

Utvecklingsarbete inom ekonomiskt bistånd

Utvärdering av ett treårigt
nationellt projekt

Cornelia Björk och
Gunilla Bergström

Juli 2021





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 2021
FoU i Väst
Box 5073, 402 22 Göteborg
gr@goteborgsregionen.se
www.goteborgsregionen.se

Förord

För första gången i min yrkeskarriär har långvarigt ekonomiskt bistånd fått stå i fokus. Ekonomi- och vuxenheten i Härnösand har haft förmånen att delta i ett utvecklingsprojekt där målsättningen varit att minska andelen individer med långvarigt biståndsmottagande. Tillsammans med andra kommuner har vi fått stöd i att formulera mål, hjälp att ta fram statistik och stöd i våra förändringsresor. Vi har fått lyssna till intressanta föreläsare och kunnat ta del av den forskning som finns inom området. En viktig del i projektet har varit att chefer och handläggare fått möjlighet att träffa andra kommuner och utbyta erfarenheter samt ta del av många olika utvecklingsprojekt. Vi har fått fundera över hur vi kan få en bättre brukarmedverkan samt hur våra insatser kan bli mer jämställda.

Verksamhetsområdet är viktigt. Att leva på försörjningsstöd under lång tid får konsekvenser för varje familj och varje individ. Arbete med ekonomiskt bistånd har dock inte alltid varit förenat med hög status. Genom projektet har socialarbetare fått kompetenshöjande insatser och deras erfarenheter har kunnat tas tillvara.

Förhoppningsvis bidrar det till att fler vill arbeta inom området.

Arbete med långvarigt biståndsmottagande är ett långsiktigt och tidskrävande arbete som är beroende av andra aktörers prioriteringar. Faktorer i omvärlden påverkar förutsättningarna, exempelvis innebär arbetslöshetens omfattning svårigheter för utsatta grupper att bli självförsörjande. Vår förhoppning är att det sker förändringar på nationell nivå och att Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) fortsätter att driva ett arbete för att motverka de problem som leder till långvarigt biståndsmottagande.

För oss i kommunerna är nu utmaningen att fortsätta vårt påbörjade utvecklingsarbete. Det är viktigt att ha tilltro till klienterna och att vi själva tror att förändringar är möjliga. Tack vare projektet har enskilda personer och familjer gjort sina egna förändringsresor, från livssituationer av hopplöshet och passivitet, till att de fått nya förutsättningar och blivit självförsörjande. Det är det som motiverar oss att fortsätta.

Solbritt Höglund

Enhetschef på ekonomi- och vuxenheten

Härnösands kommun

Sammanfattning

Under 2018–2021 har SKR drivit ett utvecklingsprojekt inom ekonomiskt bistånd tillsammans med 27 av landets kommuner. Ambitionen har varit att minska andelen långvariga biståndsmottagare. I denna utvärdering analyseras projektets aktiviteter och en bedömning görs av projektets måluppfyllelse. Utvärderingen belyser också vilka villkor och förutsättningar som tycks ha format kommunernas möjligheter att driva utvecklingsarbete.

Bedömning av projektets måluppfyllelse

- Många av kommunerna skattar att projektet har haft positiva resultat för deras verksamheter. Framför allt handlar det om intern samverkan med en kommunal arbetsmarknadsenhet och ändamålsenlig organisering, men även om metoder och arbetssätt att stötta personer som har ett långvarigt biståndsmottagande.
- Utvecklad samverkan med extern part är det område där kommunerna i lägst grad skattar att projektet har haft ett resultat för deras verksamheter.
- Flera av de ambitioner som det ges uttryck för i projektplanen har fått ett mindre fokus än vad som var planerat. Det handlar främst om att stärka kommunernas kompetensförsörjningsmöjligheter och att skapa en regional stödstruktur för verksamhetsområdet.
- Det är, när utvärderingen genomförs, för tidigt att uttala sig om huruvida projektet haft någon effekt på andelen långvariga biståndsmottagare i de deltagande kommunerna. För detta krävs ett längre tidsperspektiv och att en effektutvärdering genomförs.

Villkor och förutsättningar

- Viktigast i SKR:s stöd var att projektet skapade möjligheter för kommunerna att träffa andra kommuner och att kommunerna fått konkreta arbetssätt och metoder för att driva och följa upp utvecklingsarbete.
- Det verkar i sig ha spelat roll att verksamhetsområdet uppmärksammas, alldeles oavsett projektets innehåll.
- Kommunerna uppger att de i huvudsak haft tillräckligt med resurser för att driva utvecklingsarbete. Personella resurser har varit något mer utmanande än ekonomiska och framstår som mer utmanande i socialsekreterarnas svar än vad de gör i kontaktpersonernas svar. Samtidigt finns det kommuner där resurserna uppfattades som otillräckliga.
- Varken parallella utvecklingsprojekt och organisationsförändringar verkar ha inverkat negativt på kommunernas utvecklingsarbete. Vissa undantag finns dock.
- Tillgång till stödfunktioner, framför allt när det gäller att ta fram och analysera statistik, har varit en utmaning för flera kommuner. Samtidigt har sannolikt projektets innehåll kunnat stötta och hjälpa kommunerna inom detta område.

- En majoritet av projektets deltagare uppger sig sakna tillräckligt med insatser för att kunna möta målgruppens behov, särskilt pekats på behov av utvecklad samverkan med externa parter.
- Coronapandemin har inverkat negativt på utvecklingsarbetet både genom att kommunerna har förhindrats att ses fysiskt och genom att möjligheterna att fysiskt träffa klienter har försvårats.
- Projektet verkar ha haft större betydelse för verksamheter som omfattas av mer gynnsamma lokala förutsättningar. Inte helt överraskande tycks det krävas ett visst mått av gynnsamma lokala förutsättningar för att ett utvecklingsprojekt av det här slaget ska få ett tydligt genomslag.

Förslag till SKR

- Avgränsa liknande utvecklingsprojekt mer tydligt och formulera endast projektmål som projektet har möjlighet att påverka.
- Utveckla en programteori tidigt i planeringsfasen i syfte att skapa en samsyn mellan olika intressenter kring projektets logik, för att tidigt kunna identifiera logiska luckor och för att bedöma rimligheten i de antaganden som görs.
- Budgetera för effektutvärdering och/eller en mer långsiktig uppföljning av resultat av liknande projekt. Här finns möjlighet att utveckla mer kunskap om vad som var viktigt för att nå projektets resultat.
- Ta tillvara kunskaperna om metoder för systematiskt förbättringsarbete. Här ligger framgången för många kommuner. Använd den kunskapsbas som förbättringsvetenskapen tillhandahåller och sprid till kommunerna.
- Om de regionala samverkans- och stödstrukturerna ska engageras i liknande utvecklingsarbete behöver projektet förankras i god tid innan och medel finnas för deras deltagande.

Förslag till deltagande kommuner

- Se inte utvecklingsarbete som ett i tid avgränsat projekt. Arbeta fortlöpande med förbättringar. Skapa en kultur där utvecklingsarbete utgör en del av den ordinarie verksamheten.
- Involvera medarbetare i utvecklingsarbetet. Börja i deras förståelse av vad som inte fungerar bra. Främja en öppen dialog i arbetsgrupper där kritiska reflektioner får plats och kreativitet främjas.
- Basera utvecklingsarbete på kunskap. Saknas statistik via kommunernas verksamhetssystem, använd papper och penna eller ett Excel-ark. Ta stöd av material om systematisk uppföljning som finns på Kunskapsguiden.
- Samla in information om hur klienterna uppfattar stödet och använd i utvecklingsarbetet.
- Ta hjälp av er lokala samverkans- och stödstruktur, och gärna en FoU-verksamhet om sådan finns. De kan ge det stöd SKR tillhandhållit inom ramen för projektet, exempelvis när det gäller insamling och analys av statistik. De kan också utgöra en motpart som efterfrågar resultat.

Begreppsförklaringar

I utvärderingen används vissa begrepp som det kan vara bra att inledningsvis förtydliga innebörden av.

Ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd kallas det stöd en person kan söka från sin kommun när hen får problem att försörja sig själv och sin familj. Ekonomiskt bistånd består av *försörjningsstöd* och *bistånd till livsföringen* i övrigt. Ofta används begreppet också för att beskriva det verksamhetsområde inom socialtjänsten som enligt socialtjänstlagen är skyldig att tillhandhålla stöd. I denna utvärdering används begreppet på båda sätten; dels som en beskrivning av verksamhetsområdet, dels som en beskrivning av det stöd individen kan få. Av sammanhanget framgår vad som avses.

Försörjningsstöd

Begreppet försörjningsstöd används på flera ställen i rapporten. Försörjningsstöd är namnet på det ekonomiska stöd som individen kan få för sitt uppehälle. I rapporten används begreppet endast för detta stöd. Dock förekommer begreppet i några citat som en beskrivning av verksamhetsområdet inom socialtjänsten, exempelvis *försörjningsstödsenheten*.

Långvarig biståndsmottagare

Långvarig biståndsmottagare är en person som ingått i ett eller flera biståndshushåll i minst tio månader under ett kalenderår. Månaderna behöver inte vara sammanhängande. Termen används i den officiella statistiken för att jämföra olika typer av biståndshushåll med avseende på biståndsmottagandets längd.

Mycket långvarig biståndsmottagare

Mycket långvarig biståndsmottagare är en person som ingått i ett eller flera biståndshushåll i minst 27 månader under de senaste tre åren med ett uppehåll om högst 2 månader i rad. Termen används i den officiella statistiken för att jämföra olika typer av biståndshushåll med avseende på biståndsmottagandets längd.

Programteori

Programteori är ett utvärderingsverktyg som kan användas för att beskriva det som studeras i utvärderingen. Genom verktyget tydliggörs de antaganden som ett projekt, en insats eller liknande bygger på. Hur hänger insatsen eller projektet logiskt ihop och finns det kanske luckor i denna logik? Programteorin kan användas för att styra vilka frågor som ställs i utvärderingsarbetet och också för att kommunicera utvärderingens resultat och slutsatser.

Innehållsförteckning

Inledning	1
Projektets bakgrund	1
Projektet i korthet	3
Deltagande kommuner	4
Utvärderingsuppdraget och utvärderingens syfte	6
Utvärderingens fokus och frågeställningar	6
Områdesöversikt	9
Perspektiv på utvecklingsarbete	13
Tillvägagångssätt	14
Resultat	17
Före projektstart: De deltagande kommunernas förutsättningar	17
Under projektet: Genomförda aktiviteter	21
Efter: Vad ledde projektet till?	31
Förutsättningar och villkor	42
Framtiden: Hållbarhet och fortsatta utvecklingsbehov	53
Diskussion	57
Projektets logik i relation till insamlat material	57
Projektets logik i relation till villkor och förutsättningar	60
Några lärdomar	62
Referenser	63
Bilaga 1: Deltagande kommuner	66
Bilaga 2: Programteori för utvecklingsprojekt	68
Bilaga 3: Detaljerad beskrivning av metod och material	69
Bilaga 4: Statistisk analys av interna faktorer	73
Bilaga 5: Enkätundersökning	79
Bilaga 6: Innehåll i nätverksträffar	89
Bilaga 7: Utveckling av ekonomiskt bistånd över tid	92
Bilaga 8: Intervjuguide kontaktpersoner	96
Bilaga 9: Intervjuguide socialsekreterare	99

Inledning

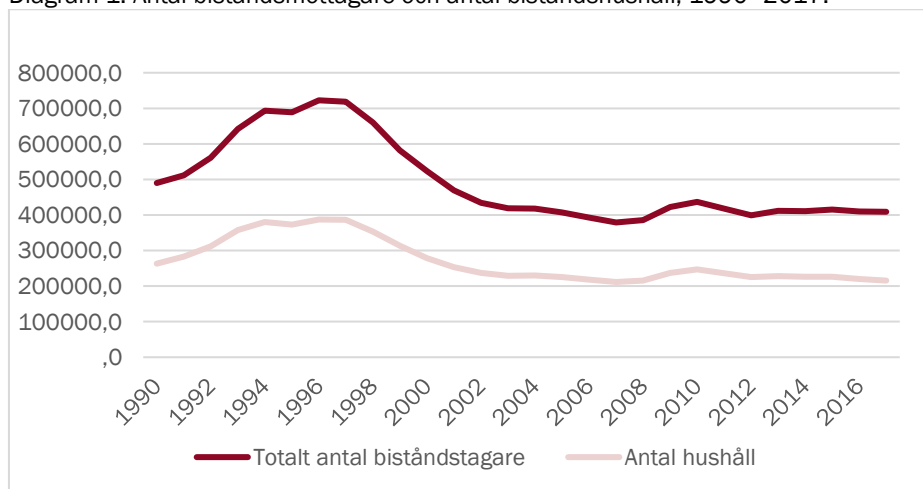
I denna rapport slutredovisas utvärderingen av ett treårigt utvecklingsprojekt som handlade om ekonomiskt bistånd. Initiativtagare till och ägare av projektet var Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och deltagare var verksamheter inom ekonomiskt bistånd i 27 av landets kommuner. I projektet har SKR gett kommunerna stöd att utifrån lokala förutsättningar och behov driva utvecklingsarbeten med ett gemensamt mål att minska andelen personer som klassificeras som långvariga biståndsmottagare.

Syftet med utvärderingen var att studera processen genom vilken projektet drivits och att analysera i vilken utsträckning som de initiala förväntningar som fanns i projektet har nåtts. Syftet var också att analysera de villkor och förutsättningar som format utvecklingsarbetet. Genom utvärderingen kan både SKR och de deltagande kommunerna dra lärdomar om hur utvecklingsarbete likt detta ska bedrivas. Innan utvärderingens upplägg presenteras närmare och utvärderingens resultat redovisas ges först en kort bakgrund till varför projektet initierades.

Projektets bakgrund

Sedan krisåren under 1990-talet har både antalet individer och antalet hushåll som någon gång under ett år får ekonomiskt bistånd i Sverige minskat¹, se diagram 1.

Diagram 1: Antal biståndsmottagare och antal biståndshushåll, 1990–2017.



Källa: Registerdata ekonomiskt bistånd, Socialstyrelsen.

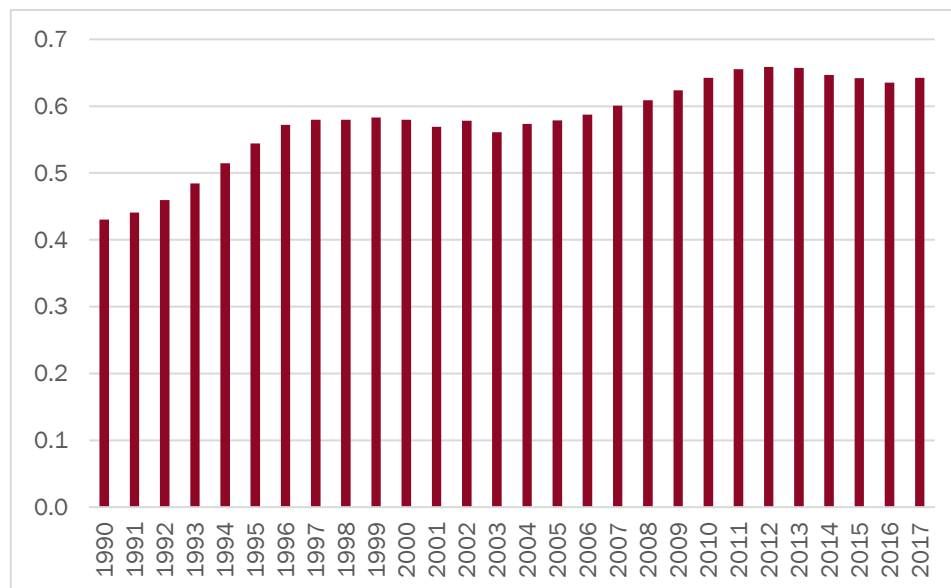
Under åren som föregick starten av det aktuella utvecklingsprojektet erhöll cirka fyra procent av befolkningen ekonomiskt bistånd. Denna andel var den lägsta sedan mitten av 1960-talet (Socialstyrelsen 2020a). Samtidigt fanns vid denna tidpunkt en politisk viljeinriktning inom SKR att verka för att det ekonomiska biståndet skulle återfå en funktion som ett tillfälligt ekonomiskt stöd vid kortare perioder av försörjningsproblem. SKR pekade på att många personer aldrig kommer in på arbetsmarknaden och därför inte kvalificerar sig för icke behovsprövade statliga ersättningar såsom a-kassa eller sjukpenning och att ekonomiskt bistånd då blir den enda försörjningsmöjligheten. Det

¹ Ett undantag i den nedåtgående kurvan var perioden 2008–2010 i samband med finanskrisen.

uppfattades som problematiskt att stora grupper av individer lever med försörjningsstöd under längre perioder (SKL 2016).

Medan statistik över antal individer och hushåll som erhåller ekonomiskt bistånd uppvisar en nedåtgående trend uppvisar statistik över den genomsnittliga tid som personer är i behov av ekonomiskt bistånd på det motsatta. I början av 1990-talet var den genomsnittliga tid som ett hushåll erhöll ekonomiskt bistånd drygt fyra månader. 2017 var motsvarande siffra 6,4 månader (Socialstyrelsen 2018). Se diagram 2.

Diagram 2: Antal biståndsmånader i medeltal, 1990–2017.



Källa: Registerdata ekonomiskt bistånd, Socialstyrelsen.

Under samma tidsperiod ökade också andelen vuxna biståndsmottagare som klassificeras som långvariga biståndsmottagare. Det handlar om individer som under ett kalenderår erhållit ekonomiskt bistånd under 10 eller fler månader. I början av 1990-talet bedömdes cirka 14 procent av biståndsmottagarna som långvariga mottagare, 2017 var motsvarande siffra 36 procent (Socialstyrelsen 2018). I faktiska tal rör det sig om lite drygt 95 000 individer.

Statistiken visar även hur många individer som haft ekonomiskt bistånd i minst 27 månader under en period av tre år² och därmed klassificerats som *mycket* långvariga biståndsmottagare. Året innan projektet startade klassificerades ungefär 19 procent av biståndsmottagarna som mycket långvariga biståndsmottagande (Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd). Totalt handlar det om drygt 46 000 individer.

Att stora grupper under långa perioder lever med ekonomiskt bistånd som främsta försörjningsform innebär förstås en utmaning för välfärdspolitiken och en risk för individerna att drabbas av utanförskap och marginalisering (Bergmark 2015). Att söka sätt att möta dessa utmaningar har varit en av projektets ambitioner. När projektet startade uppfattades det också finnas utmaningar när det gäller kompetensutvecklings- och karriärmöjligheter för socialsekreterarna inom verksamhetsområdet samt brister i systematiken av introduktionen av nya medarbetare (SKL 2016). Det fanns även farhågor som rörde möjligheterna att rekrytera personal. I en kartläggning hade 87

² Med uppehåll högst 2 månader i rad.

procent av kommunerna uppgett sig ha svårigheter att rekrytera erfarna socialsekreterare till verksamhetsområdet och 68 procent uppgett att de även hade svårt att rekrytera nyutexaminerade socialsekreterare (SKL 2015). Det stora flyktingmottagandet under 2015 befarades också komma att ytterligare påverka verksamhetsområdets förutsättningar.

Projektet i korthet

Med syfte att möta utmaningarna inom verksamhetsområdet tog SKR initiativ till ett utvecklingsarbete. Först genomfördes en förstudie där en referensgrupp med kommunrepresentanter hjälpte till att identifiera utvecklingsbehov (SKL 2016). Förstudien pekade på behov av att arbeta med introduktion av nyanställda samt kompetensutvecklings- och karriärmöjligheter för redan anställda socialsekreterare, att främja tillgången till systematiska och kunskapsbaserade arbetsätt och arbetsverktyg, att verka för en fungerande samverkan samt att utveckla brukarperspektivet i arbetet. Våren 2018 startade SKR projektet som fick namnet *Utvecklingsprojekt – bryt långvarigt ekonomiskt bistånd och utveckla verksamhetsområdet!*.

Projektets huvudsakliga syfte var, som namnet antyder, att minska det långvariga biståndsmottagande i de deltagande kommunerna. Projektet har innehållit i huvudsak tre olika delar;

- en utbildningsinsats för socialsekreterare,
- elva nätverksträffar med inbjudna gäster och
- lokala utvecklingsarbeten vilka de deltagande kommunerna själva utformat och ansvarat för.

Kommunerna bildade projektgrupper vilka involverades i utvecklingsarbetena. I varje kommun utsågs en kontaktperson med uppdrag att vara en länk mellan projektgruppen och SKR.

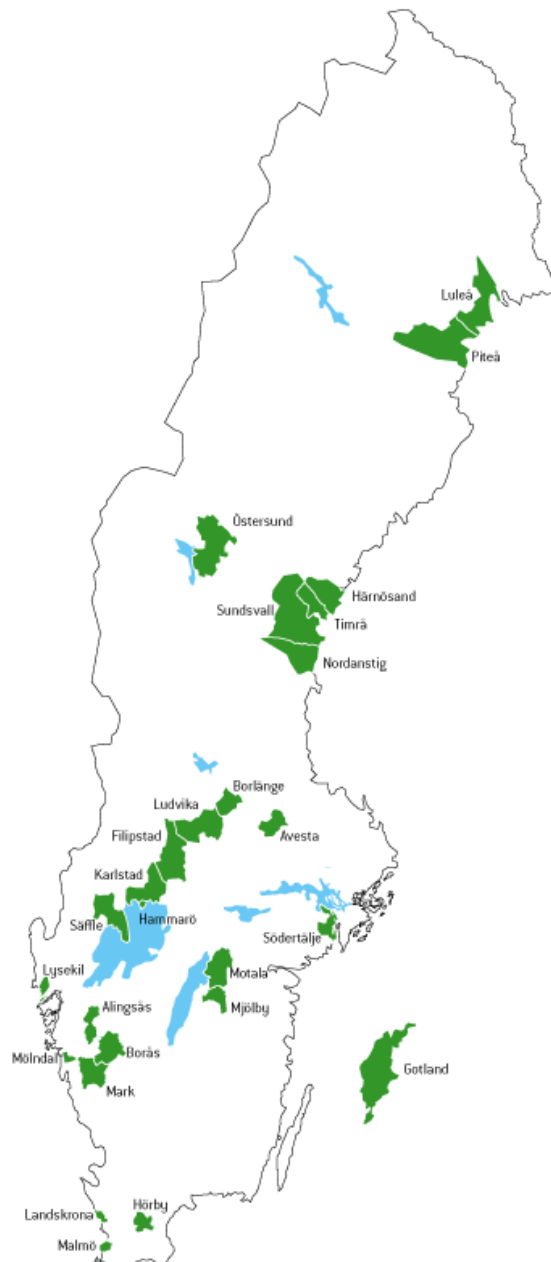
SKR:s projektorganisation bestod inledningsvis av en styrgrupp, en projektledare och en arbetsgrupp med tre personer som ansvarade för att planera och organisera nätverksträffarna. En extern konsult anlätades med uppdrag att fungera som processledare under nätverksträffarna. Till projektet knöts också i projektets inledande faser en referensgrupp med representanter från Socialstyrelsen, Socialdepartementet, akademin, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och två fackförbund.

