraturöversikter (2017), men följer inte strikt någon av de metoder som beskrivs där. Det tillvägagångssätt som tillämpats ligger närmast den som i Folkhälsomyndighetens handledning beskrivs som omfattande kartläggande litteraturöversikt (kapitel 4, sida 64–82)

De studier som har inkluderats i kunskapssammanställningen är både vetenskapliga studier och det som brukar kallas ”grå litteratur”. Med vetenskapliga studier avses studier som genomgått en process där externa forskare granskar texten innan den publiceras i en vetenskaplig tidskrift, medan grå litteratur är studier som inte genomgått samma typ av granskning och som publiceras i andra former. Exempel på grå litteratur är avhandlingar, utvärderingsrapporter, rapporter från myndigheter och liknande. Att grå litteratur inkluderats i kunskapssammanställningen är ett strategiskt val. När det gäller verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd bedrivs en hel del studier för att bygga kunskap utanför det akademiska sammanhanget. Ett exempel är många av de granskningar eller utvärderingar som genomförs av landets FoU-miljöer. Studierna bedrivs enligt vetenskapliga metoder, men vanligtvis tillämpas andra rutiner för kvalitetsgranskning och resultaten publiceras ofta på respektive organisations hemsida. Att avgränsa kunskapssammanställningen till enbart vetenskapligt granskade publikationer skulle innebära att alla dessa studier exkluderades och därmed många potentiellt värdefulla, om än inte vetenskapligt validerade, resultat. Här kan det också vara på sin plats att notera att vi i den här sammanställningen inte gör någon *egen* bedömning av studiernas kvalitet – varken den grå litteraturen eller de vetenskapligt publicerade studierna.

För att hitta relevanta vetenskapliga studier användes sökningar via nyckelord i två databaser: Göteborgs universitetsbiblioteks Supersök, samt ProQuest Social Science. Grå litteratur söktes fram via Google Scholar, samt direkta sökningar på olika myndigheters och andra organisationers hemsidor (Socialstyrelsen, FoU-verksamheter, Sveriges kommuner och regioner/SKR). De insamlade studierna fördes in i referensverket *Zotero*¹⁵. De nyckelord som användes i sökningarna var följande:

- ”ekonomiskt bistånd” ”försörjningsstöd” ”socialbidrag” respektive ”social assistance”
- ”socialtjänst” ”socialt arbete” ”socialsekreterare” respektive ”social assistance” ”social service” ”social workers”
- ”digitalisering” ”automatisering” respektive ”digitalisation” ”automatisation” ”RBA”
- ”kunskapsbas” ”evidensbaserad praktik” ”EBP” ”kunskapsstyrning” ”kunskapsorganisation” ”systematisk uppföljning” respektive ”knowledge” ”evidence-based practise”

Materialet avgränsades till studier som genomförts från år 2000 och framåt, eftersom äldre studier riskerar att inte vara lika relevanta när det gäller ett så pass föränderligt verksamhetsområde som socialtjänsten. Vid urvalet av litteratur som berör digitaliseringen gjordes en ännu snävare tidsgräns eftersom det är en företeelse som blivit aktuell och implementerats i verksamheterna på senare tid. Där ingår studier som publicerats år 2010 eller senare. Ytterligare en avgränsning rör de nationella kontexterna där studierna genomförts. Här har främst svenska studier inkluderats, av det skälet att välfärdssystemen skiljer sig åt mellan olika länder och resultaten från

¹⁵ Zotero är ett kostnadsfritt referenshanteringsprogram, utvecklad av en oberoende, ideell organisation.

studier genomförda i andra nationella kontexter är inte självklart överförbara till det svenska sammanhanget. Ett undantag är de systematiska litteraturöversikter där internationell litteratur sammanställs. Dessa översikter inkluderas eftersom de kan antas ge en helhetsbild av forskningsfältet. Det ska också nämnas att de studier som inkluderats inte enbart belyser verksamheten ekonomiskt bistånd. I sökningsarbetet visade det sig att det är sparsamt med sådana studier och av det skälet har även studier som belyser verksamhetsområdet socialt arbete i bredare bemärkelse inkluderats.