Efter ungefär två tredjedelar av projekttiden slutade projektledaren på grund av byte av tjänst. Arbetsgruppen förstärktes då med ytterligare två personer och projektledarskapet delades mellan tre olika personer i arbetsgruppen. I mars 2021 genomfördes den sista nätverksträffen och projektet avslutades.

Deltagande kommuner

Förfrågan om att delta i projektet skickades ut till samtliga kommuner i landet. De kommuner som valde och gavs möjlighet att delta fick betala en årlig avgift för sitt deltagande samt stå för resor och logi för sin personal.

Figur 1: Deltagande kommuner.



De 27 kommuner som deltagit i projektet är alla olika. De har olika socioekonomiska förutsättningar, är av olika storlek och återfinns på olika geografiska platser i landet. I tabell 1 presenteras kommunstorlek, kommuntyp och socioekonomisk sorteringsnyckel. Den

socioekonomiska sorteringsnyckeln är ett mått på relativ socioekonomisk status. Här ges en indikation om den relativa risken för behov av ekonomiskt bistånd i kommunen jämfört med landets kommuner i stort. Måttet är baserat på invånarnas arbetsmarknadsanknytning och inkomstnivå. För kommuner i grupp 1 indikeras en relativt låg risk och för kommuner i grupp 8 en relativt hög risk. I tabell 1 sorteras de deltagande kommunerna i enlighet med den socioekonomiska sorteringsnyckeln.

Tabell 1: Folkmängd, typ av kommun och socioekonomi.

Kommun	Folkmängd	Typ av kommun	Socioekonomisk sorteringsnyckel
Hammarö	16 668	Pendlingskommun nära större stad	1
Alingsås	41 602	Pendlingskommun nära storstad	2
Luleå	78 549	Större stad	2
Mjölby	27 960	Pendlingskommun nära större stad	2
Mölnadal	69 901	Pendlingskommun nära storstad	2
Piteå	42 226	Mindre stad/tätort	2
Timrå	17 963	Pendlingskommun nära större stad	2
Östersund	63 985	Större stad	2
Mark	34 896	Pendlingskommun nära större stad	3
Sundsvall	99 439	Större stad	3
Gotland	60 124	Mindre stad/tätort	4
Karlstad	94 828	Större stad	4
Motala	43 640	Lågpendlingskommun nära större stad	4
Borås	113 714	Större stad	5
Hörby	15 653	Pendlingskommun nära större stad	5
Lysekil	14 366	Lågpendlingskommun nära större stad	5
Malmö	347 949	Storstäder	6
Nordanstig	9 483	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	6
Borlänge	52 394	Större stad	7
Burlöv	19 312	Pendlingskommun nära storstad	7
Härnösand	25 114	Mindre stad/tätort	7
Landskrona	46 305	Pendlingskommun nära större stad	7
Ludvika	26 604	Landsbygdskommun	7
Säffle	15 420	Lågpendlingskommun nära större stad	7
Södertälje	100 111	Större stad	7
Avesta	23 067	Mindre stad/tätort	8
Filipstad	10 503	Landsbygdskommun	8

I bilaga 1 redovisas ytterligare tre mått som ger mer bakgrundsinformation om de deltagande kommunerna.

Utvärderingsuppdraget och utvärderingens syfte

Beställare av utvärderingsuppdraget var SKR genom projektledaren och arbetsgruppen. Utförare var en forskare, en analytiker och en forskningsassistent som arbetar på en forsknings- och utvecklingsenhet vid Göteborgsregionen (FoU i Väst).

Utvärderingsuppdraget har haft karaktären av en processutvärdering där utvärderarna löpande har följt och deltagit i många av projektets aktiviteter. Utvärderingens frågeställningar och datainsamlingsmetoder samt redovisningstillfällen har utformats i dialog mellan beställaren och utföraren.

Uppdraget påbörjades i mars 2019, det vill säga ungefär ett år efter projektstart. Utvärderarna har alltså funnits med under två tredjedelar av projekttiden. Eftersom medarbetare på FoU i Väst tidigare hade arbetat med den förstudie som föregick utvecklingsprojektet fanns en viss förståelse vilket underlättade uppstarten av utvärderingsarbetet.

Syftet med utvärderingen var att bedöma hur projektet fungerat och i vad mån de aktiviteter som genomförts bidragit till att projektet nått sina mål samt om kommunerna fått ett adekvat stöd i sitt utvecklingsarbete. Syftet var också att försöka förstå och förklara olika resultat av utvecklingsarbetet genom att analysera de förutsättningar som format kommunernas möjligheter att infria projektets målsättningar.

Den främsta mottagaren av utvärderingen är SKR. Genom att belysa projektets innehåll, genomförande och resultat kan lärdomar dras inför framtida liknande projekt. Viktiga intressenter i utvärderingen är förstas också de kommuner som deltagit i projektet. Även dessa aktörer kan dra lärdom när det kommer till villkor och förutsättningar att bedriva utvecklingsarbete inom verksamhetsområdet.

Utvärderingens fokus och frågeställningar

Det finns många definitioner av utvärdering. Vanligen beskrivs det som en aktivitet som utförs med en systematik, som bedömer någontings värde, och som tillhandahåller ett underlag relevant för beslutsfattande i en offentlig verksamhet (se exempelvis Vedung 2009). En sådan definition av utvärdering är bred och i en studie kan många olika aspekter av den offentliga verksamheten stå i fokus. I denna utvärdering riktas huvudsakligen intresset mot den process genom vilken utvecklingsarbetet har genomförts. Det som analyseras är de gemensamma aktiviteter som SKR har arrangerat och det stöd som SKR tillhandhållit. Studeras görs också kommunernas lokala utvecklingsarbeten under den tre år långa period som projektet pågått. Uppdraget har inte varit att analysera effekter.

Utvärderingen genomförs som en måluppfyllelseanalys. Sådana utvärderingar innebär att de mål som satts upp används som grund för bedömning. Med denna typ av utvärdering följer vissa utmaningar. Det finns risk att missa viktiga resultat som inte täcks in i de ursprungliga målformuleringarna. En insats kan få resultat som ursprungligen inte var avsedda. Ett för stort fokus på målformuleringar kan således riskera att viktiga aspekter förbises. Det är också så att mål som grund för bedömning är problematiska eftersom målen sällan är tillräckligt tydligt formulerade och avgränsade och ofta kräver en tolkning för att kunna vara vägledande i utvärderingsarbetet.

I projektplanen (SKL 2018 s. 3) beskrevs följande vara projektets mål:

- Bryta långvarigt biståndsmottagande genom att implementera arbetsmetoder utifrån brukarperspektiv, beprövad erfarenhet och forskning.

- Öka kunskapsläget hos personal på olika nivåer i organisationen.
- Bättre anpassad arbetsorganisation och regionalt stöd som säkerställer att resultatet inkorporeras och bibehålls hos deltagande kommuner.
- Sprida kunskap och erfarenheter till andra kommuner och övriga samverkansparter.

I projektplanen finns även andra skrivningar, som inte benämns som *mål*, men som ändå är viktiga uttryck för projektets ambitioner. Det handlar bland annat om att främja framtida kompetensförsörjningsmöjligheter för personal inom verksamhetsområdet och att minska kostnaderna för ekonomiskt bistånd. Vidare finns också en mängd uttryck för vad som skulle prioriteras i utvecklingsarbetet, exempelvis att involvera brukare, att förbättra samverkan och att utveckla yrkesintroduktionen (se SKL 2018 s. 3–8).

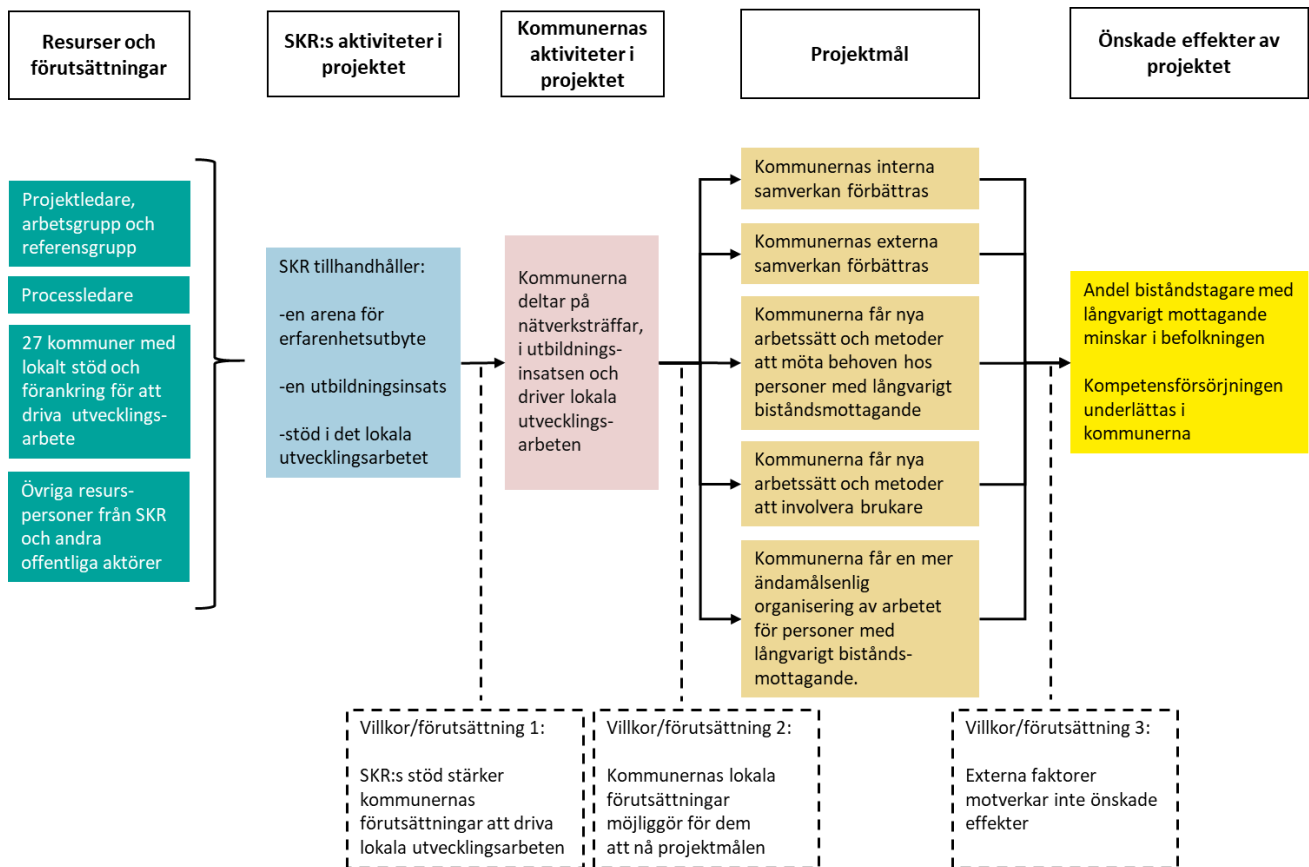
Med ambitionen att tolka projektets mål har en ansats valts där utvärderarna i dialog med projektledaren och arbetsgruppen tydliggjort projektets *programteori*. Programteorin utgör en representation av hur ansvariga tänker att verksamheten, insatsen eller projektet hänger ihop logiskt. Programteorin tydliggör underliggande antaganden om orsakssamband mellan aktiviteter och den förbättring som aktiviteten ska åstadkomma (Funnel & Rogers 2011). En sådan ansats motverkar en del av utmaningarna med en måluppfyllelseanalys. Genom att i programteoretiska termer beskriva projektets ambitioner kan utvärderingen förtydliga eventuella oklarheter när det gäller målens formulering och öppna upp för att andra ambitioner än de som ges uttryck för i målen inkluderas i analysen.

I samarbete mellan utvärderarna, projektledaren och arbetsgruppen skapades en bild där programteorin för utvecklingsprojektet beskrevs i sin helhet, se bilaga 2. Programteorin som skisserades fram var omfattande och komplex. För att fungera som grund för utvärderingsarbetet behövde den avgränsas.

Utvärderarnas tolkning av projektets grundläggande idéer visas i figur 2 nedan och kan beskrivas på följande sätt: *Om SKR arrangerar nätverksträffar och ger kommunerna stöd att driva lokala utvecklingsarbeten, samt tillhandhåller en utbildningsinsats för socialsekreterare, då hjälper de kommunerna att minska andelen långvariga biståndsmottagare i befolkningen och stärker kommunernas kompetensförsörjningsmöjligheter. Detta möjliggörs genom att kommunerna driver lokala utvecklingsarbeten med mål om förbättrad intern och extern samverkan, nya arbetssätt och metoder att möta målgruppens behov samt en mer ändamålsenlig organisering av sitt arbete med målgruppen.*

För att projektets grundläggande idé ska kunna förverkligas behöver följande tre villkor vara uppfyllda; 1. SKR:s stöd bör stärka kommunernas förutsättningar att driva lokala utvecklingsarbeten, 2. Kommunernas lokala förutsättningar bör främja deras möjligheter att nå projektmålen och 3. Externa faktorer, som exempelvis konjunkturella förändringar, bör inte motverka önskade effekter.

Figur 2: Schematisk bild över de antaganden som projektet bygger på.



De antaganden som beskrivs i figur 2 används som grund för att styra utvärderingsarbetet. Fyra övergripande frågeställningar och tolv delfrågeställningar besvaras:

1. Vilka problem och utmaningar uppfattade kommunerna sig stå inför före projektstart?
2. Vilket innehåll har projektet haft?
 - a. Hur har SKR:s stöd till kommunerna sett ut?
 - b. Vilket innehåll har kommunernas lokala utvecklingsarbeten haft?
3. Har projektets mål uppnåtts och hur ser utvecklingen ut när det gäller önskade effekter av projektet?
 - a. Har kommunernas interna samverkan förbättrats?
 - b. Har kommunernas externa samverkan förbättrats?
 - c. Har kommunerna fått nya arbetssätt för att möta behoven hos personer med långvarigt biståndsmottagande?
 - d. Har kommunerna fått nya arbetssätt för att involvera brukare i utvecklingsarbetet?
 - e. Har kommunerna fått en ändamålsenlig organisering av arbetet för personer med långvarigt biståndsmottagande?
 - f. Har andelen biståndsmottagare med långvarigt mottagande minskat i de deltagande kommunerna?

- g. Har kommunernas kompetensförsörjningsmöjligheter förbättrats?
4. Vilka villkor och förutsättningar tycks ha format kommunernas förmåga att bedriva utvecklingsarbete?
- a. Vad i SKR:s stöd tycks ha varit viktigt för kommunerna?
 - b. Vilka interna faktorer i kommunerna har främjat eller hindrat kommunernas utvecklingsarbete?
 - c. Vilka externa faktorer har främjat eller hindrat kommunernas utvecklingsarbete?

Områdesöversikt

Innan analysen av projektet påbörjas och utvärderingens frågor besvaras ges här en introducerande områdesöversikt. Dels fokuserar översikten på verksamhetsområdet i sig (med en kortare historisk bakgrund och en beskrivning av vad kunskapsöversikter av verksamhetsområdet tidigare visat), dels fokuserar den på förutsättningar att driva utvecklingsarbete inom verksamhetsområdet. En central frågeställning i utvärderingen rör de villkor och förutsättningar som format kommunernas förmåga att driva lokala utvecklingsarbeten. Med grund i tidigare studier pekas på några övergripande aspekter som kan vara relevanta att ta hänsyn till vid utvecklingsarbete inom verksamhetsområdet.

Ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd beskrivs ofta som det yttersta skydds nätet för människor. Tanken är att stödet ska fungera som komplement till andra icke behovsprövade offentliga ersättningsystem. Idén är att utgöra en tillfällig hjälp när människor under kortare perioder får problem 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 står att finna i både strukturella och individuella faktorer som alltid samverkar med varandra (SOU 2007).

Rätten att erhålla stödet regleras i socialtjänstlagen (SoL 2001:453). Enligt denna lag har kommunerna i Sverige ett huvudansvar för att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlika levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. När det gäller ekonomiskt bistånd har kommunerna två huvudsakliga uppgifter. Dels ska invånarna garanteras en skälig levnadsnivå genom att pröva och bevilja den enskildes rätt till bistånd, dels ska de förmedla eller hänvisa invånare till insatser som kan stärka deras möjlighet till självförsörjning (SoL 2001:453). Huvuduppgiften är att hjälpa den enskilde till självförsörjning. Det ekonomiska stödet ska, under vissa förutsättningar, ges till dess att det blir möjligt för individen att försörja sig själv (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, eller försörjningsstöd, 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 ersättningssystemen.

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 (Ulmestig & Panicu 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 relevant förändring att peka på är hur klienterna förändrats över tid. Även om andelen av befolkningen som erhåller bistånd varit relativt konstant, har de grupper som är mottagare varierat över tid. 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). Överrepresenterade bland biståndsmottagarna

är idag unga, utrikesfödda i arbetsför ålder och ensamstående mammor (Salonen 2013). Utvecklingen har också gått mot att ekonomiskt bistånd blir 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).

Trots att kommunernas enheter för ekonomiskt bistånd arbetar med grundläggande aspekter av människors liv och berör stora grupper av befolkningen, finns idag stora kunskapsluckor om verksamhetsområdet (SBU 2018; Björk, Bergström & Håkansson 2016; Salonen 2010). I en kunskapsöversikt, som tittade på studier fram till början av 2000-talet, konstaterade Salonen (2010) att den forskning som ditintills bedrivits var heterogen både när det kommer till studiernas fokus och metodval. Forskningsinsatserna fram till dess bedömdes som begränsade (Salonen 2010).

Med ambitionen att översiktligt kartlägga, beskriva och för praktiker tillgängliggöra vetenskapliga studier mellan 1995 och 2015 identifierar Björk, Bergström Casinowsky och Håkansson (2016) sammanlagt 71 studier. Ungefär hälften av dessa handlade om de klienter som mottar ekonomiskt bistånd och hur mottagandet av ekonomiskt bistånd fördelar sig i befolkningen samt bakomliggande faktorer till mottagandet (se exempelvis Brännström & Stenberg 2007). Ofta hade dessa studier ett fokus på en viss klientgrupp eller undersökte varaktigheten i mottagandet av ekonomiskt bistånd. I den andra hälften av studierna fanns några som berörde den historiska utvecklingen av svensk socialpolitik (se exempelvis Rauhut 2002) medan resten av studierna rörde själva arbetet med ekonomiskt bistånd. Studier av den senare sorten konstaterades dock vara heterogena och bedömdes beröra många olika teman och var därför svåra att enhetligt sammanställa (Björk et al 2016).

I en sammanställning av systematiska översikter om utredning och insatser inom verksamhetsområdet konstaterar också Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU 2018) att det saknas kunskap. SBU fann viss kunskap när det gäller boendeinsatser, insatser för att öka möjligheten till arbete och sysselsättning samt samverkan på individnivå (case management). Däremot pekas i sammanställningen på att det saknas kunskaper när det kommer till behovsbedömning av klienter, uppföljning av behov och insatser, skuldhantering och samverkan på myndighetsnivå (SBU 2018).

Förutsättningar för utvecklingsarbete inom verksamhetsområdet

Ett av syftena med denna utvärdering var att försöka förstå och förklara olika resultat av utvecklingsarbetet genom att analysera de förutsättningar som format kommunernas möjligheter att nå projektets målsättningar. Därför blir det relevant att lyfta fram vissa övergripande förutsättningar som kan antas prägla verksamhetsområdet och som kan vara viktiga att ta hänsyn till vid utvecklingsarbete.

En sådan förutsättning är bristen på vetenskapliga studier av verksamhetsområdet. SBU konstaterar i sin sammanställning att bristen på kunskap inte torde vara en nyhet för verkamma inom området och menar att det är troligt att professionella har ”en stor vana av att försöka planera och organisera verksamheten utan stöd i vetenskaplig kunskap” (SBU 2018 s. 334–35). Det är alltså svårt att i forskningresultat finna tydlig vägledning för ett utvecklingsarbete.

En annan övergripande förutsättning som är relevant att ta hänsyn till handlar om vad ekonomiskt bistånd är för typ av verksamhet och vad det innebär för de socialsekreterare som arbetar där. Ekonomiskt bistånd tillhandhåller lagstadgat offentligt stöd och service och arbetar på ett mycket konkret sätt med att möta människor med behov. Ett sätt att beskriva ekonomiskt bistånd är som en

typisk *närbyråkrat*-verksamhet. Genom att socialsekreterare inom verksamhetsområdet arbetar närmast invånarna med att tillhandahålla service och stöd har de en viktig roll att fylla i det demokratiska systemet. Det är genom mötet med dessa tjänstepersoner som politiken blir verklig för samhällsmedborgarna (Lipsky 1980; 2010).

Ofta pekas i forskning på att sådana tjänstepersoner har ett utmanande och svårt uppdrag. De ska hantera begränsade resurser på samma gång som de förväntas ge tillgång till en likvärdig vård, omsorg eller stöd, krav som ofta är motstridiga (Lipsky 1980:2010; Wörlén 2010; Johansson, Lindgren & Montin 2018). De utövar sin profession i gränslandet mellan riksdagens och regeringens styrning, som via lagar och förordningar sätter ramarna, tillsammans med mer lokal styrning i form av rutiner och begränsningar som kan följa med den kommunala budgeten (Wörlén 2010; Johansson et al 2018). Dessa villkor gör att närbyråkrater ofta behöver kunna balansera krav och förväntningar från många olika håll (Lipsky 1980; 2010; Johansson et al 2018). Inom ekonomiskt bistånd lyfts också ofta fram att socialsekreterare inte sällan möter dilemman genom sin dubbla roll att både behöva bygga förtroendefulla relationer med sina klienter samtidigt som de förväntas fatta myndighetsutövande beslut som rör klienters rätt till ekonomiskt bistånd (Byberg 2002; Martilla et al 2012; Dellgran 2008).

Insikter i dessa utmaningar är relevanta för den som ska driva utvecklingsarbete inom verksamhetsområdet. Tuffa arbetsvillkor och ibland motstridiga styrsignaler kan skapa utmaningar och det finns studier som pekar på svårigheter med utvecklingsarbete i denna typ av organisationer (Lipsky 1980; Riccucci 2005). På samma gång har tjänstepersonerna i sådana verksamheter ett visst handlingsutrymme att själva fatta beslut. Eftersom verksamheterna är komplexa är de svåra att på avstånd detaljstyra och tjänstepersonerna lämnas därmed ett visst beslutsmandat (Lipsky 1980: 2010; Vedung 2015). Detta beslutsmandat innebär en potential för att genomföra förändringar (Arnold 2015; 2020) och det finns studier som indikerar att denna potential kan användas för att driva utvecklingsarbete när de politiska besluten implementeras (Arnold 2020; Lavee & Cohen 2018). Genom att ändra sina arbetsprocesser, sina arbetssätt och arbeta med normer kan närbyråkrater förändra och förbättra den offentliga servicen som tillhandhålls medborgarna (Arnold 2020).

En annan viktig förutsättning vid utvecklingsarbete inom verksamhetsområdet har att göra med beroendet mellan socialsekreteraren och det organisatoriska sammanhang som hen arbetar inom. En central aspekt i alla så kallade människocentrerade verksamheter, är att den utövande praktikern själv utgör den offentliga insatsen (Fixsen, Blase, Naom & Wallace 2009). Här finns inte en generisk medicin som kan delas ut till stora befolkningsgrupper, utan i stället handlar det om mängder av praktiker som befinner sig i olika lokala kontexter och där möter invånarna (Fixsen et al 2009). I denna typ av verksamhet är insatsen högst beroende av sitt strukturella sammanhang. Det betyder att utrednings- och behandlingsmetoder inom socialt arbete inte går att särkoppla från organisationen som tillhandhåller dem (Johansson 2003). För den som ska driva utvecklingsarbete i en sådan verksamhet betyder det att hänsyn behöver tas till de lokala organisatoriska förutsättningarna och beröra frågor som exempelvis socialsekreterarnas arbetsmiljö, styrning och ledning av verksamheterna eller tillgång till lokala resurser.

Ytterligare en förutsättning som kan vara viktig att peka på är verksamhetsområdets omvärldsberoende. Som redan påpekats är ekonomiskt bistånd beroende av arbetsmarknadens funktion och hur väl samverkan fungerar med andra offentliga aktörer (Martilla et al 2012). Antalet personer i behov av ekonomiskt stöd hänger ihop med konjunkturen och verksamhetsområdets förmåga att klara sitt uppdrag är beroende av vilket uppdrag som exempelvis Arbetsförmedlingen,

Försäkringskassan eller den kommunala arbetsmarknadsenheten har, och hur dessa aktörer hanterar sina uppdrag. Det innebär att mycket utvecklingsarbete inom verksamhetsområdet kan antas kräva samverkan med andra aktörer och att förmågan att lyckas förändra och förbättra stödet för klienterna i allra högsta grad är beroende av hur väl denna samverkan fungerar.

Perspektiv på utvecklingsarbete

Det som utvärderas i denna studie är ett treårigt utvecklingsarbete inom ekonomiskt bistånd i 27 av landets kommuner. Detta utvecklingsarbete ska bedömas i relation till hur väl det lyckats nå sina målsättningar samt ge kunskap om villkor och förutsättningar som format kommunernas möjligheter att nå projektets mål. En beskrivning av utvecklingsarbetets innehåll, en bedömning av måluppfyllelse och en analys av förutsättningar och villkor ger visserligen relevant kunskap till SKR om hur liknande utvecklingsprojekt bör organiseras. Men det ger inte en övergripande ram för hur SKR som projektägare kan tänka när framtida projekt ska planeras. Därför vill utvärderingen bidra med ett perspektiv utifrån vilket utvecklingsarbeten likt detta kan förstås.

I projektplanen och i projektets titel används begreppet *utvecklingsarbete*. Värt att notera är att detta utgör endast ett bland många begrepp som idag finns för att beskriva ambitionen att vidareutveckla och förbättra den offentliga sektorns verksamheter. Andra vanligt förekommande begrepp är förändringsarbete, verksamhetsutveckling, reformer, kvalitetsledning och förbättringsarbete, varav flera hade kunnat fungera lika väl för att beskriva projektets innehåll. Men det är inte bara begreppen för att beskriva fenomenet som är många. I studier av ambitioner att vidareutveckla offentlig verksamhet finns också olika teoretiska perspektiv och angreppssätt att välja mellan (Bejerot & Hasselblad 2013). Ska det som studeras betraktas som implementering av en policy, som ett strategiskt förändringsarbete i ett organisatoriskt sammanhang eller som ett fall av kvalitetsledning? Här finns alltså val att göra, val som är viktiga eftersom de kan antas styra hur vi betraktar och förstår fenomenet.

Ett sätt att förstå det utvecklingsarbete som möjliggjorts genom projektet kan hämtas från det som kallas för *förbättringsvetenskap*. Inom detta vetenskapliga fält hämtas erfarenheter och kunskap från hälso- och sjukvården där metoder utvecklats för att införa evidensbaserade metoder (se exempelvis Langley, Moen, Nolan, Nolan, Norman, & Provost 2009) som även har kommit att spridas till andra områden, exempelvis socialt arbete (Lemire, Christie, & Inkelas 2017). Visserligen saknas en enhetlig definition (Lemire et al 2017) men förbättringsvetenskap beskrivs som ett flerdisciplinärt fält som samlar ihop kunskap om hur produkter, processer och system kan förbättras. Inom välfärdsområdet betonas vikten av att åstadkomma förbättringar för dem verksamheten är till för, det vill säga patienter och brukare. Inom SKR återfinns dessa ideal i begrepp som användardriven design och genombrottsmodellen (se www.innovationsguiden.se eller www.genombrott.nu).

Inom förbättringsvetenskapen poängteras något ganska självklart, nämligen att alla förbättringar innebär en förändring, men att långt ifrån alla förändringar innebär en förbättring (Batalden & Davidoff 2007). Det sätter fokus på behovet av att följa upp och utvärdera. Har den förändring som genomförts lett till en förbättring eller inte och hur kan vi veta det? Som senare ska visas har många av de kommuner som deltagit i utvecklingsprojektet stött på svårigheter just när det gäller möjligheter att följa upp sina insatser.

Inom förbättringsvetenskapen hävdas också att den som vill åstadkomma en förbättring av den offentliga verksamheten inte bara behöver ha kunskap om det område som ska förbättras utan också

vad som kallas för "system of profound knowledge" (Lewis 2015). Här finns inte utrymme att redogöra för begreppets hela innebörd, men tre saker ska framhållas. För att driva utvecklingsarbete inom ekonomiskt bistånd räcker det inte med kunskap om verksamhetsområdet utan det krävs särskilda kunskaper och kompetenser hos förändringsaktörerna. Enligt förbättringsvetenskapen är det också nödvändigt med 1. kunskap om det system där utvecklingsarbetet bedrivs, 2. kunskap om de mänskliga sidorna hos utvecklingsarbete och därmed kunskap om psykologi och 3. kunskap om variation (Lemire et al 2017). Det sistnämnda, kunskap om variation, handlar om att förändringsaktörerna behöver klara av att skilja på variation som är orsakad av utvecklingsarbetet och annan variation. Om antalet biståndsmottagare varierar över tid behöver förändringsaktörerna förstå vad som orsakar dessa variationer. Det sätter fokus på behovet av att systematiskt följa upp införda förändringar och att försöka förstå varför en viss utveckling sker eller inte sker.

Att betrakta det aktuella utvecklingsarbetet inom ekonomiskt bistånd som exempel på förbättringsarbete kan vara relevant av åtminstone två skäl.

Det ena skälet handlar om projektets innehåll. Utvärderarnas tolkning är att det stöd som under nätverksträffarna tillhandhållits kommunerna, framför allt av processledaren, i stor utsträckning är hämtat från förbättringsvetenskapen. Det har handlat om konkreta metoder för planering, genomförande och uppföljning av *förbättrings*arbeten. Ett sådant perspektiv ger således en ram genom vilken en förståelse kan skapas för centrala delar av projektets innehåll. Delar av projektets aktiviteter har handlat om att stärka flera av de förmågor och kompetenser hos förändringsaktörerna som inom förbättringsvetenskapen framhålls som centrala.

Det andra skälet handlar om den statliga styrningen mot en kunskapsbaserad socialtjänst. De senaste decennierna har en rad initiativ tagits för att främja en sådan utveckling. Ett aktuellt exempel är utredningen om en ny socialtjänstlag, där förslaget är att införa krav på att verksamheterna ska bedrivas i överensstämmelse med "vetenskap och beprövad erfarenhet" (SOU 2020:47 s. 980). När det, som inom ekonomiskt bistånd, är svårt att i forskning finna vägledning för utformningen av sina insatser skapas behov av ett lokalt arbete att systematiskt följa upp och utvärdera insatserna. Men vetenskaplig kunskap om insatsers effekter eller genom systematisk uppföljning sammanställd kunskap får ett värde för mottagaren av den offentliga insatsen först då kunskapen kan omsättas i ett förändringsarbete som leder till förbättring. Styrningen mot en kunskapsbaserad socialtjänst skapar därmed krav och förväntningar på ett aktivt förbättringsarbete i socialtjänstens verksamheter. Förbättringsvetenskapen kan tillhandhålla konkreta metoder och relevanta teoretiska perspektiv för den med ambition att försöka möta dessa förväntningar.

Tillvägagångssätt

Utvärderarna har tillsammans med projektledaren och arbetsgruppen utformat utvärderingsuppdraget och utifrån det uttryckta behovet anpassat datainsamling och redovisningar. Utvärderarna har deltagit på flera nätverksträffar och haft löpande dialog med projektledningen under utvärderingsarbetet. Nedan ges endast en övergripande beskrivning av vilket material som samlats in. En mer detaljerad beskrivning av metod och material presenteras i bilaga 3 och 4.

Material som samlats in

En typ av material som använts i analysen är de dokument som kommunerna själva tagit fram. Det handlar bland annat om projektplaner, Powerpointpresentationer som beskriver de lokala

utvecklingsarbetena och rapporter som SKR begärt att få in från de deltagande kommunerna. I utvärderingen har dokumenten främst använts för att skapa en förståelse av innehållet i kommunernas utvecklingsarbeten samt en förståelse av vilka problem som kommunerna såg i uppstarten av projektet.

En annan typ av material är intervjuer med de personer som i kommunerna utsetts att under projektet utgöra kontaktpersoner i kommunikationen med SKR. Hösten 2019 genomfördes strukturerade telefonintervjuer med samtliga personer som då utgjorde kommunernas kontaktpersoner. Ungefär hälften av de intervjuade uppgav sig arbeta som enhetschefer inom ekonomiskt bistånd, men bland intervjupersonerna fanns även socialsekreterare, avdelningschefer och verksamhetsutvecklare. Resultatet sammanställdes och redovisades på ett nätverksmöte samt användes för att styra vilka frågor som ställdes i det fortsatta materialinsamlandet.

Hösten 2020 valdes tio kommuner ut för en fördjupad analys. Syftet med fördjupningen var att få en djupare förståelse för förutsättningarna att driva utvecklingsarbete inom verksamhetsområdet. Urvalet gjordes med ambitionen att få en så stor spridning som möjligt bland kommunerna och på så vis kunna belysa utvecklingsarbetet från olika perspektiv. Tre av de tio kommunerna som valdes ut bedömdes inte ha kommit i gång, eller ha stött på större svårigheter, med sina utvecklingsarbeten. I dessa kommuner genomfördes endast telefonintervjuer med kontaktpersonerna för att förstå vad som hänt. I övriga sju kommuner genomfördes enskilda telefonintervjuer, huvudsakligen med kontaktpersonerna, och fokusgruppsintervjuer med socialsekreterare. Sammanlagt intervjuades 39 personer inom ramen för denna fördjupning. Av dessa arbetade 25 som socialsekreterare.

Intervjuerna dokumenterades genom ljudinspelning och de inspelade ljudfilerna transkriberades i sin helhet. När fokusgruppsintervjuerna citeras i den här rapporten har varje fokusgrupp fått en siffra från 1 till 8. De citat som redovisas är ordagrant återgivna och det anges i anslutning till varje citat från vilken intervju det är hämtat.

Vid flera tillfällen under projektperioden har projektledaren och arbetsgruppens representanter intervjuats. För att ta vara på den avgående projektledarens erfarenheter intervjuades hon innan hon bytte tjänst. Projektledarna och arbetsgruppens medlemmar samt processledaren intervjuades inför urval av kommuner i den fördjupade analysen. Projektledarna och arbetsgruppen intervjuades också vid slutet av projektperioden där frågor ställdes om deras uppfattning om projektets resultat.

I slutet av projektperioden konstruerades en enkät i samarbete med projektledarna och arbetsgruppen. Utvärderarna utgick från tidigare insamlat material för att söka efter relevanta frågor att ställa. Frågor ställdes om *lokala förutsättningar, innehåll i utvecklingsarbetet, metoder för utvecklingsarbete, resultat av utvecklingsarbete* och *stöd från SKR*. I bilaga 5 redovisas enkätfrågorna i sin helhet.

Enkäten besvarades av sammanlagt 100 personer från tre olika kategorier av respondenter. Den första kategorin utgörs av de kontaktpersoner som fungerat som en länk mellan de lokala utvecklingsarbetena och projektledarna och arbetsgruppen på SKR. Denna respondentgrupp fick besvara cirka 40 frågor. Denna respondentgrupp fick svara på sakfrågor där det var viktigt att endast erhålla ett svar per kommun. 26 kontaktpersoner besvarade enkäten varav 25 gav fullständiga svar. Den andra respondentgruppen utgörs av personer som varit involverade i utvecklingsarbetet genom att exempelvis delta på nätverksträffarna och genom att delta i utvecklingsarbetet, här kallade projektgruppsmedlemmar. Denna grupp utgörs av 51 respondenter. Den tredje gruppen utgörs av socialsekreterare i kommunerna som inte haft en särskild roll i utvecklingsarbetet men berörts

indirekt genom kommunens medverkan i projektet. Denna respondentgrupp består av 23 personer. Den andra och tredje respondentgrupper fick besvara cirka 15 frågor.

Eftersom projektet pågått under lång tid blev det motiverat att också fråga hur länge respondenterna varit involverade i projektet. Av de som uppgett att de fungerat som kontaktperson eller projektgruppsmedlem hade en majoritet (67 procent) varit involverade under mer än två år. 28 procent uppgav att de varit involverade mellan ett och två år och fyra procent att de varit involverade i ett år eller kortare tid.

I utvärderingsarbetet används också statistik som beskriver utvecklingen av verksamhetsområdet som är hämtad från Socialstyrelsens registerdata. Vid utvärderingens genomförande fanns bara information fram till och med år 2019. Det innebär att centrala mått, såsom utvecklingen av andelen personer med långvarigt biståndsmottagande, inte täcker in hela projektperioden utan endast de två första åren.

Resultat

I detta avsnitt redovisas resultatet av utvärderingsarbetet. Avsnittet är indelat i tre delar som följer en kronologisk ordning: *före*, *under* och *efter* projektet. Först redovisas övergripande hur det såg ut för de deltagande kommunerna före projektets start. Hur uppfattade de problemen som skulle hanteras inom ramen för projektet och hur såg deras lokala förutsättningar ut? Därefter redovisas vad som skedde under projektiden. Vilket innehåll hade de gemensamma träffarna? Vilket utvecklingsarbete bedrev kommunerna och vilka metoder använde de för sitt utvecklingsarbete? Slutligen redovisas hur situationen såg ut efter projektets genomförande och en analys görs av projektets måluppfyllelse.

Före projektstart: De deltagande kommunernas förutsättningar

I projektets uppstartsfas fick kommunerna formulera projektplaner för sina lokala utvecklingsarbeten. Genom dessa är det möjligt att skapa en bild av vilka utmaningar de deltagande kommunerna ansåg sig stå inför när projektet startade.

Den lokala kontexten

Flera kommuner beskrev sina demografiska förutsättningar som utmanande. Efterfrågan på kommunens tjänster sades på flera ställen ha ökat i högre takt än skatteintäkterna. En del kommuner pekade på socioekonomiska riskfaktorer såsom befolkningens inkomst- och utbildningsnivå, hög arbetslöshet, hög barnfattigdom, segregation samt obalans på bostadsmarknaden.

Vid denna tidpunkt hade många kommuner haft ett stort mottagande av flyktingar vilket sades ha medfört att socialtjänsten börjat arbeta med en till viss del ny målgrupp. Verksamheter inom kommunen och bland externa aktörer beskrevs ibland ha fått tänja sina gränser för att klara de ökade behoven.

I flera fall beskrevs den lokala arbetsmarknaden ha få arbetstillfällen. Den tidigare högkonjunkturen hade i vissa kommuner underlättat för fler att komma i arbete, men många kommuner beskrev sig fortsatt ha höga kostnader för försörjningsstöd. Det pekades också på att många av de arbeten som fanns krävde en högre utbildningsnivå än vad försörjningsstödmottagarna i allmänhet hade. Andelen personer i behov av försörjningsstöd på grund av arbetslöshet var ibland hög trots en relativt stark arbetsmarknad. Dessa kommuner beskrev en matchningsproblematik där kompetenskraven på arbetsmarknaden ökat medan arbetslösa saknade efterfrågad kompetens.

Nya kommuninvånare med låg utbildningsnivå beskrevs riskera få svårt att komma in på den reguljära arbetsmarknaden och det pekades på att många inte fick beslut om deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin eftersom Arbetsförmedlingen ansåg att personerna behövde "rustas" i kommunen. Det beskrevs som en utmaning att Arbetsförmedlingen i lägre grad arbetade med de individer som har störst behov av hjälp och stöd för att bli självförsörjande.

Vissa kommuner upplevde en till viss del nedåtgående trend när det gäller antal hushåll i behov av försörjningsstöd, medan andra noterade en ökning. Även om en nedåtgående trend i vissa fall noterats kunde det genomsnittliga utbetalade biståndet per hushåll visa en ökande trend. Många kommuner hade upplevt att kostnaderna för ekonomiskt bistånd ökat de senaste åren.

Samtidigt fanns det kommuner som i stället beskrev en vändande trend med minskade kostnader och färre hushåll med försörjningsstöd.

Målgruppen

Målgruppen för kommunernas lokala utvecklingsarbeten var individer med långvarigt försörjningsstöd. Flera kommuner gav i sina projektplaner en bild av att antalet långvariga biståndsmottagare var högt i jämförelse med snittet för landet. Vissa lyfte fram särskilda undergrupper, bland annat familjer med barn som växer upp med föräldrar som har ett långvarigt försörjningsstöd.

I projektplanerna angavs försörjningshinder på grund av arbetslöshet utan eller med otillräcklig ersättning ofta som förklaring till individens behov av ekonomiskt bistånd. Att vara sjukskriven utan rätt till sjukpenning från Försäkringskassan, var en annan faktor. I många fall beskrevs sjukdom, fysisk och psykisk ohälsa, missbruk, funktionshinder och sociala skäl som orsaker till försörjningshindret. Samsjuklighet, diffus problematik, språkhinder och utbildningsnivå framhölls också.

Två andra undergrupper som lyftes fram var nyanlända och utrikesfödda. Nyanlända syftar på individer vilka är flykting- eller anhöriginvandrare som vistats i Sverige relativt kort tid. De beskrevs kunna ha olika problematik med ohälsa, psykiska trauman och svårigheter att förmedla sin problematik vilket antogs kunna leda till en fördröjning innan rätt insatser sattes in. Utrikes födda är i stället personer med längre vistelsetid i Sverige. Utbildningsbakgrunden bland dessa individer beskrevs som varierad och det sades finnas skillnader när det gäller hur väl individer kunnat tillgodogöra sig svenskundervisningen.

Organisatoriska utmaningar

I projektplanerna pekade kommunerna på flera organisatoriska utmaningar. Det handlade bland annat om personalbrist på grund av neddragningar och att man haft en hög personalomsättning vilket drabbat klientarbetet. Många nyanställningar sades leda till behov av bra introduktion till yrket och en introduktion som är anpassad till personalens bakgrund och kompetens. Behov av kompetensutveckling för personalen inom vissa områden för att bättre kunna hjälpa målgruppen nämndes som en utvecklingsmöjlighet.

Socialtjänstverksamheternas ekonomi beskrevs många gånger som en utmaning och ett hinder för utveckling. Kostnaderna för ekonomiskt bistånd bedömdes generellt som höga och flera kommuner stod inför besparingar. Många verksamheter beskrev sig sakna tillräckliga resurser för att möta individens behov av stöd och hjälp och det pekades på beroendet av andra aktörer för att få till stånd insatser utifrån klientens behov.

En annan aspekt som lyftes hade med socialsekreterarnas arbetssituation att göra. Flera kommuner pekade på att arbetssätten behövde utvecklas. Exempelvis beskrevs att mycket av socialsekreterarnas tid lades på administration och dokumentation, bland annat efter krav på ökad tillsyn och kontroll. Arbetsbelastning, antal ärenden per socialsekreterare och tid för administration och handläggning var faktorer som sades påverka möjligheten att ha klientmöten. Att inte ha tid att träffa klienterna beskrevs i sin tur kunna påverka vägen till självförsörjning och möjligheten att inventera klientens behov för att kunna sätta in individanpassade insatser. Mer tid att träffa klienter och ökad tillgänglighet var utvecklingsmål för flera kommuner.

Samtidigt beskrev vissa kommuner att det pågick ett arbete med att implementera nya verktyg och system i verksamheterna. I några kommuner pågick ett digitaliseringsarbete för att effektivisera vissa delar av handlägningsprocessen så att tiden socialsekreterare lägger på administrativa uppgifter skulle kunna minska.

Samverkansutmaningar

Samverkan, samordning och samarbete är begrepp som i flera fall inte specificerades men som förekom i de flesta av projektplanerna och pekades ut både som hinder och framgångsfaktorer. En fungerande samverkan beskrevs många gånger som en nödvändighet för att kunna hjälpa individen vidare. Flera kommuner uttryckte behov av att öka samordningen både med andra aktörer och internt i kommunen. Aktörer som nämndes var framför allt Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen men även Migrationsverket, ansvariga för sfi-verksamheter (svenska för invandrare) och arbetsmarknadsenheter.

En utmaning som beskrevs av flera kommuner var beroendet av andra förvaltningars insatser och stöd. Det pekades på brist på samsyn inom organisationen eller mellan aktörer kring vilken verksamhet som ska ta emot vissa individer.

Många kommuner menade att Försäkringskassan hade skärpt sina bedömningar vilket resulterat i att fler ansökningar om sjukersättning och sjukpenning avslås. Detta förklarades skapa en utmaning för socialtjänstens verksamheter eftersom fler då söker ekonomiskt bistånd. Försäkringskassans långa handläggningstider sades även kunna leda till att individer behöver försörjningsstöd i väntan på ersättning. Vilken huvudman som har ansvar för utredning, behandling och rehabilitering av gruppen sjukskrivna utan sjukpenninggrundande inkomst (SGI) kunde även uppfattas som oklar.

Samverkan med andra parter för att hjälpa personer som exempelvis dras med ohälsa, att tidigare identifiera personer som har arbetshinder och att följa upp planeringar och resultat av insatta åtgärder angavs som exempel på utvecklingsområden.

En stor utmaning beskrevs vara svårigheten att hitta lämpliga insatser till klienter i rätt tid och med möjlighet till individanpassning. Flera kommuner beskrev att det saknas insatser och resurser. Några pekade på att det kan vara svårt att matcha insats med individ då det ofta finns en mångfacetterad problematik i bakgrunden och en individ kan ha flera behov samtidigt. Samverkan med andra aktörer som kan tillhandahålla insatser nämndes som ett utvecklingsområde, liksom att göra inventeringar av vilka klientgrupper som är i behov av stöd och vilka behov dessa har.