Studierna identifierades genom databassökningarna och sökningar via olika organisationers hemsidor. I ett första steg lästes abstracts eller ingresser till studierna och de som inte bedömdes relevanta för kunskapssammanställningen sorterades bort. Resterande studier lästes i sin helhet och sammanfattades i löpande text. Detta arbete utgör kunskapssammanställningens resultat och redovisas nedan.

Resultatredovisningen är deskriptiv – det ges ingen analys och det presenteras inga övergripande slutsatser. I förlängningen är tanken att sammanställningens resultat ska vara till nytta i arbetet med att formulera ett innehåll i ett kommande forsknings- och utvecklingsprojekt. I nuläget är emellertid syftet att ge en översiktlig bild av befintlig forskning som handlar om *Digitaliseringen och det sociala arbetet*, respektive *Kunskapsbaserat arbete inom ekonomiskt bistånd*.

Resultat

Studier om digitalisering och det sociala arbetet

Inom detta tema identifierades sju relevanta studier. En av dem har en bred ansats och försöker ge en helhetsbild av forskningsområdet digitalisering (Scaramuzzino & Hjärpe, 2021), tre av studierna undersöker om relationen mellan socialsekreterare och klient har påverkats av digitaliseringen (Carlsson & Svensson, 2021; Nordesjö m.fl., 2022; Svensson & Larsson, 2018), en studie fokuserar specifikt på digitalt utanförskap (Fugletveit & Lofthus, 2021) och två av studierna berör automatisering (Ranerup & Henriksen, 2020; Svensson, 2019). Av dessa sju studier är två systematiska litteraturöversikter som sammanställer internationell forskning, fem är studier genomförda i Sverige och en i norsk kontext. Det är enbart två som specifikt berör verksamheten ekonomiskt bistånd, medan resterande berör socialtjänsten i bredare bemärkelse.

I en omfattande litteraturöversikt belyser Scaramuzzino & Hjärpe (2021) hur ”e-socialt arbete inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg” har studerats hittills. Litteraturöversikten omfattar 120 vetenskapliga studier och ger därmed sannolikt en god inblick i hur forskningsområdet har studerats. Författarna identifierar två centrala områden; dels *studier om effekter för service, stöd och behandling och brukarnas perspektiv*, dels *studier om konsekvenser för arbetssätt, arbetsförhållanden och arbetsmiljö*. Inom det första området menar författarna att forskningen pekar på att digitala insatser upplevs som mer tillgängliga och flexibla, men att det är viktigt att ha god kunskap om målgruppen för att nå dessa effekter. De

menar också att studierna pekar på att det finns risker för digitalt utanförskap. Inom det andra området konstaterar Scaramuzzino & Hjärpe att forskningen antingen har fokuserat på implementering av digitala verktyg, eller på den administration och standardisering som följer med de digitala dokumentationssystemen. Inom detta forskningsområde framhålls vikten av att socialarbetarna upplever att digitaliseringen ger dem ökad kontroll, och att det är gynnsamt att inkludera både socialarbetare och klient i utvecklingen av de digitala verktygen. Det framgår samtidigt att initiativen till digitaliseringens oftast kommer från organisationsledning och politiker, och mer sällan botten i en efterfrågan från personalen. Baserat på översikten drar författarna slutsatsen att det inte går att dra några säkra slutsatser vare sig om effekter eller om konsekvenser av olika digitala verktyg. De menar också att det råder brist på gemensamma teoretiska perspektiv, begrepp och definitioner inom forskningsfältet.