När förutsättningarna av olika anledningar ändras för samverkansaktörer påverkar detta även socialtjänstens verksamheter. Det pekades på en förskjutning av ansvar från staten till kommunerna, exempelvis genom att intäkterna från Migrationsverket till kommunerna minskat och att Försäkringskassan blivit strängare i sina bedömningar och i högre grad avslår ersättningsansökningar. Arbetsförmedlingens osäkra framtid och att myndigheten i lägre utsträckning arbetar med de målgrupper som behöver mycket stöd och hjälp för att komma i sysselsättning resulterar i att fler vänder sig till socialtjänsten för ekonomiskt bistånd.

Flera kommuner tog också upp att de påverkas av hur sfi-undervisningen fungerar och menade att den behöver utvecklas och effektiviseras. Samverkan mellan skola och socialtjänst sågs också som ett utvecklingsområde.

Statistik över långvarigt biståndsmottagande i kommunerna

I projektets grundläggande idé låg att på lite längre sikt kunna minska andelen personer med långvarigt biståndsmottagande i de deltagande kommunerna. I offentlig statistik över ekonomiskt bistånd finns bland annat tre mått som kan ge information om hur stort det långvariga biståndsmottagandet var i kommunerna före projektstart, se tabell 2.

Tabell 2: Mått på långvarigt biståndsmottagande 2017.

	Vuxna med långvarigt biståndsmottagande (andel av befolkningen) 2017	Vuxna biståndsmottagare med långvarigt biståndsmottagande (andel av biståndsmottagare) 2017	Vuxna biståndsmottagare med mycket långvarigt biståndsmottagande (andel av biståndsmottagare) 2017
Alingsås	0,4	24,8	11,8
Hammarö	0,5	26	18
Piteå	0,5	20,2	10,6
Borås	0,8	31,8	19,5
Gotland	0,8	26,4	16,5
Hörby	0,8	28,7	16,8
Luleå	0,8	30,7	19,6
Mjölby	0,8	30,6	21,1
Nordanstig	0,8	21,7	9,9
Östersund	0,8	26,2	14
Mark	0,9	32,5	19,3
Alla kommuner (ovägt medel)	0,9	26,6	14,8
Lysekil	1	22,9	11,4
Motala	1	36,5	20,9
Mölnadal	1	37,2	23,3
Härnösand	1,1	23,8	11,9
Timrå	1,1	30,4	21,1
Karlstad	1,2	32,7	18
Sundsvall	1,2	37,2	20
Säffle	1,5	31,6	12,3
Avesta	1,7	32,5	12,9
Landskrona	2,1	42	26,9
Borlänge	2,4	39,9	21,5
Ludvika	2,4	34,6	17,7
Södertälje	2,8	64	47
Filipstad	3	36,6	17,8
Malmö	3,7	49	34,4
Burlöv	Saknas	Saknas	Saknas

Beskrivning: Källa Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.

Ett av dessa mått är vuxna individer med långvarigt biståndsmottagande. Bland de kommuner som deltog i projektet fanns en spridning mellan 0,4 och 3,7 procent av befolkningen som under året klassificerades som personer med långvarigt biståndsmottagande. Det ovägda medeltalet³ för alla kommuner var 0,9 procent.

³ Ovägt medel innebär att alla kommuners medelvärde summeras och divideras med antalet kommuner. Måttet speglar alltså inte medelvärdet för hela befolkningen i dessa kommuner.

Ett annat mått är hur stor andel av biståndsmottagande individer som klassificeras som långvariga biståndsmottagare. Också här varierade andelen bland de deltagande kommunerna, från drygt 20 till 64 procent. Det ovägda medeltalet för alla kommuner var 26,6.

Ett tredje mått är andel biståndsmottagare med mycket långvarigt biståndsmottagande. Denna grupp utgjorde på riksnivå 21,5 procent av biståndsmottagarna. Här fanns en spridning bland kommunerna från knappt 10 till 47 procent.

Den bild som framträder i tabell 2 är att det fanns en stor spännvidd bland de deltagande kommunerna. Kommunerna befann sig både under och över medeltalet för landets kommuner.

Under projektet: Genomförda aktiviteter

I detta avsnitt redovisas vad som har gjorts inom ramen för projektet, både när det gäller innehållet i SKR:s stöd och när det gäller kommunernas lokala utvecklingsarbeten.

Projektets innehåll

I huvudsak har projektet innehållit tre olika delar. En bärande del har varit de gemensamma nätverksträffar som arrangerats, först i Stockholm och sedan i och med pandemin digitalt. En annan del har varit den utbildningsinsats som tillhandhölls med hjälp av Linnéuniversitetet. Den mest centrala delen för att kunna nå projektets mål var dock att kommunerna förväntades att under projektet driva egna utvecklingsarbeten. Det gemensamma målet för dessa utvecklingsarbeten var att minska det långvariga biståndsmottagandet men lokala förutsättningar och behov skulle styra innehållet. Nedan beskrivs innehållet i de tre delarna var för sig.

Nätverksträffar och SKR:s stöd

Under projektperioden samlade SKR vid sju tillfällen kommunerna på plats i Stockholm och vid fyra tillfällen genomfördes träffarna på grund av den pågående pandemin digitalt. Träffarna har i huvudsak letts av en särskilt anlitad processledare som fungerat som stöd för kommunerna i deras lokala utvecklingsarbeten.

Till nätverksträffarna bjöds det in gäster. Dels handlade det om anställda på SKR med kompetens i olika frågor (exempelvis psykisk hälsa eller systematisk uppföljning), dels handlade det om externa forskare, myndighetsföreträdare och brukarrepresentanter. Vid ett tillfälle fick kommunerna ta med sig politiska företrädare från sina hemkommuner. Gäster bjöds huvudsakligen in till träffarna i samband med de sex första tillfällena. Vid återstående träffar låg det huvudsakliga fokuset i stället på att låta kommunerna utbyta erfarenheter med varandra. En sammanställning av träffarnas innehåll och inbjudna gäster presenteras i bilaga 6.

Enligt projektplanen fanns också en ambition att utveckla ett regionalt stöd för verksamhetsområdet. Genom att engagera personer från den regionala samverkans- och stödstrukturen (RSS) i kommunens geografiska närområde, det vill säga någon av de särskilt utsedda personerna verksamma inom socialtjänst- och FoU-verksamheter runt om i landet, var ambitionen att bygga ett starkare stöd för kommunernas utvecklingsarbete. Till nätverksträffarna bjöds aktuella representanter från RSS-strukturen in att delta och kommunerna ombads kontakta ansvariga RSS-personer i sin region.

Förutom att arrangera gemensamma nätverksträffar har SKR också tillhandahållit andra former av stöd. Ett sådant är den gemensamma samarbetsytan ”Project Place”, där kommunerna kunnat ta del

av varandras projektplaner och annan dokumentation. Ett annat stöd är att SKR:s arbetsgrupp har följt en rad resultatmått avseende verksamhetsområdet. Det handlar om offentlig statistik som samlas in via Socialstyrelsen och SCB, exempelvis antalet mottagare av ekonomiskt bistånd och andel biståndsmottagare med långvarigt mottagande. SKR har bistått de deltagande kommunerna med sammanställningar som uppdaterats månadsvis i ett gemensamt statistikverktyg.

Inledningsvis fanns också en ambition att göra fysiska besök på plats i respektive kommun. Detta gjordes också i ett antal kommuner men när pandemin kom försvårades möjligheterna att göra detta. Ett flertal kommuner fick därför i stället ett digitalt möte med representanter från SKR:s arbetsgrupp.

I projektet har också två studier tagits fram, en som berör kartläggnings- och bedömningsinstrumentet Instrument X (Bergmark & Stranz 2019) och en som berör metoder för brukarmedverkan (SKR 2020).

Utbildning via Linnéuniversitetet

SKR avtalade med Linnéuniversitetet att de deltagande kommunerna skulle kunna gå en utbildning med titeln *Socialt arbete med försörjningsstöd – kompetensutveckling för yrkesverksamma socialarbetare*. Kursen omfattade 23 föreläsningar som var cirka 1 timma långa. Enligt studieguiden skulle kursen ”presentera svensk forskning som finns inom området försörjningsstöd för att ge en palett av olika perspektiv på det sociala arbetet med människor som kommer i kontakt med kommunernas försörjningsstödsenheter” (Linnéuniversitetet 2018). För att klara kursen skulle studenterna kunna

1. Visa fördjupad kunskap om begrepp, teoretiska perspektiv och aktuell forskning avseende handläggning av ekonomiskt bistånd,
2. Analysera handläggningen av ekonomiskt bistånd utifrån dess socialpolitiska och handläggningens professionella sammanhang,
3. Kritiskt granska socialtjänstens organisering av handläggning av ekonomiskt bistånd – utifrån ett delaktighetsperspektiv och det aktuella kunskapsläget.
(Linnéuniversitetet 2018).

Kursen gav inga högskolepoäng.

Enligt uppgifter från Linnéuniversitetet deltog sammanlagt 157 personer från de 27 kommuner som medverkade i utvecklingsprojektet. Hur många som genomförde utbildningen i sin helhet har inte gått att få information om. I den enkät som skickades ut i slutet av projektperioden uppgav 31 av 100 respondenter att de deltagit aktivt i utbildningsinsatsen.

Det gavs också möjlighet att ta del av föreläsningarna i efterhand. I enkäten uppgav ytterligare 29 respondenter att de använt sig av denna möjlighet.

Kommunernas lokala utvecklingsarbeten

Det är en utmanande uppgift att ge en heltäckande beskrivning av de utvecklingsarbeten som kommunerna bedrivit under projektperioden. I enkäten ställdes frågor om utvecklingsarbetenas innehåll, vilket gör det möjligt att ge en översiktlig bild. I syfte att levandegöra innehållet kompletteras redovisningen nedan med information från de fokusgruppsintervjuer som gjordes med socialsekreterare i ett urval av kommunerna.

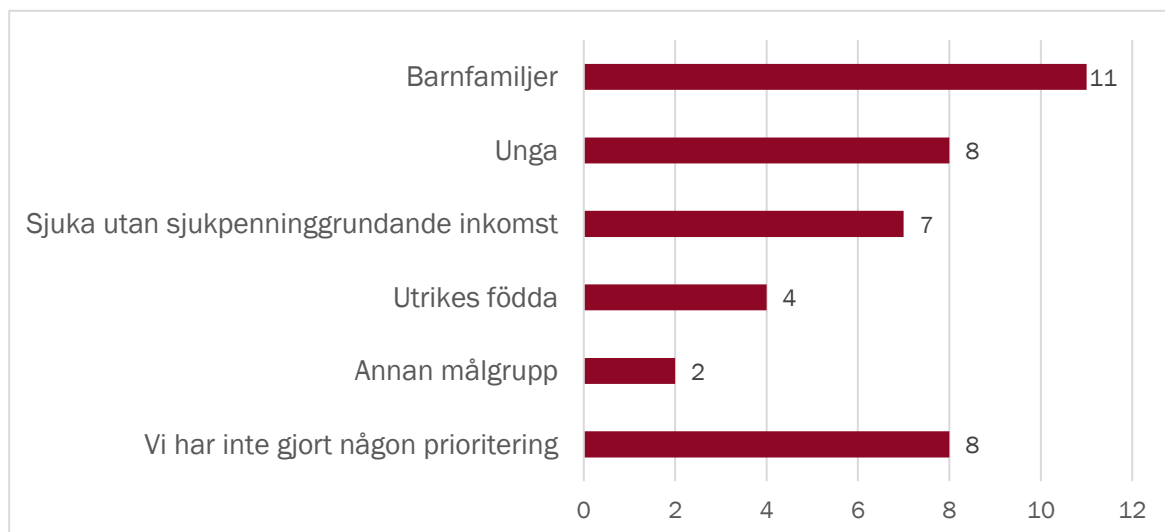
Prioriterade grupper i utvecklingsarbetet

Målgrupp för utvecklingsarbetet i sin helhet var personer som klassificerats som vuxna biståndsmottagare med långvarigt biståndsmottagande. Även om det inte är en beskrivning av alla individer i målgruppen berättade socialsekreterare i fokusgruppsintervjuerna om att många klienter med långvarigt biståndsmottagande har stora och komplexa behov som det kan vara utmanande att möta på ett bra sätt. Det handlar bland annat om psykisk ohälsa, missbruk, ”rättshaveristiskt beteende” och hemlöshet – beskrivningar som ligger i linje med de svårigheter som kommunerna också lyfte fram i sina projektplaner.

Det är så många olika bitar... jag tänker att det är som ett pussel. Jag menar, ibland känns det att det är så många pusselbitar som måste hamna på plats för att vissa av de här personerna ska kunna gå ut i självförsörjning. (Fokusgruppsintervju 2 med socialsekreterare)

I utvecklingsarbetet fanns möjlighet för kommunerna att prioritera särskilda undergrupper bland de som klassificeras som långtidsmottagare av ekonomiskt bistånd. I enkäten uppgav åtta kommuner att ingen sådan prioritering skett. De kommuner som prioriterat undergrupper hade valt barnfamiljer (11 kommuner), unga personer (8 kommuner), sjuka utan sjukpenninggrundande ersättning (7 kommuner) och utrikesfödda (4 kommuner). En kommun uppgav att de fokuserat utvecklingsarbetet på kvinnor och en att de arbetat med personer som står nära arbetsmarknaden och saknar tydliga hinder för att komma i arbete. Se diagram 3.

Diagram 3: Prioriterade undergrupper – antal kommuner.

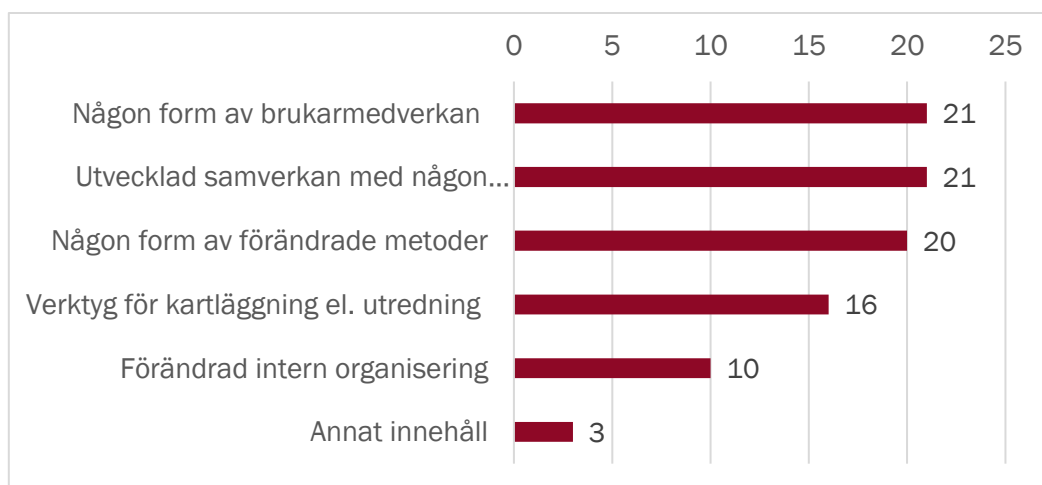


Beskrivning: Frågan som ställdes var; Den gemensamma målgruppen i SKR-projektet var personer med långvarigt biståndsmottagande (minst 10 månader under ett kalenderår). Har ni inom denna grupp prioriterat någon av följande undergrupper? Det är möjligt att ange flera svarsalternativ. Frågan besvarades av 22 kommuner.

Utvecklingsarbetenas innehåll

De utvecklingsarbeten som kommunerna bedrivit ser olika ut men det finns vissa gemensamma drag. En majoritet av kommunerna uppgav i enkäten att de arbetat med någon form av brukarmedverkan, att de utvecklat samverkan med en annan aktör och att de förändrat metoder och arbetssätt för socialekreterarna. Drygt hälften hade arbetat med att införa verktyg för att kartlägga eller utreda individen och knappt hälften hade arbetat med att förändra den interna organiseringen. Tre kommuner hade arbetat med annat utvecklingsarbete än de som angavs som svarsalternativ i enkäten. I fritextsvaren beskrevs det ha handlat om att utveckla en e-tjänst (en kommun), ett samarbete med ett samordningsförbund för att få tillgång till en arbetsterapeutresurs (en kommun) och en kommun hade genomfört en målgruppsanalys. Se diagram 4.

Diagram 4: Innehåll i kommunernas utvecklingsarbete – antal kommuner.



Beskrivning. Den fråga som ställdes var; *Vilket innehåll har ert utvecklingsarbete haft? Flera svarsalternativ är möjliga.* I diagrammet redovisas hur många kommuner som uppgav att de arbetat med de olika alternativen.

De gemensamma dragen i kommunernas utvecklingsarbeten framgår alltså av diagram 4 ovan. Samtidigt har det funnits en variation mellan kommunerna när det gäller utvecklingsarbetets innehåll. Denna variation redogörs för nedan.

Brukarmedverkan

I enkäten uppgav 21 kommuner att deras utvecklingsarbete handlat om olika metoder för brukarmedverkan. Av dessa hade 13 arbetat med att utveckla någon form av individuell medverkan, genom att exempelvis handlingsplaner utformats i dialog med klienter. Fem kommuner hade arbetat med att utveckla metoder för kollektiv brukarmedverkan, såsom att exempelvis starta ett brukarråd. Nio kommuner hade tagit in synpunkter från brukare genom en brukarenkät. I fritextsvaren uppgav åtta av kommunerna att de arbetade med uppföljande telefonintervjuer med före detta klienter och en kommun uppgav att de var på gång att starta ett brukarråd.

I lokalt exempel 1 ges en beskrivning av en kommuns arbete med brukarråd. Här anges vad intervjupersonerna uppfattade som problematiskt, vilken förändring som genomförts och vilken förbättring intervjupersonerna upplevt av förändringsarbetet.

Lokalt exempel 1: Start av brukarråd.

Problem

Verksamheten saknade tillräcklig kunskap om hur klienter uppfattar bemötande, arbetssätt och tillgänglighet.

Förändring

Ett brukarråd om 18 personer skapades. Personer rekryterades genom att socialsekreterarna ställde frågor till klienter de trodde kunde vara intresserade av att delta. Det kunde handla om personer som uppfattades tycka om att prata eller sådana som tidigare haft klagomål eller beröm att ge till verksamheterna. Socialsekreterarna sökte aktivt efter personer i olika åldrar, personer som kunde prata tillräckligt bra svenska för att delta i samtalet och personer med en ordnad barnomsorg som möjliggjorde för dem att delta. I förfrågan underströks att deltagande är frivilligt. Det gavs inget arvode till deltagarna.

Syftet med brukarrådet var inte att prata om enskilda ärenden. I stället var tanken att beröra övergripande frågor, exempelvis hur väntrummet uppfattas eller vilka tankar en kommande förändring av verksamheten skapar hos klienterna.

Träffarna hade karaktären av en samtalsgrupp som förde en förutsättningslös diskussion med hjälp av tre samtalsledare. Samtalsledarna arbetade som chefer och arbetsmarknadssekreterare i kommunen och hade tidigare erfarenheter av att samtala med klienter. Arbetssättet bestod i att först etablera goda relationer i gruppen. Detta skedde genom att träffarna arrangerades på en plats som inte tillhörde socialtjänsten och genom att försöka skapa en avslappnad atmosfär.

Formen och strukturen för träffarna fick växa fram successivt. Träffarna började med att rådet gavs information, exempelvis att en förändring av verksamheten var på gång. Sedan fördes en diskussion och rådets medlemmar gavs chans att reagera på den planerade förändringen.

Förbättring och centrala lärdomar

Brukarrådet hade gett kommunen möjlighet att fånga klienternas perspektiv innan en förändring eller nytt arbetssätt införts, exempelvis en e-ansökan. Andra personer hade också bjudits in till samtalen och vid ett tillfälle hade kommunens revisorer närvarat för att fånga klienternas perspektiv i sitt revisionsarbete.

Förankringen hos högre chefer i organisationen beskrevs som stark. Brukarrådet hade dock kunnat behandla fler frågor från verksamheten än de som inkommit. Möjligtvis hade organisationen hösten 2020 ännu inte tillräckligt med kunskap om hur de kunde använda sig av brukarrådet. Coronapandemin förklarades ha hindrat utvecklingen något.

En farhåga inför framtiden var att intresset skulle svalna över tid. Det sades att någon måste hålla i och arbeta med rådet. Klienterna är inte desamma över tid och det krävs kontinuerlig rekrytering. För att undvika att arbetet faller i glömska framhölls vikten av att brukarrådet läggs in i den ordinarie strukturen för utvecklingsarbete genom att ingå i verksamhetens årshjul och utgöra en del av den årliga verksamhetsrapporteringen.

Förändrade metoder och arbetssätt för socialsekreterarna

En annan del av kommunernas utvecklingsarbeten har bestått i att förändra arbetssätt och metoder för att möta behoven hos personer med långvarigt biståndsmottagande. I enkäten uppgav nio kommuner att utvecklingsarbetet handlat om förändrade arbetssätt vid nybesök, 13 att de arbetat med förändringar i utredningsarbetet och 14 kommuner att de ändrat arbetssätt på annat sätt.

I kommentarsfälten beskrev tolv av kommunerna förändrade arbetssätt som kan tolkas som något slags förstärkning av arbetsmarknadsfokus i arbetet. Det handlade om en förändrad process med en mer nära samverkan med arbetsmarknadsenheterna och ett större fokus på klienternas egenförsörjning. Åtta kommuner beskrev någon form av förenklad handläggning som ibland sades ha möjliggjorts genom införandet av en e-ansökan och i vissa svar kopplades ihop med införandet av en

mer tillitsbaserad handläggning eller stickprovskontroller. Sex av kommunerna beskrev också att de börjat ha tätare möten med klienter, vilket vissa sa ha möjliggjorts genom den förenklade handläggningen.

I lokalt exempel 2 ges en beskrivning av ett utvecklingsarbete som bedrivits i en av de deltagande kommunerna där ambitionen varit att skapa ett fördjupat klientarbete.

Lokalt exempel 2: Fördjupat klientarbete.

Problem

Inte tillräckligt med tid att bedriva socialt förändringsarbete med klienter som är långvariga biståndsmottagare. För många ärenden per socialsekreterare. Inte tillräckligt med kunskap om orsakerna bakom individens behov av försörjningsstöd.

Förändring

Förändringen bestod i att socialsekreterare fick färre klienter och uppdrag att arbeta mer fördjupat med och mer frekvent träffa och följa upp klienterna. Förändringen innebar också ett mer nära samarbete med arbetsmarknadshandläggare. Först fick en socialsekreterare prova att arbeta på det nya sättet. Antalet klienter var då 20 och ambitionen var att träffa dem två gånger i månaden och ha annan typ av kontakt mellan träffarna. Arbetssättet utvärderades och infördes med vissa förändringar för fler socialsekreterare på enheten. Socialsekreterarna fick då i stället 30 klienter var och i uppdrag att prioritera vissa klienter att arbeta fördjupat med. I och med att fler socialsekreterare började arbeta på det här sättet kom de att även inkludera personer som inte var långvariga biståndsmottagare.