Även Nordesjö m.fl. (2022) har bidragit med en systematisk litteraturoversikt. Här ligger fokus på hur forskning om socialt arbete beskriver och analyserar digitaliseringens betydelse för relationen mellan socialarbetare och klient. Översikten omfattar 50 studier och dessa har sammanställts utifrån två teman: *Fördelar och nackdelar med att använda digitala verktyg* samt *Etiska risker i relationen mellan socialarbetare och klient*. Analysen av det första temat visar på spänningar utifrån flera aspekter. Såväl positiva som negativa effekter lyfts fram när det gäller digitaliseringens konsekvenser för relationen mellan socialarbetaren och klienten. Exempelvis tyder en del studier på att digital kommunikation bidrar till en mer opersonlig relation mellan klient och socialarbetare, medan andra studier pekar på fördelar som att digitaliseringen kan förenkla kommunikationen. Det finns även motstridiga resultat kring frågan om digitaliseringen gör den sociala välfärden mer eller mindre tillgänglig för medborgarna. Digitaliseringen har visat sig gynnsam, speciellt för unga personer och så kallat svårnådda målgrupper som lever isolerat. Samtidigt finns indikationer på ökade risker för digitalt utanförskap, och högre krav på digital kompetens för både klienter och personal. Nordesjö m.fl. (2022) menar att kontextuella skillnader gör det svårt att dra generella slutsatser när det gäller vilka för- eller nackdelar digitaliseringen kan innebära för socialt arbete. Det andra temat i översikten berör de etiska utmaningar som digitaliseringen medför för relationen mellan socialarbetare och klient, exempelvis när det gäller klientinformerat samtycke, klientens integritet, konfidentialitet, samt register och dokumentation. Författarna menar också att det saknas enhetlighet kring begreppet etik i studierna och att en majoritet av studierna saknar klientmedverkan och främst fokuserar på etiska risker för socialarbetarna.

Svensson & Larsson (2018) har undersökt i vilken mån mötet och relationen mellan brukare och socialarbetare kan *vidmakthållas, förbättras* (ge mervärde) samt *effektiviseras* genom verktyg för digital kommunikation och uppföljning. Studien är genomförd på uppdrag av Helsingborgs stad med fokus på socialtjänsten. Författarna kommer till flera slutsatser när det gäller brister i implementeringen av digitala verktyg, vilket hindrar de potentiella positiva effekterna på relationen mellan socialarbetare och klienter. Det handlar om brister så som att digitaliseringens möjligheter inte har integrerats väl i arbetsprocessen, och att traditionella

kommunikationsmetoder enbart kläs om och inte omarbetas i och med digitaliseringen. Författarna menar att det finns en potential i digitaliseringen på så sätt att resurser skulle kunna frigöras för det sociala arbetets kärnvärden, med konsekvenser som sänkta trösklar för brukare, att tidstjuvar undviks, mer tid för fysiska möten och en effektivare intern administrativ hantering, men att det kräver en bättre implementeringsstrategi.

Även Carlsson & Svensson (2021) undersöker digitaliseringens effekt på relationen mellan socialarbetare och klient, men specifikt inom verksamheten ekonomiskt bistånd. Författarna analyserar digitaliseringens påverkan på relationen utifrån begreppsparen *distans - närhet*, *standardisering - professionellt handlingsutrymme* och *aktiv medborgare - offentligt omhändertagande*. Studien visar att relationen har påverkats utifrån dessa tre aspekter, men menar att det inte är användningen av digitala verktyg i sig som påverkar, utan den omorganisering av arbetet som sker i samband med införandet av dem. Till exempel upplever socialsekreterarna en ökad distans till klienterna genom minskad fysisk kommunikation, och att det professionella handlingsutrymmet har minskat när automatiserade robotar gör biståndsbedömningar. I analysen kring det tredje begreppsparat menar författarna att det finns en retorik som vill ge sken av att medborgarna är mer aktiva i och med digitaliseringen på så sätt att de har mer ansvar över sitt eget ärende. Men här menar författarna att det inte nödvändigtvis ger förbättrade förutsättningar för klienterna att klara sin egen försörjning, eftersom egenansvaret kan försvåra för klienten, snarare än att bidra till "empowerment".

Med utgångspunkt i samma resonemang om klienternas "empowerment" fokuserar en norsk studie på brukarupplevelser av det större egenansvaret som digitaliseringen inneburit i norska Arbeids- og Velferdsforvaltningen (NAV)¹⁶. Fugletveits & Lofthus' (2021) studie undersöker hur två specifika brukargrupper, som kan antas vara känsliga för de ökade krav som självbetjäning som e-ansökan innebär, upplever förändringarna som digitaliseringen har inneburit. Studien visar att de digitala kommunikationsverktygen har haft en negativ effekt på kortvariga ärenden och ärenden som präglas av osäkerhet, men en positiv effekt på längre och mer stabila ärenden. En övergripande riskfaktor som författarna lyfter fram är att digitaliseringen riskerar att innebära en form av avhumanisering av brukare, där en ansiktslös interaktion blir allt vanligare. Slutsatsen är ett ökat behov av uppmärksamhet på de individuella rättigheterna vid införandet av digitala kommunikationsverktyg.

Ranerup & Henriksen (2022) undersöker automatiseringens effekt på socialtjänstens service till medborgarna i Trelleborg. Mer specifikt är frågan om automatiseringen har bidragit till att de *etiska*, *professionella* och *demokratiska* värden som socialtjänsten strävar efter har uppnåtts i högre grad. Studien visar att etiska värden främjas av tekniken på så sätt att det motverkar korrupktion och ger mer rättvisa och

¹⁶ Arbeids- og Velferdsforvaltningen (NAV) är en norsk myndighet som samlokaliserat försäkringskassa, arbetsförmedling och socialtjänst i en aktör. Økonomisk sosialhjelp (ekonomiskt bistånd) är en del av NAV. (NAV, 2023)

jämlika bedömningar. Utifrån professionella värden visar studiens att roboten tar beslut av högre kvalitet, leder till färre felbedömningar och effektiviserar handläggningen. Även demokratiska värden, så som medborgerlig ”empowerment”, legitimitet till systemet och en tydligare ansvarskedja, främjas av tekniken. Författarnas slutsats är också att tekniken har gynnat såväl etiska som professionella och demokratiska värden, och att automatiseringen har potential att fungera väl i kombination med handläggare. Författarna betonar dock att deras studie fokuserar på människorna och inte tekniken. Därför inkluderas inte en kritisk analys av algoritmen som robottekniken använder, vilket de menar är en relevant aspekt för att undersöka teknikens förutsättningar att uppnå socialtjänstens kärnvärden.

Även Svensson (2019) fokuserar på automatiseringen, men specifikt inom ekonomiskt bistånd. Författaren undersöker dels på vilka sätt en digital automatisering påverkar handläggarnas arbete, dels på vilka möjligheter och utmaningar som en digital automatisering medför för försörjningsstödet i välfärden. Studien visar att handläggarna upplever att tid har frigjorts från både handläggning, beslut och utbetalning, men först efter en lång implementeringsprocess. I kontrast till Ranerup & Henriksen (2022) som betonar automatiseringens mer gynnsamma potential för *jämlig bedömning* och *rättssäkerhet*, visar den här studien på svårigheter som knyter an till *professionellt handlingsutrymme*. Mer specifikt handlar det om svårigheter i att översätta socialsekreterarens handlägningsarbete med en robot. Svensson (2019) tar emellertid upp en annan, mer positiv aspekt, och framhåller att automatiseringen främjar ett *tillitsbaserat* arbetssätt. Detta tolkas som en förändrad inriktning i förhållande till den styrning inspirerad av New Public Management som under senare tid varit rådande inom svensk socialtjänst.