Förbättring och centrala lärdomar

Det nya arbetssättet hade inneburit att socialsekreterarna hade kunnat lära känna klienterna bättre och därmed kunnat ge ett mer anpassat stöd. Mer frekventa träffar innebar också att klienternas tillit till socialtjänsten uppfattades bli bättre eftersom de lärde känna sina socialsekreterare. Det förstärkte socialsekreterarnas möjligheter att "lägga sig i" klientens liv och de fick ett starkare mandat att kunna ställa krav. Socialsekreterarna upplevde det lättare att hjälpa klienterna att behålla fokus när det inte gick så lång tid mellan kontakttillfällena. Erfarenheterna var att den socialsekreterare som haft 20 klienter hade lyckats avsluta en stor andel som gått vidare till arbete, studier eller aktivitetsersättning. Införandet av arbetssättet för fler på enheten hade av resursskäl inte kunnat innebära lika få klienter per socialsekreterare. Det hade också sammanfallit med coronapandemin och det var därför svårt att ännu se något resultat av det förändrade arbetssättet.

Förändring av metoder och arbetssätt hade också inneburit utveckling och införande av verktyg för kartläggning och utredning av klienten. Av de 25 kommuner som besvarade enkäten uppgav 16 att de inom ramen för sitt utvecklingsarbete arbetat med att utveckla verktyg för kartläggning och utredning av individen. Av dessa uppgav sex kommuner att de arbetat med Instrument X och sju att de arbetat med Förutsättningar inför arbete (FIA). Sex kommuner hade arbetat med något annat verktyg. I kommentarsfälten uppgavs det ha handlat om egna verktyg som tagits fram, ibland med inspiration från FIA eller Instrument X. Någon nämnde också BIP ⁴.

Förändrad intern organisering

Även förändrad organisering av arbetet för personer med långvarigt biståndsmottagande har varit en del av kommunernas utvecklingsarbeten. Tio kommuner uppgav i enkäten att de förändrat den

⁴ Projektet Baeskeftigelseindikator (BIP) är en dansk omfattande vetenskaplig uppföljningsstudie som undersökt vad som gör att personer i arbetsmarknadsinsatser kommer i arbete. Forskningsprojektet inleddes 2011 och datainsamlingen var klar i slutet av 2016. Projektet har utvecklat indikatorer för arbetsmarknadsberedskap baserat på nationella och internationella studier. Indikatorerna har testats i fyra år. Källa: <https://vaeksthusets-forskningscenter.dk/>.

interna organiseringen som en del av utvecklingsarbetet. Den ena hälften beskrev någon form av uppdelning av arbetsuppgifter inom den egna enheten. Ibland hade uppdelningen skett utifrån en särskild målgrupp, exempelvis byggandet av ett team för att hantera frågor som rör våld i nära relationer eller att en grupp bildats som skulle arbeta med unga vuxna. En kommun beskrev hur de gått från att ha en mottagningsgrupp och en grupp för löpande ärenden till att dela upp arbetsgruppen i två olika inriktningar, en som arbetade med klienter som behövde rehabilitering och en som arbetade med klienter som bedömdes redo för arbetsmarknaden. Andra gånger hade det handlat om att dela upp arbetsuppgifter i handläggning av ekonomiskt bistånd och arbete med självförsörjningsuppdraget.

Den andra hälften av kommunerna beskrev en förändring som innebar en mer aktiv samverkan eller samarbete med andra kommunala enheter. Huvudsakligen nämndes arbetsmarknadsenheter men även enheter för vuxenstöd, integration respektive vuxenutbildning.

I lokalt exempel 3 beskrivs ett utvecklat samarbete mellan enheten för ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsenheten i en av de deltagande kommunerna.

Lokalt exempel 3: Förbättrat samarbete med arbetsmarknadsenhet.

Problem

Enheten för ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsenheten var inte tillräckligt samspelade. Varje enhet arbetade i sitt eget "stuprör". Det var oklart vilka förväntningar som enheterna hade på varandra. Det gjorde det svårt med planering och uppföljning av klienterna.

Förändring

Enheten för ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsenheten slogs ihop. Ekonomiskt bistånd kunde därmed förenkla de underlag som de tidigare skickat till arbetsmarknadsenheten. Samarbetet skedde i stället i större utsträckning muntligt och genom fysiska möten. På den nya enheten infördes också gemensamma ärendegenomgångar och gemensam uppföljning av klienter. De tog även fram en individuell plan för att stärka samarbetet inom kommunen och ett gemensamt stödmaterial för arbetet med barnfamiljer.

Förbättring och centrala lärdomar

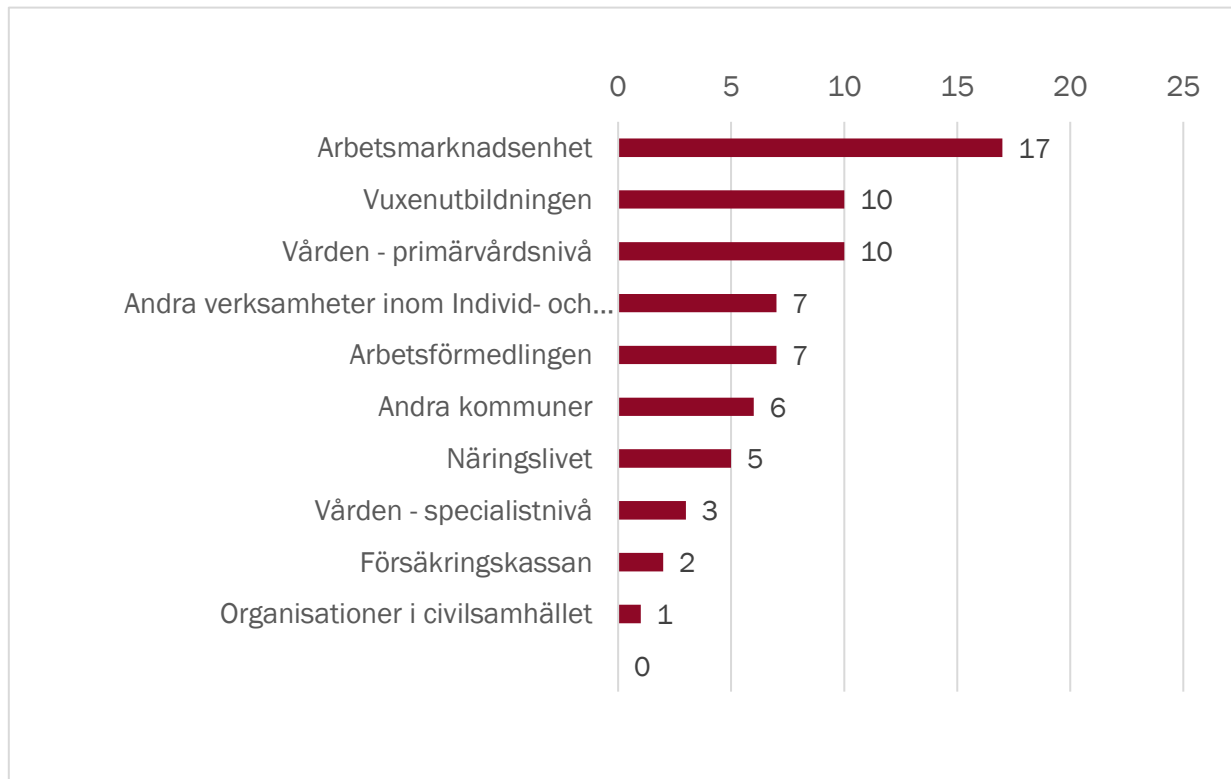
De två enheterna blev mer samspelade när det gäller klientens planering. De fick en ökad förståelse för varandras uppdrag och en mer gemensam syn på klienten. Detta underlättade för klienterna i mötet med kommunen eftersom de i större utsträckning möttes av samma budskap. Det fanns fler saker att vidareutveckla i samarbetet, men enheterna hade kommit en god bit på väg. En svårighet som kvarstod var att enheterna hade olika system för dokumentation. Att båda enheterna fått möjlighet att delta på de gemensamma nätverksträffarna i SKR-projektet uppfattades som viktigt.

Utvecklad samverkan med annan aktör eller verksamhet

Ytterligare en del av kommunernas lokala utvecklingsarbeten handlade om försök att förbättra samverkan mellan ekonomiskt bistånd och andra parter. I enkäten uppgav en majoritet av kommunerna (21) att utvecklingsarbetet bestått av en utvecklad samverkan med en eller flera andra aktörer.

Den vanligaste samverkansparten var en kommunal arbetsmarknadsenhet. Denna typ av utvecklingsarbete hade bedrivits i 17 av de 25 kommuner som besvarade frågan. Näst vanligaste samverkanspart var vuxenutbildningen (tio kommuner) eller en primärvårdsenhet (tio kommuner). Därefter var Arbetsförmedlingen (sju kommuner), en eller flera andra kommuner (sju kommuner), näringslivet (fem kommuner), vårdenhet på specialistnivå (tre kommuner), Försäkringskassan (två kommuner) och organisationer i civilsamhället (en kommun) de samverkansparter som kommunerna uppgav. Fem av kommunerna hade arbetat med att utveckla samverkan med en part som inte angavs som svarsalternativ. Det handlade om två kommunala bolag, en kyrklig verksamhet, ett samordningsförbund och ett kommunförbund. Se diagram 5.

Diagram 5: Samverkansparter i utvecklingsarbetet – antal kommuner.



Beskrivning: Den fråga som ställdes var; Vad har ert utvecklingsarbete huvudsakligen handlat om?
Svarsalternativet var; Utvecklad samverkan med annan aktör eller verksamhet.

I lokalt exempel 4 ges en beskrivning av ett utvecklat samarbete med vården i en av de deltagande kommunerna.

Lokalt exempel 4: Samverkan med vården.

Problem

Personer som varit sjukskrivna länge utan sjukpenning utgjorde en stor andel av de som hade långvarigt biståndsmottagande. Ekonomiskt bistånd såg det som svårt att jobba aktivt med målgruppen vilket gjorde att ingen arbetade med målgruppens behov. Klienterna blev oreflektat sjukskrivna av vården eftersom läkarna saknade kunskap om vad kommunen kan erbjuda denna grupp. Läkarna gick främst på klientens uppgifter att om klienterna inte blir sjukskrivna får de inga pengar.

Förändring

Handläggare och chef inom ekonomiskt bistånd träffade upprepade gånger personal från vårdcentraler och vuxenpsykiatri, både sjukskrivningskoordinatorer och läkare. Under träffarna beskrev de hur de arbetar. Sedan började ekonomiskt bistånd tillsammans med sjukvården jobba mer intensivt med målgruppen. Socialsekreterarna fick delegation att jobba mer med vissa ärenden och arbetslivsförvaltningen i kommunen tillhandahöll arbetsrehabiliterande insatser.

Förbättring och centrala lärdomar

Ekonomiskt bistånd och vården insåg genom förändringsarbetet att det finns en samsyn på problemet och att de behöver arbeta tillsammans. Läkarna var idag mer insatta i vad ekonomiskt bistånd kan erbjuda klienterna i form av arbetsrehabiliterande insatser och att patienten måste vara väldigt sjuk för att inte delta. Detta gjorde att de inte längre oreflektat sjukskrev patienter. Om någon läkare gjorde det fångades det upp av sjukskrivningskoordinatorerna.

Också socialsekreterarnas förhållningssätt till målgruppen hade ändrats. Socialsekreterarna såg i större utsträckning det friska hos klienterna och antog i större utsträckning att det är möjligt med socialt förändringsarbete även för denna målgrupp. Socialsekreterarna hade sett personer gå från långa sjukskrivningsperioder till egen försörjning och beskrev det som motiverande för deras yrkesutövande.

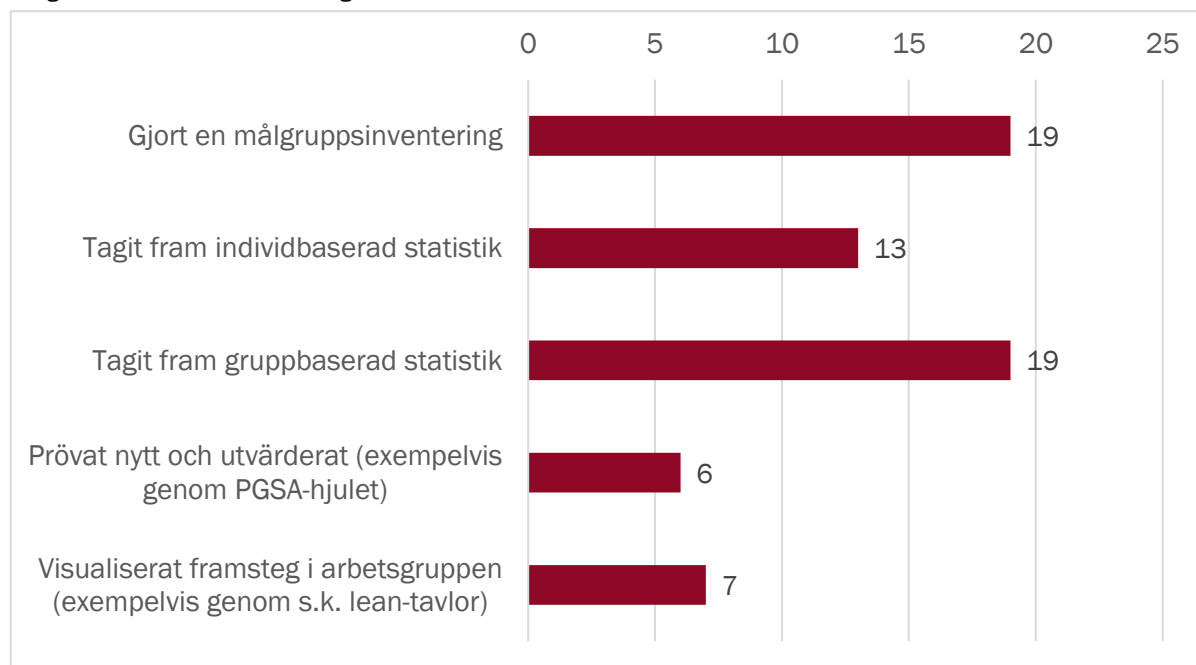
Metoder för utvecklingsarbete

Som redan påpekats har en del av SKR:s stöd till kommunerna bestått i att ge ett konkret stöd i det lokala utvecklingsarbetet. Detta stöd har huvudsakligen tillhandhållits genom processledaren och arbetsgruppen vid de gemensamma nätverksträffarna. Innehållet har bland annat bestått i att ge kunskap om och processledning i konkreta metoder och arbetssätt för att driva utvecklingsarbete. Det har handlat om analys av de problem som utvecklingsarbetena skulle arbeta med att förbättra samt planering, organisering och ledning av utvecklingsarbete, men också hur utvecklingsarbete kan följas upp och hur man skapar delaktighet i arbetsgrupper (i bilaga 6 finns en redogörelse för nätverksträffarnas innehåll).

I enkäten ställdes en fråga i syfte att kartlägga vilka metoder kommunerna använt i sitt utvecklingsarbete. Svartalternativen är härledda från det som framkommit i tidigare insamlat material där kommunerna beskrivit hur de arbetat. Av de 25 kommuner som besvarade frågan svarade 19 att de gjort en målgruppsinventering och lika många att de arbetat med att ta fram gruppbaserad statistik. 13 kommuner hade tagit fram individbaserad statistik. Sju kommuner uppgav att de arbetat med att visualisera sina framsteg i arbetsgrupperna och sex kommuner att de arbetat

enligt PGSA-hjulets⁵ struktur för systematiskt utvecklingsarbete, det vill säga att prova i liten skala och sedan följa upp och utvärdera resultatet.

Diagram 6: Metoder i utvecklingsarbetet – antal kommuner.



Beskrivning: Frågan ställdes enbart till kommunernas kontaktpersoner. Den fråga som ställdes var; *Har ni i ert utvecklingsarbete gjort något av följande? Det är möjligt att ange flera svarsalternativ.* Frågan besvarades av 25 respondenter.

Tillgång till statistik och hur denna ska analyseras visade sig vara en viktig fråga redan vid den första intervjuomgången med kommunernas kontaktpersoner. Där framkom att flera kommuner upplevt en osäkerhet i förhållande till vad systematisk uppföljning är. Flera kommuner uppgav också att de hade svårigheter att via kommunernas verksamhetssystem tillhandahålla relevant information och det fanns en osäkerhet om huruvida kommunerna hade tillräcklig kunskap och kapacitet för att kunna göra relevanta analyser av informationen. Här gavs också beskrivningar av att flera kommuner som ett resultat av projektet börjat att mer systematiskt följa upp sitt utvecklingsarbete och sina klienter. Några få kommuner beskrev att de redan innan projektet hade ett fungerande arbete med att ta fram relevant information.

Personer i SKR:s arbetsgrupp berättade i intervjuer att de under projektets gång noterat att kommunerna stött på utmaningar kopplade till möjligheten att få tillgång till statistik och därför lyft in och uppmärksammat statistik och systematisk uppföljning tydligare under nätverksträffarna än vad som från början var planerat.

⁵ Se exempelvis <https://www.sbu.se/sv/publikationer/nya-vetenskap-och-praxis/battre-var-d-genom-test-i-liten-skala/> för en beskrivning av metoden.

Efter: Vad ledde projektet till?

I detta avsnitt analyseras projektets måluppfyllelse. Avsnittet börjar med det som i programteorin lyfts in som projektmål (se figur 2 på sid 8). Därefter diskuteras de mer långsiktiga önskade effekterna av projektet.

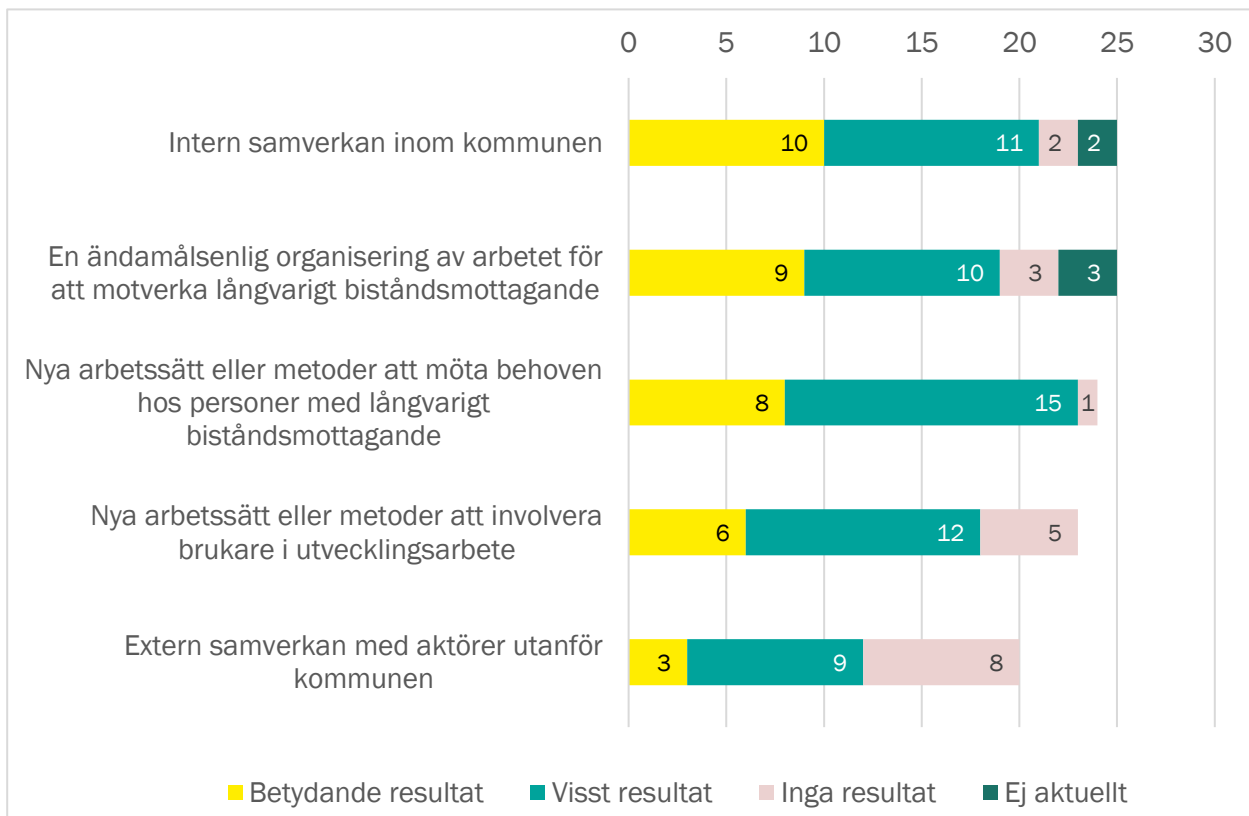
Kommunernas skattning av resultat i den egna verksamheten

Ett sätt att bedöma projektets måluppfyllelse är att be berörda aktörer att själva uppskatta om en förändring skett med avseende på de aspekter som det ges uttryck för i projektmålen. Av denna anledning gavs kommunernas kontaktpersoner möjlighet att i enkäten bedöma om deltagandet i projektet haft någon betydelse för deras verksamheter. Informationen bör inte betraktas som objektiva mått på måluppfyllelse, sådana hade varit svåra att skapa inom ramen för utvärderingen. I stället handlar det om kommunernas subjektiva bedömningar av projektets måluppfyllelse.

De samlade bedömningarna från samtliga kommuner redovisas i diagram 7. Här framkommer att projektet i störst utsträckning uppfattas ha bidragit till resultat när det gäller kommunernas interna samverkan, tätt följt av en ändamålsenlig organisering. I lägst utsträckning bedömde respondenterna att projektet haft något resultat när det gäller extern samverkan med aktörer utanför kommunen.

Nedan diskuteras de olika projektmålen var för sig.

Diagram 7: Skattning av projektets resultat i den egna verksamheten – antal.



Beskrivning: Frågan var möjlig att besvara för alla respondenter. Frågan som ställdes var; *Bedömer du att ert deltagande i SKR-projektet bidragit till några av följande resultat i din verksamhet?* I diagrammet redovisas endast svar från de 25 kontaktpersoner som besvarade frågan.

Kommunernas interna samverkan

Det område där kommunerna bedömde att projektet haft störst resultat är alltså när det gäller den interna samverkan. Tio kommuner bedömde att deras deltagande i projektet haft *betydande resultat* för kommunens interna samverkan. Av dessa hade sex arbetat med att utveckla samverkan med en kommunal arbetsmarknadsenhet, fyra med en vuxenutbildningsenhet och fyra med annan verksamhet inom individ- och familjeomsorgen. Elva kommuner bedömde att projektet haft *visst resultat*. Två kommuner bedömde att projektet inte gett några resultat när det gäller intern samverkan i kommunen och två kommuner uppgav att förbättrad intern samverkan inte var ett förväntat resultat av deras utvecklingsarbete.