Studier om kunskapsbaserat arbete inom ekonomiskt bistånd

Inom detta tema identifierades tolv relevanta studier. Tre av dessa undersöker socialsekreterares kunskapsbas och inställning till kunskap (Bergmark & Lundström, 2002; Börjesson & Ulmestig, 2022; Nordlander, 2006), fyra undersöker EBP ur olika perspektiv (Gray m.fl., 2013; Hübner, 2016; Näslund & Thedvall, 2022; Socialstyrelsen, 2015), två fokuserar på relationen mellan akademi och praktik (Denvall & Skillmark, 2021; Kjørstad, 2008) och tre undersöker systematisk uppföljning (Furenbäck & Arnesson, 2019; Zimic & Blom, 2022; Zimic & Dalin, 2016). Enbart tre av studierna fokuserar specifikt på verksamheten ekonomiskt bistånd (Bergmark & Lundström, 2002b; Börjesson & Ulmestig, 2022; Näslund & Thedvall, 2022). Av de tolv studierna är nio genomförda i svensk kontext, en i Norge och en är en jämförande studie med Sverige och Finland som exempel. En av studierna är en översiktsstudie som sammanställer internationell litteratur.

Bergmark & Lundström (2002) undersöker socialsekreterares inställning till, och användning av, olika kunskapskällor, såsom grundutbildning, fortbildning och forskning. Studiens resultat visar att kopplingen till forskning är svag i praktiken. Detta trots att socialsekreterare i hög grad är en högskoleutbildad yrkesgrupp.

Yrkeserfarenhet och tidigare erfarenheter är de dominerande källorna till kunskap. Författarna skiljer också ut olika grupper av socialsekreterare och konstaterar att socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd är den grupp som i lägst utsträckning baserar sin praktik på forskning. Författarna diskuterar dessa resultat i relation till såväl socionomutbildningens utformning, som till socialsekreterares attityder till forskningsbaserad kunskap och till den organisatoriska miljön för socialsekreterare.

Även Nordlander (2006) studerar vilka kunskaper som utgör underlag för socialsekreterare. Det sammanhang som studeras är socialtjänstens individ- och familjeomsorg (IFO) och socialsekreterarnas överväganden i utredningsarbete, samt *hur* och *varför* olika kunskapskällor används. I likhet med Bergmark och Lundström (2002) pekar resultaten här på att vetenskapligt baserad kunskap är något som socialarbetarna använder sig av i låg utsträckning, och att deras kunskapsanvändning till stor del baseras på tidigare erfarenheter. Även utbildning samt lagar och förordningar används i låg omfattning.

Evidensbaserad praktik (EBP) undersöks i tre av de inkluderade studierna. Hübner (2016) studerar hur det kommer sig att EBP har fått större genomslag i Sverige än i Finland. Ett antal faktorer tas upp som påverkat denna utveckling i dessa annars två relativt lika nationella kontexter. En faktor som kan vara intressant att lyfta fram är författarens bedömning att skillnaderna kan vara kopplade till det faktum att socialsekreterare i Finland i högre grad ser sig som "sanna professionella", vilket skulle kunna innebära att behovet av EBP inte framstår som lika tydligt i Finland. Skillnader i socionomutbildningen mellan länderna kan vara en bakomliggande förklaring på så sätt att det i Finland krävs en femårig utbildning på mastersnivå för att få yrkestiteln socialarbetare, medan den svenska socionomutbildningen är på tre år.

En annan av studierna på temat EBP är en systematisk litteraturoversikt (Gray m.fl. 2013) som fokuserar på de implementeringssvårigheter som lyfts fram i internationell litteratur. Sju faktorer beskrivs som hindrande: *otillräckliga resurser i form av tid, otillräckligt med pengar och tillgång till forskning, otillräcklig kunskap, bristande färdighet och träning gällande EBP, en organisationskultur som inte främjar EBP, brist på relevant forskning gällande specifika praktikområden, professionellas negativa attityder till EBP samt otillräcklig vägledning och styrning gällande EBP*. Författarna resonerar kring att ansvaret för en framgångsrik implementering både knyter an till faktorer som rör personalen/socialsekreterarna och cheferna, men de lyfter särskilt fram ledarskapets betydelse för en framgångsrik implementering.

I linje med samma tematik undersöker Socialstyrelsen (2015) vilka organisatoriska förutsättningar som krävs för en effektiv implementering av EBP. Socialstyrelsens studie syftar till att öka kunskapen om vad som kännetecknar kommuner som har ett fungerande arbete med EBP, och vilka de centrala organisatoriska förutsättningarna är för att arbeta enligt EBP i svensk socialtjänst. I studien pekas tre områden ut: *kunskapssyn och kompetens, målstyrning och uppföljning, samt aktiva val*. En slutsats är att strategisk ledning är en grundläggande förutsättning för att skapa

dessa organisatoriska förutsättningar och därmed förutsättningar för en framgångsrik implementering av EBP i kommunernas socialtjänstverksamheter.

Även Näslund & Thedvall (2022) undersöker implementeringen av EBP, men specifikt inom verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd och med fokus på hur det har påverkat socialsekreterarnas psykosociala arbetsmiljö. Författarna menar att verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd är särskilt utsatt för kompetensförsörjningsproblem, sjukskrivningar och hög arbetsbelastning, vilket gör det särskilt angeläget att undersöka. Studien visar att tillämpningen av de evidensbaserade metoderna som redskap snarare än krav, i kombination med vad författarna kallar för erfarenhetsbaserad systematisk kunskap, hade en positiv effekt på kunskapsöverföring från erfarna till mindre erfarna medarbetare. Den ”verksamma mekanismen” i sammanhanget var att arbetsmetoderna formaliserades och gjordes explicita. Därmed förbättrades arbetsmiljön för socialsekreterarna, som i lägre grad upplevde känslor av otillräcklighet jämfört med när implementeringen av EBP resulterade i tillämpningen av ett mer standardiserat arbetssätt. I linje med såväl Gray (m.fl 2013) och Socialstyrelsen (2015) menar författarna att ledningen hade en central roll för att nå de positiva resultaten.

Börjesson & Ulmestig (2022) undersöker också verksamheten ekonomiskt bistånd. Utgångspunkten är att förutsättningarna för att arbeta kunskapsbaserat ligger på organisatorisk nivå, men fokus i studien är socialsekreterarnas attityder till ny kunskap. Studien visar att socialsekreterare uppfattar kunskap som något komplext och oanvändbart, eller som något som används för att frammana förändring. Socialsekreterarna upplever att ny kunskap är intressant, men att det i praktiken är för komplicerat för att ta in i det vardagliga arbetet. Studien visar också att socialsekreterarna upplever att politisk styrning och organisatoriska riktlinjer står i ett slags motsats till den professionella kunskapen. Gällande lagar uppfattas inte heller matcha den samhällskontext som verksamheten verkar inom. Författarna menar att dessa attityder bottenar i bristande organisatoriska förutsättningar för att arbeta kunskapsbaserat. En konkret brist som lyfts fram är att arbetsmiljö inte tillåter tid för reflektion och lärande.

Ett annat tema som knyter an till kunskapsbaserat arbete inom ekonomiskt bistånd är ”glappet” mellan akademi och praktik. Här har Denvall & Skillmark (2021) genomfört en litteraturöversikt med lite olika perspektiv på vad glappet grundar sig på, och hur det kan motverkas. Författarna sammanställer åtta vetenskapliga studier och identifierar utifrån dessa tre olika diskurser inom forskningen. Den första diskursen fokuserar på *akademin*, utifrån implementeringsvetenskaplig teori, där praktikernas oförmåga att tillägna sig och omsätta forskning beskrivs som problemet. Utbildning av praktiker ses som lösningen. Den andra diskursen fokuserar på *praktiken* utifrån teorier om organisatoriskt lärande. Här är det snarare det akademiska perspektivets dominans som ses som problemet. Lösningen blir då inte primärt utbildning av praktiken, utan i stället att stärka praktiken i sitt partnerskap med akademien och främja lokal kunskapsproduktion. Den tredje diskursen betonar i stället *brukaren*, utifrån teorier om deltagande, makt och organisationsteori. Här

framhålls det professionella perspektivets dominans som problemet och stärkt brukarmedverkan ses som lösningen.