En ändamålsenlig organisering

Nästan lika många kommuner bedömde att deras deltagande i projektet bidragit till en mer ändamålsenlig organisering av arbetet med långvariga biståndsmottagare. Nio kommuner svarade att projektet haft *betydande resultat* och elva att det haft *visst resultat*.

Här kan konstateras finnas en viss överlappning med målet om förbättrad intern samverkan. Hälften av de kommuner som uppgav att de i sitt utvecklingsarbete ändrat organiseringen beskrev att det handlat om samverkan med en annan kommunal verksamhet (se avsnittet Förändrad intern organisering). För vissa kommuner är det alltså sannolikt att en mer ändamålsenlig organisering betyder att deras interna samverkan med en arbetsmarknadsenhet förbättrats.

Dock handlar inte allt som intern samverkan. I kommunernas redogörelser för innehållet i den förändrade organiseringen fanns också beskrivningar som inte handlade om intern samverkan, exempelvis byggandet av team runt en viss målgrupp. Tre kommuner uppgav i enkäten att projektet i deras kommun inte lett till några resultat när det gäller den egna organiseringen.

Nya arbetssätt eller metoder

När det gäller arbetssätt och metoder att möta behov hos personer med långvarigt biståndsmottagande uppgav åtta kommuner att projektet haft *betydande resultat* och elva att projektet haft *visst resultat* i deras verksamheter. En kommun uppgav att projektet inte haft några sådana resultat.

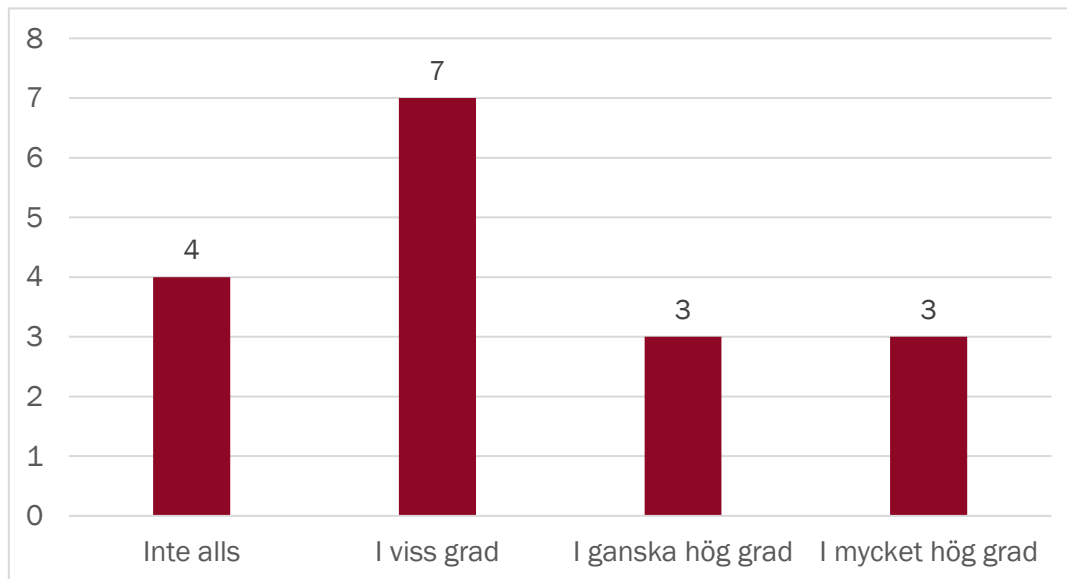
Även i detta fall kan det antas finnas en överlappning med målet om förbättrad intern samverkan. När kommunerna beskrev hur de arbetat med förändring av arbetssätt och metoder handlade det ofta om en förstärkt arbetsmarknadsanknytning genom ökad samverkan med en kommunal arbetsmarknadsenhet (se avsnittet Förändrade metoder och arbetssätt för socialsekreterarna).

Dock handlade inte heller all förändring avseende arbetssätt och metoder om intern samverkan. I beskrivningarna fanns också berättelser om förenklade handläggningsprocesser och mer frekventa klientmöten som i flera fall kopplades ihop med möjligheterna för socialsekreterarna att kunna bedriva ett socialt förändringsarbete.

I syfte att ytterligare belysa förändringar i arbetssätt ställdes i enkäten två frågor enbart till respondenter som arbetade som socialsekreterare. En fråga handlade om upplevelsen av att under perioden 2018–2020 ha fått mer tid för möte med klienter. Hur många socialsekreterare som besvarade frågan varierade mellan kommunerna. För att inte resultatet skulle väga ojämnt, där en

kommun som lämnat många svar fick ett större genomslag, har ett medelvärde räknats ut för varje kommun, se diagram 8.

Diagram 8: Mer tid för möte med klienter – antal kommuner.

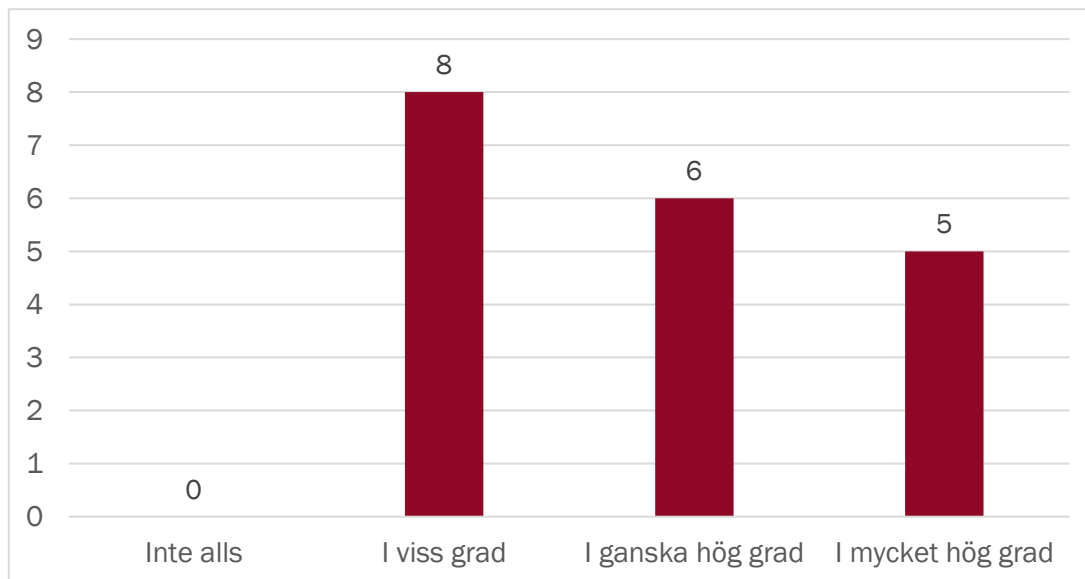


Beskrivning: Frågan som ställdes var; Upplever du att du under perioden 2018–2020 fått mer tid för möte med klienter? Svar inkom från 17 kommuner. Mellan 1 och 10 socialsekreterare per kommun svarade. Svartalternativen har omvandlats och getts följande värde: inte alls (1), i viss grad (2), i ganska hög grad (3) och i mycket hög grad (4) och ett medelvärde har räknats ut för varje kommun. Medelvärden kan ligga i något av följande fyra intervaller: 0–1.0, 1.1–2.0, 2,1–3.0 och 3,1–4.0. Svartalternativen *Kan ej bedöma* och *Ej aktuellt* ingår inte i redovisningen. Redovisningen baseras på 43 svar.

Socialsekreterare i 13 kommuner upplevde sig under den studerade tidsperioden ha fått mer tid för möte med klienter. I 4 kommuner upplevde socialsekreterarna ingen sådan förändring. Det går förstås inte veta om den upplevda förändringen för socialsekreterarna i en majoritet av kommunerna hänger ihop med projektets utvecklingsarbete, men det sammanfaller i tid.

En annan fråga som ställdes till socialsekreterarna var om de under den studerade perioden fått tillgång till bättre arbetsätt och metoder för utredning av klienternas förutsättningar och behov. I samtliga kommuner upplevde sig socialsekreterarna i någon grad ha fått tillgång till bättre arbetsätt och metoder. I 6 av dessa i *ganska hög grad* och i 5 kommuner i *mycket hög grad*. Inte heller här går det att med säkerhet koppla ihop förändringarna med projektet.

Diagram 9: Tillgång till bättre arbetssätt och metoder – antal kommuner.



Beskrivning: Frågan som ställdes var; Upplever du att du under perioden 2018–2020 fått tillgång till bättre arbetssätt och metoder för utredning av klienternas förutsättningar och behov? Svar inkom från 19 kommuner. Mellan 1 och 10 socialsekreterare per kommun svarade. Svartalternativen har omvandlats och getts följande värde: inte alls (1), i viss grad (2), i ganska hög grad (3) och i mycket hög grad (4) och ett medelvärde har räknats ut för varje kommun. Medelvärden kan ligga i något av följande fyra intervaller: 0–1.0, 1.1–2.0, 2,1–3.0 och 3,1–4.0. Svartalternativen Kan ej bedöma och Ej aktuellt ingår inte i redovisningen. Redovisningen baseras på 50 svar.

Eftersom tillgång till statistik och möjligheterna att göra uppföljning och analyser av statistiken beskrivits som utmanande, och att delar av projektets aktiviteter riktats mot att stötta kommunernas uppföljning, ställdes i enkäten även frågor om insamling och användning av statistik. En fråga rörde om kommunerna hade en regelbunden uppföljning av hushåll med långvarigt biståndsmottagande. Följdfrågan för de som svarade ja var om de använde informationen från denna uppföljning för verksamhetsutveckling.

25 kommuner besvarade frågorna. Av dessa uppgav 19 att de vid enkätens genomförande (mars 2021) hade en regelbunden uppföljning av hushåll med långvarigt biståndsmottagande och av dessa angav 15 att de använde informationen som underlag för verksamhetsutveckling.

Detta är inte ett mått på förändring av arbetssätt och metoder eftersom det saknas en mätning av hur det såg ut innan projektstart. Men det kan ge en bild av var kommunerna befann sig vid slutet av projektperioden.

Nya arbetssätt att involvera brukare i utvecklingsarbetet

Ett annat projekt mål var att kommunerna skulle få nya arbetssätt för att involvera brukare i arbetet. I enkäten bedömde sex kommuner att projektet i det avseendet bidragit till *betydande resultat* och tolv kommuner att det bidragit till *visst resultat*. Fem kommuner uppgav att projektet inte alls bidragit till några sådana resultat i deras verksamhet.

Många kopplade ihop svårigheter med att involvera klienter/brukare med den pågående coronapandemin. Här beskrevs att ett påbörjat utvecklingsarbete försvårats eftersom fysiska träffar

inte gått att genomföra. Även arbetsbelastning framhölls som förklaring. En kommun hade tidigare erfarenheter av att ett bildat brukarråd inte gett någon relevant information eftersom deltagarna endast uttryckt att de var nöjda med socialtjänstens insatser. Många kommuner verkade dock ha anammat ett förslag från processledaren om att genomföra en enkel telefonuppföljning av klienterna en viss tid efter avslut.

Både i intervjuer med kontaktpersonerna och i enkätsvaren återkom berättelser om en nätverksträff dit brukarrepresentanter hade bjudits in att närvara. Det framstår i materialet som att flera kommuner inledningsvis varit skeptiska till att bjuda med brukare till nätverksträffen men att många tagit intryck av och blivit inspirerade av innehållet i just denna nätverksträff.

Kommunernas externa samverkan

Att förbättra verksamhetsområdets samverkan med externa parter är det som kommunerna i lägst utsträckning bedömer att de har gjort. Det var tre kommuner som menade att projektet haft *betydande resultat*. Dessa kommuner hade samverkat med Arbetsförmedlingen och primärvården (1 kommun), Arbetsförmedlingen och näringslivet (1 kommun) och andra kommuner (1 kommun). Det går inte att se vilka samverkansaktörer som avses i de positiva bedömningarna av resultat i den egna verksamheten. Nio kommuner angav att projektet haft *visst resultat* och åtta att det *inte haft något resultat*.

Samverkan var inte en del av de ursprungliga målformuleringarna för projektet. I stället lyfts det som ”prioriterat område” för utvecklingsarbetet. Projektet skulle ”förbättra samverkan genom att stödja, utveckla och följa upp intern och extern samverkan” (SKL 2018 s. 3).

På flera ställen i det insamlade materialet finns beskrivningar av en nätverksträff dit representanter från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och hälso- och sjukvården bjöds in att närvara. I intervjuer med kontaktpersoner beskrevs dessa representanter som inte tillräckligt insatta i de frågor som lyftes. I intervjuer med SKR:s arbetsgrupp gavs också uttryck för viss självkritik när det gäller hur denna träff hade förberetts.

Regionalt stöd för utvecklingsarbetet

I ett av projektplanens mål gavs uttryck för ambitionen att utveckla ett regionalt stöd för verksamhetsområdet ”som säkerställer att resultatet inkorporeras och bibehålls hos deltagande kommuner” (SKL 2018 s. 3). Detta har inte lyfts in i programteorin och i enkäten hanterades det inte heller som ett projektmål eller tänkt resultat av projektet. Anledningen till detta är att i den första intervjuomgången med kommunernas kontaktpersoner var det många som uttryckte en osäkerhet kring vad RSS var för något och hur de kunde använda sig av dessa strukturer. Några få kommuner hade tidigare erfarenheter av att ta hjälp av aktörer på regional nivå men majoriteten hade inte det.

I enkäten i slutet av projektperioden ställdes frågan om kommunerna använt sig av ett sådant stöd i sitt utvecklingsarbete. Fem kommuner uppgav att de fått ett sådant stöd medan 18 kommuner uppgav att de inte fått ett sådant stöd. En kommun svarade att de inte visste om sådan hjälp tagits under utvecklingsarbetet och en annan att det inte funnits någon sådan aktör att vända sig till. Detta bekräftar bilden av att RSS-strukturen inte varit särskilt involverad i projektet.

Det är värt att notera att många kontaktpersoner i intervjuerna lyfte fram vikten av att kunna bygga lokala och regionala nätverk och genom dessa erhålla stöd. Det finns också i det insamlade materialet flera kommuner som gett uttryck för att deras regionala stödstruktur varit viktig för kommunens

utvecklingsarbete. Men målet att utveckla en stödstruktur för verksamhetsområdet hade sannolikt krävt andra aktiviteter och varit ambitiöst nog som ensamt projektmål.

Kommunernas långsiktiga kompetensförsörjningsmöjligheter

I projektet fanns inledningsvis en ambition att bidra till att stärka kommunernas långsiktiga kompetensförsörjningsmöjligheter. Det formuleras inte som ett projektmål i projektplanen men lyftes som ett prioriterat område. Projektet skulle ”utveckla yrkesintroduktion och fortsatt kompetensutveckling” (SKL 2018 s. 3) inom verksamhetsområdet. Stärkta kompetensförsörjningsmöjligheter har lyfts in i den programteori som skapades (se bilaga 2), men inte som ett projektmål utan som en långsiktig effekt av projektet.

Ambitionen att inom projektets ram arbeta med frågan grundade sig i en tidigare oro kring möjligheterna att rekrytera och behålla personal. Representanter för SKR:s arbetsgrupp beskrev dock i intervjuer att kompetensförsörjningsfrågorna hade prioriterats ned när kommunerna kommunicerade att de inte längre upplevde särskilt stora svårigheter att rekrytera personal.

I enkäten var det ändå sex kommuner som beskrev att projektet bidragit till *betydande resultat* för deras långsiktiga kompetensförsörjningsmöjligheter och tio kommuner som menade att projektet bidragit till *visst resultat*. Fyra kommuner kunde inte se att projektet bidragit med ett sådant resultat i deras verksamheter.

Det långvariga biståndsmottagandet i de 27 kommunerna

Enligt projektplanen var ett av projektets mål att ”bryta det långvariga biståndsmottagandet” (SKL 2018 s. 3). Syftet var att för individerna motverka det utanförskap och exkludering från samhället som fattigdom kan innebära och att för kommunerna minska kostnaderna för försörjningsstödet.

Det går att problematisera formuleringen av detta som ett *projektmål*. Att ”bryta det långvariga biståndsmottagandet” kan nämligen hävdas vara ett orealistiskt mål för ett enskilt projekt. Nivån på det långvariga biståndsmottagandet i kommunerna påverkas av en mängd faktorer och det är svårt för SKR att genom ett enskilt projekt påverka utvecklingen. Likafullt är det samtidigt relevant att följa utvecklingen av det långvariga biståndsmottagandet över tid, särskilt på lokal nivå. Det är *en* källa till kunskap i analysen och uppföljningen av huruvida förändringar i arbetssätt leder till förbättring eller inte.

Under projekttiden har SKR:s arbetsgrupp ställt samman en rad resultatmått avseende verksamhetsområdet och löpande följt detta över tid. Det handlar om offentlig statistik som samlas in via Socialstyrelsen och SCB. I denna statistik finns en eftersläpning. Den senaste insamlingen avser år 2019. Det innebär att när denna utvärderingsrapport skrivs (våren 2021) täcks endast två av projektets tre år in i statistiken. Det utvecklingsarbete som beskrivits ovan, där kommunerna förändrat organisering och arbetssätt, är något som sannolikt tar tid att implementera. Att studera dessa mått över en längre tidsperiod hade varit önskvärt men är inte möjligt att göra inom ramen för detta utvärderingsuppdrag.

Att över tid mäta förändring av resultatmåttarna är inte heller tillräckligt för att dra slutsatsen att en eventuell önskad utveckling möjliggjorts genom ändrade arbetssätt. Här finns en mängd andra möjliga förklaringar. En analys av effekter kräver att andra tänkbara förklaringar kan uteslutas. Utvecklingen av det ekonomiska biståndet påverkas av en rad omständigheter som har ett betydligt större genomslag än de eventuella effekter som utvecklingsprojektet genererat. Konjunkturedgång och pandemins effekter på långtidsarbetslösheten är tydliga exempel på detta.

Trots begränsade möjligheter att bedöma utvecklingsprojektets effekter, och trots den tidsmässiga eftersläpningen, kan det ändå vara intressant att se hur utvecklingen avseende det ekonomiska biståndet ser ut under projekttiden i de deltagande kommunerna. Nedan redogörs i första hand för mått som avser långvarigt biståndsmottagande.

Utveckling av ekonomiskt bistånd över tid i de 27 kommunerna

För att få en övergripande bild av det ekonomiska biståndets omfattning visas inledningsvis i tabell 3 andelen biståndsmottagare i befolkningen som helhet. Som referenspunkter anges dels medelvärdet för Sveriges samtliga kommuner, dels värdet för Sveriges befolkning som helhet. Det kan konstateras att spridningen är stor mellan de deltagande kommunerna, alltifrån 2,1 till 12,8 (år 2019). På nationell nivå sjunker värdena över den redovisade perioden, både medeltalet för samtliga kommuner och medelvärdet för hela landets befolkning. Utvecklingen för de kommuner som deltagit i projektet följer inte något enhetligt mönster. Grön färg indikerar en nedåtgående trend, rosa färg indikerar en uppåtgående trend och gul färg indikerar att ingen förändring skett eller att ingen trend går att notera.

Tabell 3: Invånare som någon gång erhållit ekonomiskt bistånd (andel av befolkningen).

	2017	2018	2019
Medelvärde alla kommuner	4,3	4,1	4,0
Riket	4,0	3,9	3,7
Alingsås	2,0	2,2	2,1
Avesta	6,3	7,0	6,9
Borlänge	8,7	8,5	8,3
Borås	2,9	2,4	2,1
Burlöv	Uppgift saknas	3,6	3,9
Filipstad	11,1	11,8	12,8
Gotland	3,7	3,7	3,7
Hammarö	2,0	1,9	2,1
Härnösand	5,6	5,5	5,1
Hörby	3,6	3,5	3,0
Karlstad	4,3	4,2	4,2
Landskrona	6,1	5,6	4,9
Ludvika	8,8	9,9	10,2
Luleå	2,8	2,7	2,7
Lysekil	5,5	4,6	5,5
Malmö	9,2	8,9	8,5
Mark	3,3	2,9	2,7
Mjölby	3,2	3,6	3,4
Motala	3,6	3,4	3,5
Möndal	2,9	2,8	2,5
Nordanstig	4,1	4,6	4,1
Piteå	2,9	3,0	2,7
Sundsvall	4,0	3,8	3,6
Säffle	6,2	6,6	7,1
Södertälje	4,8	4,4	3,8

Timrå	4,2	4,3	4,2
Östersund	3,5	3,3	3,3

Beskrivning: Ovägt medel är medeltal för samtliga kommuner, utan att ta hänsyn till hur många individer det är i varje kommun.

Om i stället andelen vuxna personer med långvarigt biståndsmottagande studeras, det vill säga individer som haft bistånd minst 10 månader under kalenderåret, är andelarna i befolkningen betydligt lägre och skillnaderna mellan kommunerna är små i absoluta tal (tabell 4). Men relativt sett är skillnaderna fortfarande stora. Exempelvis är andelen vuxna biståndsmottagare med långvarigt bistånd år 2019 sex gånger så hög i Malmös befolkning (3,6) jämfört med i Borås (0,6). Utvecklingen över tid på nationell nivå är stabil, men här finns enbart uppgift om medelvärde för samtliga kommuner – medelvärde för landets befolkning som helhet saknas. Utvecklingen när det gäller projektkommunerna varierar, i drygt hälften av fallen ökar nivåerna i olika grad, i resterande kommuner minskar nivåerna något eller ligger stabilt.

Tabell 4: Vuxna med långvarigt biståndsmottagande (andel av befolkningen).

	2017	2018	2019
Medelvärde alla kommuner	0,9	1,0	1,0
Alingsås	0,4	0,5	0,6
Avesta	1,7	1,7	1,9
Borlänge	2,4	2,6	2,6
Borås	0,8	0,6	0,6
Burlöv	Uppgift saknas	0,9	1,2
Filipstad	3,0	3,1	3,4
Gotland	0,8	0,9	0,9
Hammarö	0,5	0,5	0,7
Härnösand	1,1	1,2	1,0
Hörby	0,8	0,8	1,0
Karlstad	1,2	1,2	1,2
Landskrona	2,1	1,9	1,8
Ludvika	2,4	3,2	3,0
Luleå	0,8	0,8	0,9
Lysekil	1,0	1,2	1,4
Malmö	3,7	3,5	3,6
Mark	0,9	0,7	0,7
Mjölby	0,8	0,7	0,8
Motala	1,0	1,1	1,2
Möndal	1,0	1,0	0,9
Nordanstig	0,8	1,0	1,0
Piteå	0,5	0,6	0,6
Sundsvall	1,2	1,3	1,3
Säffle	1,5	1,4	1,7
Södertälje	2,8	2,5	2,2
Timrå	1,1	1,4	1,5
Östersund	0,8	0,7	0,8

I statistiken redovisas också långvariga biståndsmottagare som andel av det totala antalet biståndsmottagare i kommunen, se tabell 5. Värdena för 2019 varierar från 27 procent (Mjölby) till drygt 59 procent (Södertälje). Utvecklingen över tid är i de flesta fall negativ, det vill säga att andelen ökar under perioden. I några fall är förändringen inte helt entydig, exempelvis i Filipstad, där andelarna minskar mellan 2017 och 2018, men ökar mellan 2018 och 2019. I Karlstad ökar andelen mellan 2017 och 2018, men går ned igen under 2019. Södertälje är den enda kommunen som har en entydig minskning av andelen långvariga vuxna biståndsmottagare under de tre år som redovisas.

Tabell 5: Vuxna biståndsmottagare med långvarigt biståndsmottagande (andel av biståndsmottagare).

	2017	2018	2019
Alla kommuner (ovägt medel)	26,6	28,4	30,7
Alingsås	24,8	24,5	30,9
Avesta	32,5	29,5	33,5
Borlänge	39,9	43,8	43,8
Borås	31,8	31,8	33,2
Burlöv	Uppgift saknas	27,5	34,3
Filipstad	36,6	35,7	36,2
Gotland	26,4	27,6	27,9
Hammarö	26,0	28,5	33,3
Härnösand	23,8	26,3	22,5
Hörby	28,7	26,7	37,0
Karlstad	32,7	34,1	32,7
Landskrona	42,0	42,6	44,5
Ludvika	34,6	42,1	39,6
Luleå	30,7	32,3	35,8
Lysekil	22,9	31,4	29,9
Malmö	49,0	49,3	52,3
Mark	32,5	29,6	32,0
Mjölby	30,6	25,0	27,0
Motala	36,5	37,7	40,0
Mölnadal	37,2	43,3	40,8
Nordanstig	21,7	26,6	29,0
Piteå	20,2	25,0	26,8
Riket	Uppgift saknas	Uppgift saknas	Uppgift saknas
Sundsvall	37,2	39,8	43,9
Säffle	31,6	28,4	32,4
Södertälje	64,0	62,1	59,6
Timrå	30,4	38,1	40,8
Östersund	26,2	25,7	29,7

När det gäller andelen vuxna personer med mycket långvarigt biståndsmottagande (27 månader under en treårsperiod) är andelarna generellt lägre. Bilden är mer splittrad när det gäller utvecklingen över tid. Här finns fyra kommuner där nivåerna entydigt sjunker mellan åren. Det kan vara värt att uppmärksamma Mjölby där andelen med mycket långvarigt bistånd sjunker från 21,1 procent till 12,2 procent.

Tabell 6: Vuxna biståndsmottagare med mycket långvarigt biståndsmottagande (andel av biståndsmottagare).

	2017	2018	2019
Alla kommuner (ovägt medel)	13,9	14,8	16,4
Alingsås	11,8	12,0	11,9
Avesta	12,9	15,1	17,4
Borlänge	21,5	23,5	24,4
Borås	19,5	20,0	19,1
Burlöv	Uppgift saknas	Uppgift saknas	Uppgift saknas
Filipstad	17,8	19,9	20,4
Gotland	16,5	15,6	14,7
Hammarö	18,0	18,2	18,5
Härnösand	11,9	10,7	11,2
Hörby	16,8	13,3	16,4
Karlstad	18,0	18,9	19,1
Landskrona	26,9	26,6	28,4
Ludvika	17,7	18,2	19,8
Luleå	19,6	21,2	20,3
Lysekil	11,4	13,7	13,5
Malmö	34,4	34,2	30,6
Mark	19,3	22,1	21,1
Mjölby	21,1	17,1	12,2
Motala	20,9	21,6	22,6
Mölnadal	23,3	25,9	27,6
Nordanstig	9,9	11,0	15,8
Piteå	10,6	11,3	11,2
Riket	21,5	22,3	20,7
Sundsvall	20,0	22,3	24,5
Säffle	12,3	11,7	10,7
Södertälje	47,0	47,7	44,1
Timrå	21,1	19,6	20,4
Östersund	14,0	13,5	14,9

I bilaga 7 redovisas utvecklingen när det gäller ytterligare några variabler som av utrymmesskäl inte gick att inkludera i denna redovisning.

Det finns alltså inte i dagsläget statistik utifrån vilken det går att dra slutsatser om huruvida målet att minska andelen långvariga biståndsmottagare har nåtts eller inte. Däremot finns det enskilda berättelser att redovisa. Flera socialsekreterare lyfte i intervjuerna fram erfarenheter av att genom förändrade arbetssätt faktiskt ha kunnat hjälpa fler individer med långvarigt biståndsmottagande till självförsörjning.

I nedanstående citat redovisas erfarenheter från tre olika kommuner. Det handlar om en utökad samverkan med primärvården när det gäller långtidssjukskrivna (fokusgruppsintervju 3), ett fördjupat klientarbete med mer täta möten med klienter (fokusgruppsintervju 1) och ett större arbetsmarknadsfokus i arbetet (fokusgruppsintervju 6).

Vi har sett resultat av det, att det är bra. Vi har sett folk komma ut från långa sjukskrivningar till långa anställningar, blivit självförsörjande. Vi har sett att folk har mer kapacitet än vad de själva tror att de har. (Fokusgruppsintervju 3 med socialsekreterare)

Resultatet blev att drygt hälften på ett eller annat sätt avslutades hos oss... arbete, studier, aktivitetsersättning. (Fokusgruppsintervju 1 med socialsekreterare)

/.../det är resultat som visar att vi är på rätt väg, genom det nya arbetssättet har vi fått ut försörjande klienter som ingen har trott på att de har en chans. Det nya arbetssättet, arbetet med dem har gjort att vi har fått personer självförsörjande, en hel del av sådana... allt är möjligt. (Fokusgruppsintervju 6 med socialsekreterare)

Bedömning av projektets måluppfyllelse

Den fråga som utvärderingen skulle besvara var i vilken utsträckning som projektet nått sina mål. Bedömningen av projektets måluppfyllelse kan sammanfattas på följande sätt:

- Många av de deltagande kommunerna skattar att projektet har haft positiva resultat för deras verksamheter. Framför allt handlar det om intern samverkan och ändamålsenlig organisering, men det handlar även om metoder och arbetssätt för att stötta personer som har ett långvarigt biståndsmottagande. För många kommuner har det handlat om ett utvecklat samarbete med den kommunala arbetsmarknadsenheten och ett större arbetsmarknadsfokus i arbetet.
- Inte lika många kommuner bedömer att de utvecklat arbetssätt och metoder för ökad brukardelaktighet, vilket bland annat förklaras bero på den pågående coronapandemin.
- Samverkan med extern part är det område där kommunerna i lägst utsträckning skattar att projektet har haft ett resultat för deras verksamheter.
- Målsättningen att stärka kommunernas kompetensförsörjningsmöjligheter har prioriterats ned i projektet bland annat eftersom kompetensförsörjningen inte längre uppfattades som ett lika stort problem i kommunerna.
- Målsättningen att skapa en regional stödstruktur för verksamhetsområdet har inte nåtts.
- Det är för tidigt att uttala sig om huruvida projektet haft någon effekt på andelen långvariga biståndsmottagare i de deltagande kommunerna. För att göra det krävs ett längre tidsperspektiv och att en effektutvärdering genomförs.

Förutsättningar och villkor

Den fjärde och sista av utvärderingens övergripande frågeställningar var vilka förutsättningar och villkor som tycks ha format kommunernas förmåga att bedriva ett utvecklingsarbete inom verksamhetsområdet. Med ambition att besvara denna fråga analyseras i detta avsnitt först det stöd som SKR tillhandahållit kommunerna under projektet, därefter de villkor och förutsättningar som kan härledas till sådant som de deltagande kommunerna själva har mandat att påverka. Slutligen analyseras villkor och förutsättningar som kan antas påverka utvecklingsarbetet men som ligger utanför kommunernas möjlighet att direkt påverka.

SKR:s stöd

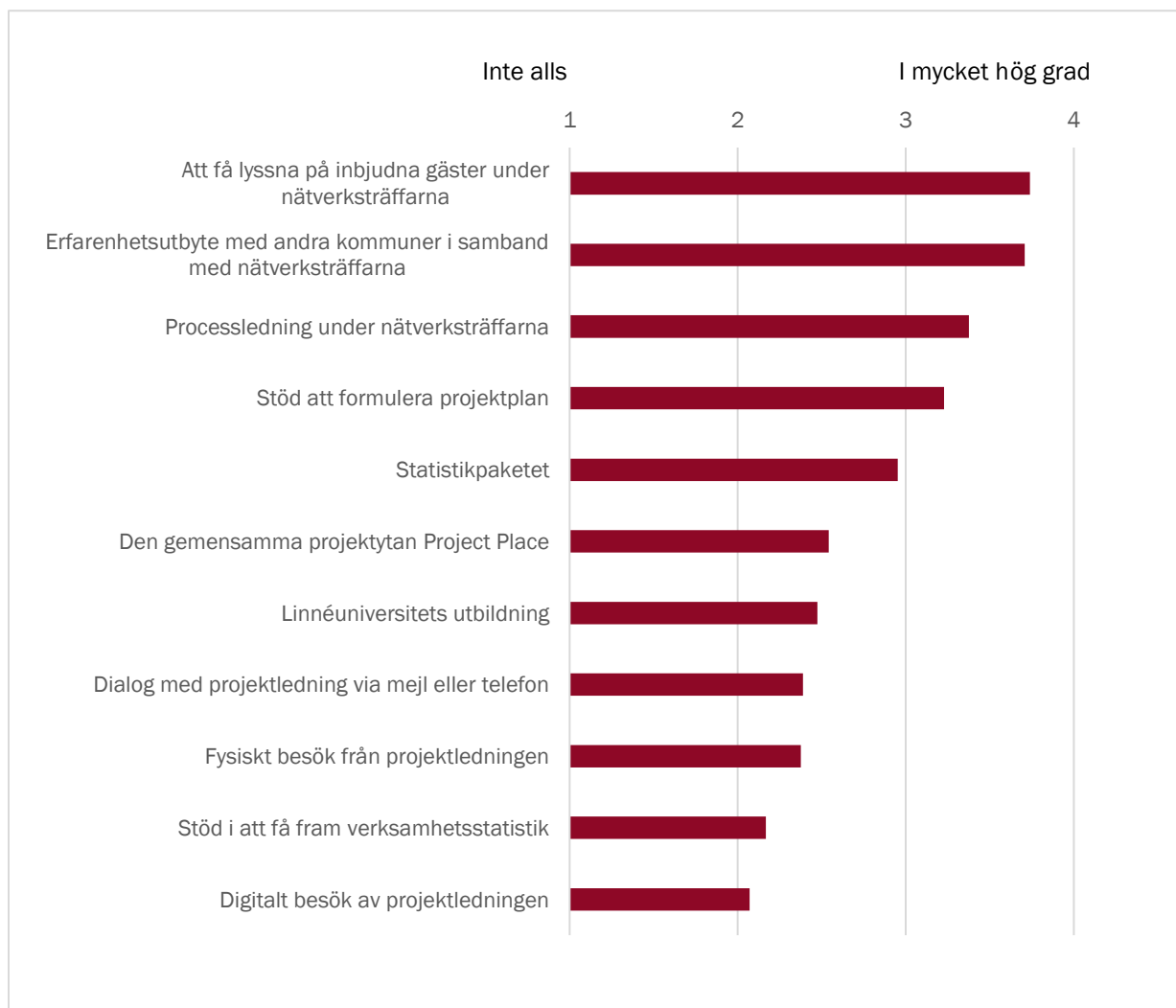
Projektets grundläggande idé var att SKR skulle arrangera nationella nätverksträffar, ge stöd i det lokala utvecklingsarbetet och tillhandahålla en utbildningsinsats för socialsekreterare via Linnéuniversitetet. Värt att notera är att den första och andra punkten i viss utsträckning är överlappande eftersom stöd i det lokala utvecklingsarbetet i huvudsak har getts i samband med de nationella nätverksträffarna.

En viktig fråga för SKR som projektägare är förstås vilken relevans detta stöd har haft för kommunerna. Med utgångspunkt i en analys av tidigare insamlat material och i dialog med projektledaren och arbetsgruppen på SKR delades stödet upp i elva delar och de som svarade på enkäten i projektets slutfas ombads värdera i vilken grad de uppfattade att varje del underlättat deras utvecklingsarbete.

Det respondenternas svar indikerade var att möjligheterna att få lyssna till inbjudna gäster och att kunna utbyta erfarenheter med andra kommuner var det som varit allra viktigast. Därefter kommer processledningen under nätverksträffarna och stöd att formulera projektplaner.

I de fritextsvar som lämnades i anslutning till denna fråga återkom beskrivningar som bekräftar att kommunerna uppfattat det som värdefullt att genom projektet få möjlighet att utbyta erfarenheter med andra kommuner och att processledaren uppfattats som mycket viktig.

Diagram 10: Kontaktpersonernas uppfattning om SKR:s stöd – medelvärde.



Beskrivning: Den fråga som ställdes var; *Uppfattar du att följande stöd som SKR tillhandahållit har underlättat ert utvecklingsarbete?* Svarsskalan har omvandlats på följande sätt: inte alls=1, i viss grad=2, i ganska hög grad=3 och i mycket hög grad=4. Resultatet redovisas i diagrammet som ett medelvärde för varje del av SKR:s stöd.

En fråga som också ställdes till kontaktpersonerna var om det var någon programpunkt under nätverksträffarna som varit särskilt viktig för deras utvecklingsarbete. Tio respondenter svarade ja och angav något av följande: mötet med andra kommuner (5 respondenter), processledarens löpande stöd (3 respondenter), brukarmedverkan (2 respondenter), statistikstöd (2 respondenter), samlad information från SKR (2 respondenter) och avsnittet med målgruppen som saknar sjukpenninggrundande inkomst (1 respondenter). Också detta bekräftar bilden av vad som uppfattats varit viktigast.

När kontaktpersonerna fick frågan om de under projektet fått kunskaper eller insikter som de inte hade innan svarade sju respondenter att de fått kunskaper eller insikter som har att göra med metoder och arbetsätt för att driva utvecklingsarbete. Det handlade om målgruppsanalyser, att analysera, tolka och visualisera statistik, att planera utvecklingsarbete och att involvera medarbetare i

utvecklingsarbetet. Att en stor behållning av projektet varit metoder och arbetsätt för hur utvecklingsarbete kan bedrivas framgår tydligt i det insamlade materialet.

Den bild som framträder i diagram 10 ovan bekräftas också i intervjuer med kontaktpersoner och socialsekreterare. Att processledarens drivande och engagerade sätt hade stöttat och hjälpt dem i utvecklingsarbetet poängterades och värdet av att få utbyta erfarenheter mellan kommuner som arbetar med samma frågor lyftes fram.

Två saker kan läggas till från intervjumaterialet i syfte att komplettera bilden som ges av enkätsvaren. Den ena är att några kommuner pekade på att de tappade viss styrfart i och med att pandemin kom och tvingade projektet att gå över till digitala träffar. Det uppfattades inte ge samma energi och mervärde som de fysiska träffarna hade gjort. Detta framstår som logiskt eftersom just erfarenhetsutbyte mellan kommuner framhölls som viktigt och är svårare att åstadkomma via digitala träffar. Den andra är att det var många som i intervjuer uttryckte uppskattning över att det över huvud taget satsades på verksamhetsområdet. I det insamlade materialet fanns både socialsekreterare och kontaktpersoner som menade att verksamhetsområdet sällan får positiv uppmärksamhet på det sätt som det fått genom detta projekt. Det faktum att det genomfördes en särskild satsning riktad mot verksamhetsområdet verkar alltså i sig ha haft betydelse, alldeles oberoende av dess innehåll och resultat.

Jag tänker att det här SKR-projektet som vi har varit med om, det har hjälpt oss att synliggöra vårt arbete på något sätt och att det tycker jag har varit jättebra /.../ där har man känt sig viktig. Det har känts som att det här är ett jobb... man prioriteras, från SKR:s sida och det har känts väldigt bra /.../.
(Fokusgruppsintervju 3 med socialsekreterare)

Kommunernas kontaktpersoner fick även frågan om de saknat något stöd. Av de 16 respondenter som svarade på frågan var det fem som svarade ja. Dessa angav i fritextsvaren att de önskat ett bättre stöd från SKR när det kommer till samverkan med externa parter såsom Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller hälso- och sjukvårdsorganisationen (2 respondenter), mer uppföljning mellan träffarna (1 respondent) eller stöd i att utveckla ett mellankommunalt samarbete mellan träffarna (1 respondent) samt mer stöd när det gäller statistik (1 respondent).

Verksamheternas förutsättningar och villkor

I de projektplaner som kommunerna inledningsvis formulerade ombads de beskriva vilka faktorer de antog skulle kunna komma att påverka deras utvecklingsarbeten. De ombads identifiera både möjliga *framgångsfaktorer* och farhågor om *hinder*. I enkäten ställdes frågor om vilken betydelse dessa faktorer haft för deras utvecklingsarbete.

Resurser

Bristande ekonomiska och personella resurser var en faktor som många lyfte när projektplanerna formulerades. I slutet av projektperioden svarar ändå en majoritet av kommunerna att de *helt och hållet* eller *huvudsakligen* haft tillräckligt med resurser för att driva utvecklingsarbetet. Tre kommuner uppgav dock att de *inte alls* haft tillräckligt med ekonomiska resurser och fem kommuner att de *inte alls* haft tillräckligt med personella resurser. Personella resurser framstår som något mer begränsade än ekonomiska resurser.

Det är värt att notera att bland de kontaktpersoner som svarade att de *huvudsakligen* haft tillräckligt med resurser verkade det ändå i flera av fritextsvaren som om resurser inneburit en viss utmaning för verksamheterna.

Saknas alltid tillräckligt med resurser för att ha möjlighet att hantera både det löpande arbetet och ett utvecklingsarbete samtidigt. Dessutom förväntas vi nu hålla in och spara på personal för att komma in i vår ram, vilket inte känns rimligt. (Enkät svar kontaktperson som uppgett sig *huvudsakligen* ha haft tillräckligt med resurser)

Att tillräckligt med personella resurser för att driva utvecklingsarbete är en grundläggande förutsättning framgick också tydligt i fokusgruppsintervjuer med socialsekreterarna och tillgång till resurser framstår som något mer utmanande i fokusgruppsintervjuer med socialsekreterare än i kontaktpersonernas enkät svar. Socialsekreterarna framhöll flera gånger att förändringar i arbetssätt tar tid. Särskilt de som arbetat med mer nära klientarbete menade att det är en tidskrävande arbetsuppgift.

Skulle behöva en lugnare... en mer stabil arbetssituation där vi inte behöver lägga så mycket tid på allt annat som händer runt omkring utan där vi kan fokusera på vårt arbete och känna att man har tiden. (Fokusgruppsintervju 4 socialsekreterare)

Det är också anmärkningsvärt att socialsekreterare i två av kommunerna berättade att de i och med projektet fått *minskade* ekonomiska ramar. Logiken verkar ha varit att eftersom utvecklingsarbetet skulle leda till minskade kostnader för kommunernas budgetar kunde en åtstramning ske direkt.

Jag tror att chefen sa det att 'Vi löser det genom att vara med i projektet'. Då kände vi direkt att det låter inte rimligt, att vi ska sänka direkt redan första året, det blir lite fel ingång. (Fokusgruppsintervju 4 socialsekreterare)

Attityder och delaktighet

Attityden hos anställda samt en vilja till förändring beskrevs i många projektplaner som en avgörande framgångsfaktor. Engagerade socialsekreterare, en positiv och stöttande stämning i arbetsgruppen och att kunna bolla idéer med varandra beskrevs som faktorer som möjliggör ett framgångsrikt utvecklingsarbete. Att involvera hela arbetsplatsen och att ha en tydlig kommunikation och vision lyftes även fram.

I enkäten uppgav 18 av 25 kontaktpersoner att personalens attityder och inställning påverkat utvecklingsarbetet *ganska* eller *mycket positivt*. En person bedömde att det var för svårt att svara på frågan. Ingen uppgav att personalens attityder haft en negativ påverkan på utvecklingsarbetet.

I enkäten ställdes också en fråga om hur nöjda respondenterna var med sitt eget deltagande i utvecklingsarbetet. Denna fråga mäter inte attityder till utvecklingsarbetet men säger något om respondenternas erfarenheter av att ha varit med i utvecklingsprojektet. Av 98 respondenter uppgav 92 procent att de var *ganska* eller *mycket nöjda* med sin egen delaktighet i utvecklingsarbetet. Det allmänna intrycket av svaren var alltså positivt. Bland de som svarade *ganska nöjda* angav ett par personer att de ibland önskat mer tid för reflektion och fördjupning. Någon pekade på svårigheter att sprida engagemanget i sin organisation och någon pekade på att projektledarrollen varit otydlig. Sex procent svarade att de *inte var särskilt nöjda*. Någon pekade på att coronapandemin påverkat själva utvecklingsarbetet negativt och därmed möjligheterna att ta en aktiv roll, någon annan på lokala

organisationsförändringar och chefsbyten. Ett par respondenter antydde att det funnits ett visst motstånd på de enheter som varit involverade i utvecklingsarbetet.

I enkäten ställdes också en fråga om hur klienterna reagerat på nya arbetssätt eller nya rutiner. Det var totalt 73 respondenter som bedömde att de kunde besvara frågan. Av dessa uppgav 84 procent att klienterna reagerat *mycket* eller *ganska positivt*. Resterande 16 procent bedömde att klienterna reagerat *varken positivt eller negativt*.

Varken personalens eller klienternas attityder till utvecklingsarbetet verkar således ha utgjort hinder för kommunernas utvecklingsarbeten.

Organisationsförändring och parallella utvecklingsprojekt

I intervjuer med kontaktpersoner och socialsekreterare är det också tydligt att flera kommuner redan var i gång med utvecklingsarbeten när projektet startade, och att dessa ibland har lyfts in och drivits vidare inom ramen för projektet. Parallella eller samtidigt utvecklingsarbeten lyftes i projektplanerna fram både som något som skulle kunna komma att gynna utvecklingsarbetet genom att organisationen redan var i "rörelse" och som något som skulle kunna hindra eftersom det riskerade att ta energi från organisationen och skapa en förändringströtthet. En farhåga som beskrevs var att medarbetare kunde tänkas få en för hög arbetsbelastning och därmed inte ha ork eller engagemang för projektet.

17 kommuner uppgav att de under projektperioden haft parallella utvecklingsprojekt, flera i form av digitalisering av verksamheterna. 13 av dessa uppgav att det parallella utvecklingsprojektet haft en *mycket* eller *ganska positiv* inverkan på det egna utvecklingsarbetet. Två kommuner uppgav att det *varken haft en positiv eller negativ inverkan*. Endast en kommun uppgav att byte av ett verksamhetssystem hade påverkat utvecklingsarbetet *negativt* och då genom att ta mycket administrativ tid från både ledning och medarbetare.