En av de inkluderade studierna i Denvall & Skillmark (2021) är värd att titta lite närmare på. Det är en studie i nordisk kontext (Kjørstad 2008) som kan sorteras in i den andra diskursen (fokus på praktiken och organisatoriskt lärande). I studien undersöks glappet mellan akademi och praktik i Norge. Utgångspunkten är att interaktionen mellan praktiker och forskare sällan präglas av ett partnerskap med en gemensam agenda för kunskapsproduktion. Studien syftar till att visa på hur en mer konstruktiv dialog mellan parterna kan främja kunskapande. Kjørstad (2018) menar att det finns två nyckelproblem i relationen idag: dels en okunskap hos socialarbetarna om teoretiska förhållningssätt som kan vara användbara för praktiken, dels att forskare missar viktiga forskningsfrågor och hypoteser eftersom praktisk kunskap inte utvecklas teoretiskt i tillräcklig utsträckning inom forskningen. En lösning som föreslås i studien är att använda nya kvalitativa forskningsmetoder som är mer interaktiva mellan forskaren och praktikern. Författaren illustrerar detta genom att införa teoretiska diskussioner med praktiken och att göra kvalitativa observationer, vilket främjade både praktikens lärande och forskarens insyn. I studien framhålls att det krävs ett nytänkande inom socialt arbete där socialarbetaren blir en vetenskapande kraft, och också ett nytänkande där forskningen närmar sig praktiken.

Förutsättningar och utmaningar med systematisk uppföljning (SU) som ett sätt att bepröva sin erfarenhet lokalt är ett annat tema bland de inkluderade studierna. Här undersöker Furenbäck & Arnesson (2019) utmaningar och möjligheter i implementeringen av SU inom socialtjänstens insatser riktade till barn. Deras resultat visar på en logikkonflikt mellan det formella systemet för uppföljning (*organisationsprofessionell logik*) som betonar standardisering, transparens och kontroll, kontra det informella systemet (*yrkesprofessionell logik*) som betonar motstridigheter, professionens förmåga, tillit och handlingsfrihet. Denna logikkonflikt måste hanteras, menar författarna, för att nå de resultat i form av god kvalitet, likvärdighet och evidensbaserade insatser som SU har potential att bidra med.

En annan aspekt av SU undersöks av Zimic & Dalin (2016). Här handlar det om hur socialarbetare beskriver SU och deras upplevelse av hur verktyget har påverkat arbetsteamet. Studien visar att SU upplevs som något som underlättar *att visa* i första hand, och inte som ett verktyg för *att lära*. Socialsekreterarna i studien upplever att SU har påverkat dem positivt i bemärkelsen att de kan presentera resultat som fakta, vilket legitimerar deras arbete. Författarna menar att detta indikerar att socialsekreterarna ser SU som en del av en resultat- och målstyrning, snarare än något som möjliggör organisatoriskt lärande. För att främja det professionella och kollegiala lärandet menar författarna att hela arbetsteamet behöver delta i utformningen av uppföljningssystemet och måste hitta strategier för att förhandla och förstå "top-down"-målen i förhållande till sin praktik. De behöver också drivas av sina egna kunskapsbehov och sin nyfikenhet och ställa frågor till den aktuella datan.

Referenser

A. Källförteckning Inledande, Syfte och metod.

Folkhälsomyndigheten (2017) Handledning för litteraturoversikter. *Förutsättningar och metodsteg för kunskapsframtagande baserat på forskningslitteratur vid Folkhälsomyndigheten*. www.folkhalsomyndigheten.se

Gough, D., Oliver, S & Thomas, J. (2012) *An Introduction to systematic reviews: London*, SAGE Publications Ltd.

SBU (2020) SBU:s metodbok. Statens beredning för medicins och social utvärdering (SBU). <https://www.sbu.se/sv/metod/sbus-metodbok/>.

B. Källförteckning Resultat (inkluderade studier)

Bergmark, Å., & Lundström, T. (2002b). *Education, practice and research. Knowledge and attitudes to knowledge of Swedish social workers*. <https://doi.org/10.1080/02615470220136920>

Börjesson, U., & Ulmestig, R. (2022). "Klienterna är det minsta problemet". En studie om kunskapsanvändande i socialt arbete. *Nationellt FORSA Symposium*. <https://open.lnu.se/index.php/forsa/article/view/3514>

Carlsson, J. S., & Svensson, P. (2021). *Digitaliserat ekonomiskt bistånd: Konstruktioner av "nya" relationer inom socialtjänsten*. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:hb:diva-29107>

Denvall, V., & Skillmark, M. (2021). Bridge over Troubled Water—Closing the Research–Practice Gap in Social Work. *The British Journal of Social Work*, 51(7), 2722–2739. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcaa055>

Fugletveit, R., & Lofthus, A.-M. (2021). From the desk to the cyborg's faceless interaction in The Norwegian Labour and Welfare Administration. *Nordisk välfärdsforskning | Nordic Welfare Research*, 6(2), 77–92. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-4161-2021-02-01>

Furenbäck, I., & Arnesson, K. (2019). "Mätningen visade att barnet mådde sämre efter insatsen". *Socialmedicinsk tidskrift*, 96(6), Article 6.

Gray, M., Joy, E., Plath, D., & Webb, S. A. (2013). Implementing Evidence-Based Practice: A Review of the Empirical Research Literature. *Research on Social Work Practice*, 23(2), 157–166. <https://doi.org/10.1177/1049731512467072>

Hübner, L. (2016). Reflections on knowledge management and evidence-based practice in the personal social services of Finland and Sweden. *Nordic Social Work Research*, 6(2), 114–125. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2015.1117985>

Kjørstad, M. (2008). Opening the Black Box — Mobilizing Practical Knowledge in Social Research: Methodological Reflections based on a Study of Social Work Practice. *Qualitative Social Work*, 7(2), 143–161. <https://doi.org/10.1177/147332500808089627>

- Nordesjö, K., Scaramuzzino, G., & Ulmestig, R. (2022). The social worker-client relationship in the digital era: A configurative literature review. *European Journal of Social Work*, 25(2), 303–315. <https://doi.org/10.1080/13691457.2021.1964445>
- Nordlander, L. (2006). *Mellan kunskap och handling: Om socialsekreterares kunskapsanvändning i utredningsarbetet*.
- Näslund, L., & Thedvall, R. (2022). *En utsatt position Kunskapsmodeller, ledarskap och arbetsmiljö på ekonomiskt bistånd i Socialtjänsten*.
- Ranerup, A., & Henriksen, H. Z. (2020). Digital Discretion: Unpacking Human and Technological Agency in Automated Decision Making in Sweden's Social Services. *Social Science Computer Review*, 40(2), 445–461. <https://doi.org/10.1177/0894439320980434>
- Scaramuzzino, G., & Hjärpe, T. (2021). *E-socialt arbete inom Socialtjänstens individ- och familjeomsorg – En systematisk litteraturöversikt*.
- Socialstyrelsen. (2015). *Förutsättningar för att etablera en evidensbaserad praktik i socialtjänsten – en intervjustudie med chefer inom socialtjänsten*.
- Svensson, L. (2019). Automatisering – till nytta eller fördärv? *Socialvetenskaplig tidskrift*, 26(3–4), Article 3–4. <https://doi.org/10.3384/SVT.2019.26.3-4.3094>
- Svensson, L., & Larsson, S. (2018). *Digitalisering av kommunal socialtjänst: En empirisk studie av en organisation och profession i förändring*. <https://www.soch.lu.se/lupita-svensson/publication/a4a32029-6a80-4afc-915b-57d4dd014011>
- Zimic, S., & Blom, B. (2022). *Systematisk uppföljning i socialtjänsten: Vägen mot en kunskapsbaserad praktik eller resurskrävande mätning av fel saker?* Nationell paperkonferens i socialt arbete (NaPSa) Linnéuniversitetet, Växjö, 16-17 mars, 2022. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:miun:diva-44726>
- Zimic, S., & Dalin, R. (2016). Systematical follow-up in social work practices. *ACM SIGCAS Computers and Society*, 45(3), 159–166. <https://doi.org/10.1145/2874239.2874262>