Pågående organisationsförändringar pekades också i projektplanerna ut som både en möjlig framgångsfaktor och som ett tänkbart hinder för utvecklingsarbetet. I enkäten uppgav 13 av 25 kontaktpersoner att verksamheten varit involverad i sådana organisationsförändringar under den tid utvecklingsprojektet pågått. Det hade i många fall handlat om ett närmande mellan enheten för ekonomiskt bistånd och enheten som arbetar med arbetsmarknadsfrågor. Men också det motsatta beskrevs, att en gemensam enhet för ekonomiskt bistånd och arbetsmarknad nu blivit två enheter. Någon beskrev ett automatiseringsprojekt och ett par kommuner beskrev en helt ny organisation för hela individ- och familjeomsorgen eller för hela socialtjänsten.

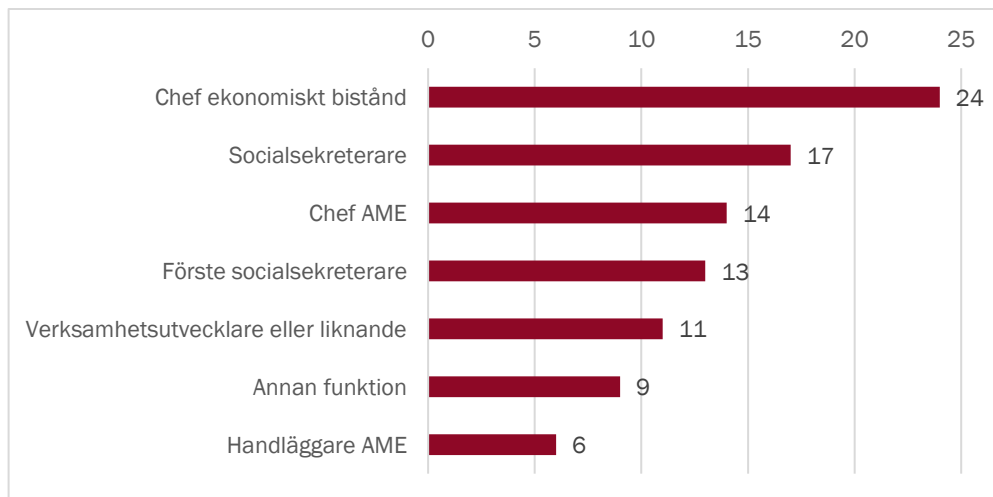
Bilden som ges i enkätsvaren är att dessa organisationsförändringar i huvudsak inverkat positivt på det egna utvecklingsarbetet. Det är endast en kommun som bedömer att inverkan varit negativ. Då hade omorganisationen avslutats och inte bedömts leda fram till några resultat utan endast tagit tid i anspråk. I fritextsvaren från de som svarat att omorganisationen påverkat utvecklingsarbetet *ganska positivt* fanns ändå beskrivningar att organisationsförändringen tagit tid och kraft i anspråk.

Organisering och ledning av utvecklingsarbete

En framgångsfaktor för utvecklingsarbetet som lyftes i ett par projektplaner var att det krävs en ledning som visar en tydlig riktning och som håller förändringsarbetet levande under hela projekttiden. Som framgångsfaktorer lyftes också att ledningen har mandat att fatta beslut och har tillit till personalen samt lyssnar på medarbetarnas förslag.

I syfte att ge en bild av hur utvecklingsarbetet organiserats ställdes i enkäten en fråga om vilka funktioner som ingått i och hur stabil projektgruppen varit över tid. Chefer inom ekonomiskt bistånd hade ingått i alla projektgrupper och socialsekreterare i de flesta. Chefer från arbetsmarknadsenheten hade funnits med i 14 projektgrupper och verksamhetsutvecklare eller liknande i 11 projektgrupper, se diagram 11.

Diagram 11: Funktioner i projektgrupp.



Beskrivning: Frågan som ställdes var; Vilka funktioner har ingått i er projektgrupp? Flera svarsalternativ är möjliga. Frågan besvarades av 24 kontaktpersoner.

Åtta kommuner uppgav att de bytt flera personer i projektgruppen under projektperioden, ungefär hälften uppgav att någon person bytts ut medan fem kommuner uppgav att de haft en stabil projektgrupp under hela projekttiden.

I intervjuer med socialsekreterarna lyftes flera aspekter som har med organisering och ledning av utvecklingsarbetet att göra. Det pekades på behov av tillräcklig bemanning för att ha tid till utvecklingsarbete och vikten av stabilitet i arbetsgruppen. För det krävs en fungerande introduktion av nya medarbetare och en långsam upptrappning av arbetsbelastningen för nyanställda. Socialsekreterarna pekade också på behov av tekniska förutsättningar, såsom verksamhetssystem som möjliggör uppföljning och stödfunktioner som kan hjälpa till att analysera utvecklingen, samt administrativt stöd för att avlasta i arbetet. Dessutom krävs ett aktivt arbete med arbetsmiljöfrågor som på ett kvalificerat sätt följer upp socialsekreterarnas arbetsbelastning.

Chef och högre ledning behöver vara lyhörda och förmå att tillvarata medarbetares idéer samt klara av att skapa tydlighet och bygga tillitsfulla relationer med medarbetarna. För att åstadkomma det framhölls behovet av en öppen och ärlig dialog där medarbetare känner att de kan lyfta svårigheter. Socialsekreterarna pekade på behov av kunniga chefer som kan verksamhetsområdet och målgruppernas behov så inte orimliga förväntningar skapas på vad utvecklingsarbetet ska åstadkomma. Chefens uppgift sades också vara att arbeta med frågor som rör hur utvecklingsarbetet förhåller sig till övriga krav och förväntningar som finns i organisationen. Utvecklingsarbetet behöver ibland gå utanför ramarna och då är det viktigt med chefer som backar upp och ger medarbetarna stöd. Det är också viktigt att chef och högre ledning själva tror på det utvecklingsarbete som startats och att det finns stöd även från politisk nivå.

Flera av de aspekter som socialsekreterarna lyfte är arbetsuppgifter som kan utföras av en chef, men som också kan delegeras till någon annan. Det handlar om behov av att någon håller i och driver utvecklingsarbetet framåt, sätter realistiska mål samt vid behov prioriterar och motiverar medarbetarna. Det är viktigt med en struktur och ett tydligt och tryggt ledarskap genom den process som ett utvecklingsarbete är. Någon i organisationen behöver ha tillräckligt med tid avsatt för att axla detta ansvar. I många fokusgrupper framhölls behovet av att följa upp och analysera hur utvecklingsarbetet utvecklar sig över tid. Flera socialsekreterare lyfte att det är motiverande att kunna följa utvecklingen och att det är viktigt med denna typ av information för att kunna kommunicera i arbetsgruppen eller till andra i organisationen.

Socialsekreterarna lyfte också vikten av att utvecklingsarbetet har en god förankring i arbetsgruppen och att medarbetarna får vara med från början i utformningen. Det är centralt att medarbetare förstår syftet och att utvecklingsarbetet inte initieras högre upp i organisationen för att sedan föras ned som ett krav på medarbetarna. Om medarbetarna är delaktiga och själva tror på utvecklingsarbetet borgar det för ett bättre resultat. När denna typ av delaktighet skapas i arbetsgruppen genererar det arbetsglädje. Det är också viktigt med en öppen och ärlig dialog mellan medarbetarna och en arbetskultur där man värnar om varandra samt har en känsla av att man arbetar mot samma mål. Någon pekade på behovet av att deltagandet i utvecklingsarbetet är baserat på frivillighet och inte tvång och någon annan att det behövs en trygghet i arbetsgruppen för att våga vara kreativ och prova nya saker.

Risker förknippade med utvecklingsarbetet är förstas om det saknas tillräckligt med tid eller om chefskap, ledarskap och medarbetarskap inte fungerar. Även politisk detaljstyrning lyftes fram i två fokusgrupper där socialsekreterare hade erfarenheter av att det hindrat utvecklingsarbetet.

Tillgång till och användning av statistik

Något som inte tydligt framkom i projektplanerna men som i den första intervjuomgången med kontaktpersonerna visade sig vara en viktig aspekt, var tillgången till samt kapacitet att analysera och tolka statistik. I enkäten undersöktes därför om möjligheten att använda statistik utgjort ett hinder för kommunernas utvecklingsarbete. På denna fråga svarade 13 respondenter ja, nio nej och tre att de inte visste. De 13 kommuner som uppgav att deras möjligheter att använda statistik utgjort ett hinder i utvecklingsarbetet fick även svara på vad som utgjort ett hinder. Det största hindret var kommunens verksamhetssystem men också bristande kompetens att ta fram statistik, icke fungerande verksamhetssystem och att frågan inte getts tillräckligt mycket tid eller prioritet i organisationen.

Tillgång till insatser för att möta målgruppens behov

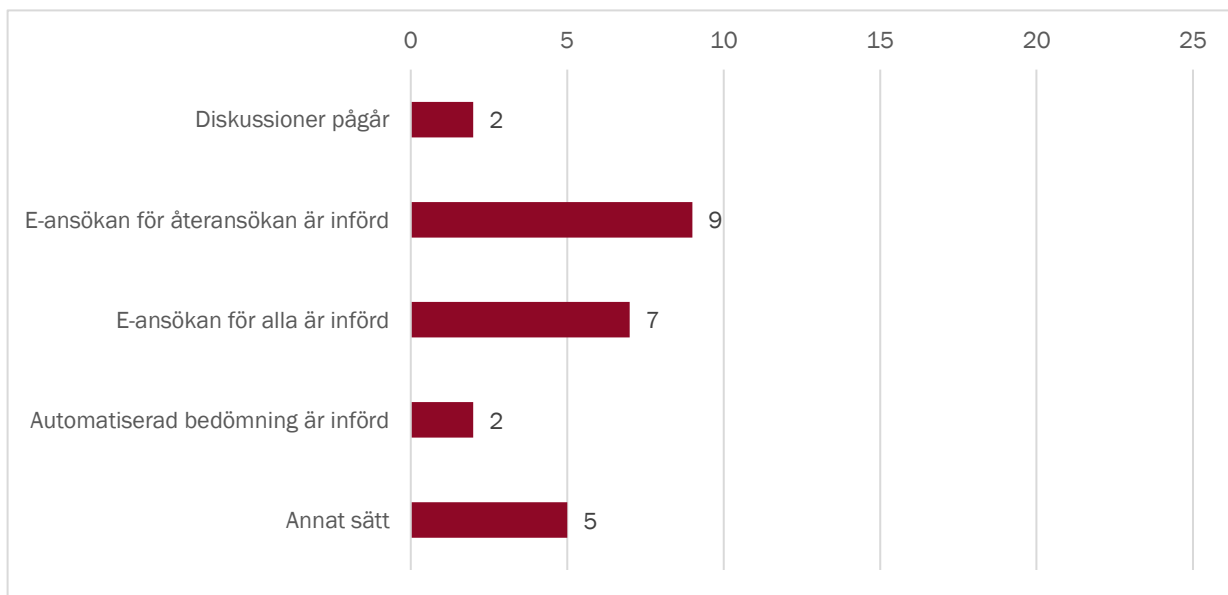
En viktig förutsättning för att kunna hjälpa individer till egenförsörjning är att det finns tillgång till insatser. I enkäten uppgav 65 procent av de svarande att de inte upplevde sig ha tillräckligt med insatser för att möta målgruppens behov, vilket bör ses som anmärkningsvärt. I fritextsvaren är det absolut vanligast att brist på samverkan med externa parter lyfts fram. Respondenterna pekade på behov av en fungerande samverkan med Arbetsförmedling, Försäkringskassa och vårdgivare. Ett par enkätsvar pekade särskilt ut att ingen aktör gör arbetsförmågebedömningar. Några beskrev också att det återstår arbete med att utveckla den interna samverkan med kommunens arbetsmarknadsenhet. Näst vanligast i fritextsvaren var att efterfråga någon typ av arbetsmarknadsinsats, ibland utan att det specificeras vad insatsen behöver handla om, ibland nämndes praktik, arbetsträning eller extratjänster. Flera pekade också på behov av verksamheter för de som står långt ifrån

arbetsmarknaden, exempelvis ett Fontänhus⁶ eller någon form av rehabiliterande insatser för de med sviktande hälsa. I fritextsvaren fanns också de som efterfrågade mer insatser för språksvaga individer eller utbildningsinsatser för dem med kort skolbakgrund. Det fanns också respondenter som pekade på behov av mer tid för socialsekreterare eller arbetsmarknadshandläggare att kunna arbeta klientnära. Några lyfte också fram behov av bättre möjligheter till uppföljning på verksamhetsnivå, så att det går att analysera om tillgång till insatser matchar individernas behov och om insatserna faktiskt hjälper klienterna mot egenförsörjning.

Digitalisering

Ytterligare en lokal förutsättning, vars betydelse inte analyseras särskilt här men som framöver kan komma att spela stor roll för verksamhetsområdet, är digitaliseringen. Det aktuella projektet har inte specifikt arbetat med digitalisering. I stället har ett parallellt utvecklingsprojekt drivits av SKR under 2019–2020. Fyra av de deltagande kommunerna har ingått också i detta projekt (Borlänge, Hörby, Ludvika och Södertälje). I syfte att belysa var de deltagande kommunerna våren 2021 befann sig i digitaliseringssträvandena ställdes en fråga i enkäten, se diagram 12.

Diagram 12: Digitaliseringsarbete.



Beskrivning: Frågan som ställdes var; *Hur arbetar ni med digitalisering?* Frågan besvarades av 25 kontaktpersoner. De 5 som angav svarsalternativet "Annat sätt" skrev följande: 1. *Automatiseringsarbete pågår under 2021 med mål att automatisera vissa processer innan årets slut.* 2. *E-ansökan för alla är införd. Planen för automatiserad bedömning är att det är infört vår/sommar -21.* 3. *Vi håller på med pilot för Mina sidor och är på gång att starta upp pilot för e-ansökan för återansökan.* 4. *Vi har medborgartjänst vilket innebär att klienten kan kommunicera digitalt i den med sin handläggare, skicka in dokument, få sitt beslut osv. där. Vi har även digital kommunikation mellan handläggare och med AME i Lifecare. Vi håller på att få ett gemensamt ärendehanteringssystem för AME och ekonomiskt bistånd.* 5. *Vi måste byta verksamhetssystem först (till Combine) innan vi kan komma i gång med denna process. Men givetvis vill vi digitalisera och automatisera så fort det är möjligt.*

⁶ <https://www.sverigesfontanhus.se/>

Lokala förutsättnings betydelse

En ambition i utvärderingen var att belysa hur lokala faktorer format kommunernas förutsättningar att bedriva utvecklingsarbete. Ett sätt att närma sig den frågan är att se om det finns en samvariation mellan kontaktpersonernas bedömningar av om projektet bidragit till några resultat i den egna verksamheten och de lokala förutsättningar som präglat verksamheterna där utvecklingsarbetet bedrivits. Ett rimligt antagande är att gynnsamma lokala förutsättningar samvarierar med positiva bedömningar av SKR-projektets resultat i den egna verksamheten.

Analysen i sin helhet redovisas i bilaga 4. Sammanfattningsvis tycks det finnas en positiv samvariation mellan bedömningar av resultat i den egna verksamheten och lokala förutsättningar. Samvariationen är positiv i bemärkelsen att bland de respondenter som bedömer att projektet bidragit till resultat i den egna verksamheten är det vanligare att också uppge att utvecklingsarbetet präglats av gynnsamma lokala förutsättningar. På motsvarande sätt finns en samvariation mellan bedömningen att projektet inte bidragit till några betydande resultat i den egna verksamheten och uppgifter om mindre gynnsamma lokala förutsättningar. Antagandet i utvärderingen är att lokala förutsättningar har betydelse för vilket genomslag ett utvecklingsarbete kan få och analysen kan sägas bekräfta den bilden.

Analysen indikerar att samvariationen är som tydligast när det gäller två mått på interna faktorer; stabiliteten i projektgruppen (i termer av kontaktpersonernas tid i projektet) och personalens attityder till utvecklingsarbetet. Det är dock viktigt att komma ihåg att det rör sig om ett litet underlag men det är i alla fall här som gynnsamma interna faktorer tydligast hänger samman med bedömningen att projektet bidragit till resultat i den egna verksamheten. När det gäller kommunernas tillgång till ekonomiska resurser och om de har tillräckliga insatser för klienterna är samvariationen svagare. Det tycks därmed inte som tillgången till vare sig ekonomiska resurser eller tillgången till insatser kan förklara varför projektet fått en mer eller mindre påtaglig betydelse för utvecklingsarbetets resultat i olika kommuner.

Externa förutsättningar och villkor

Ovan har aspekter som kommunerna själva har mandat att förändra beskrivits. Vilka resurser som tilldelas verksamheterna eller vilket stöd som ekonomiskt bistånd tillhandhålls är ju till syvende och sist en kommunal fråga. I det insamlade materialet finns också beskrivningar av andra aspekter som handlar om ett beroende av andra aktörers agerande eller mer övergripande och strukturella problem som hur väl arbetsmarknaden fungerar.

Samarbete och samverkan med andra aktörer

Genom utvärderingens resultatredovisning görs det tydligt att det inte är särskilt många kommuner som genom projektet lyckats förbättra sin samverkan med externa aktörer, även om goda exempel också finns. Det kan därför antas vara sannolikt att många av de utmaningar som kommunerna inledningsvis lyfte i sina projektplaner finns kvar efter projektets avslut.

Att ekonomiskt bistånd inte alltid själv har resurser, ansvar och mandat, utan är beroende av andra aktörer för att få till stånd de insatser som behövs för klienternas behov, beskrevs i projektplanerna som utmanande. Mest frekvent omnämnda i beskrivningarna var Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, men även vården, polisen, hyresvärdar, den egna regionen och Skattemyndigheten togs upp. Kommunerna pekade tydligt ut samverkan med andra aktörer som en framgångsfaktor i utvecklingsarbetet och underströk vikten av att ha tydliga former för samverkan

och en klarhet när det gäller var olika målgrupper hör hemma. Hindren knöt direkt an till om situationen var den omvända: oklara samarbetsformer och svårigheter i samverkan med andra myndigheter, tidsbrist och osäkerhet kring var målgruppen hör hemma. Det gavs också uttryck för en osäkerhet kring Arbetsförmedlingens framtid.

Vikten av en fungerande samverkan med externa aktörer bekräftades också i de intervjuer som gjordes med socialsekreterare. Det beskrevs som utmanande när olika aktörer inte har en gemensam bild av klienternas behov och planering. Tillgängligheten är låg både till Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans handläggare samt vårdens personal, vilket försvårar socialsekreterarnas arbete. De får ofta lägga arbetstid på att etablera och vidmakthålla kontakt med samverkansaktörerna. Många beskrev också en oro för en försämrad tillgång till Arbetsförmedlingens handläggare eller en redan upplevd försämring. I något fall fanns erfarenheter av en förbättrad samverkan med Arbetsförmedlingen genom att förste socialsekreterare fått en kontaktperson på Arbetsförmedlingen som kunde förmedla och underlätta kontakter.

I flera av fokusgruppsintervjuerna med socialsekreterare framkom också något som kan komplettera den bild som gavs i projektplanerna. Det handlar om samverkansaktörers förståelse av innehållet i socialsekreterarnas tjänster och uppdrag och berör frågan om yrkets status som i förstudien pekades ut som ett viktigt utvecklingsområde. Flera socialsekreterare berättade om en ibland felaktig uppfattning bland samverkansaktörerna när det gäller innehållet i deras tjänster, och att deras kompetens inte alltid tas på allvar eller tas tillvara i samverkan. Detta illustreras genom följande citat från en fokusgruppsintervju:

Har man inte jobbat med det så vet man inte vad det innebär. /.../ Det är en stor kunskapsbank vi behöver ha för att jobba på ekonomiskt bistånd och den tror jag inte riktigt framgår hos andra. Utan lite som du [syftar på kollega] säger, att vem som helst kan göra det. (Fokusgruppsintervju 4 med socialsekreterare)

I fokusgruppsintervjuerna fanns också berättelser om hur samverkansaktörers syn på socialsekreterarnas roll ibland upplevdes försvåra samverkan. Det kunde handla om ett misstroende mot socialtjänsten där samverkansaktörer ibland agerar i syfte att "skydda" klienten från socialtjänsten. Ibland kunde det handla om att andra aktörer talar om för socialsekreterarna vilka beslut de ska fatta.

De kan säga till oss också vad vi ska göra, vilket jag tycker... inte är okej. (Fokusgruppsintervju 1 med socialsekreterare)

Andra gånger kunde det handla om att samverkansaktörer helt enkelt väljer att inte medverka i samverkan genom att inte komma när socialsekreterarna kallar till SIP-möten (SIP=Samordnad Individuell Plan). Flera socialsekreterare efterfrågade därför mer arbete med att utveckla samverkan mot en större samsyn och mer gemensamt förhållningssätt i mötet med klienterna och ett utökat arbete över organisatoriska gränser.

Coronapandemin

Det behöver också påpekas att coronapandemin fick en påverkan på utvecklingsarbetet. I det insamlade materialet finns många berättelser om att utvecklingsarbetet till del stannat av när kommunerna fick ägna tid och kraft åt att hantera pandemin. Fokus hamnade på att lösa mer akuta problem. Någon kommun beskrev ett stopp under pandemins början för allt utvecklingsarbete. Vissa

kommuner gav uttryck för att pandemin skapade en större bemanningsproblematik som hade en negativ inverkan på utvecklingsarbetet. Klientarbetet hade förändrats och övergått till telefonkontakter eller digitala möten, vilket framhölls fungera mindre bra för att kunna möta målgruppens behov. Aktiviteter blev också inställda, exempelvis uppstart av ett brukarråd. Det var också flera som menade att projektets omställning till digitala träffar gjorde mötet mellan kommunerna sämre och därmed påverkade mångas motivation till utvecklingsarbetet negativt.

Hösten 2020 genomfördes i samband med den fördjupade analysen intervjuer med tio kontaktpersoner. Bilden som gavs i dessa intervjuer var att kommunerna många gånger inte hade haft ett ökat inflöde av klienter men att situationen naturligtvis försvårade, eller omintetgjorde, möjligheterna för klienterna att komma ut på arbetsmarknaden. Några kommuner beskrev ett ökat inflöde av klienter som kanske kunde kopplas ihop med pandemin.

Strukturella utmaningar

Slutligen ska strukturella utmaningar kort beröras. I projektplanerna beskrevs farhågor om hinder för utvecklingsarbetet som kan kopplas till brist på arbetstillfällen, oklarheter inom arbetsmarknadspolitiken, farhågor inför en kommande lågkonjunktur, hur det politiska läget påverkar ekonomin eller att allt fler individer upplevs hamna utanför socialförsäkringssystemet.

Som redan påpekats spelar dessa aspekter stor roll för projektets mål att minska andelen långvariga försörjningsstödmottagare, men det är faktorer som ligger utanför projektets möjlighet att direkt påverka. Likväl är de viktiga att ha med i en analys av hur stödet för målgruppen framgent ska utformas. Och en utvärdering av verksamhetsområdets förmåga att möta målgruppens behov behöver ta omvärldsberoendet och strukturella faktorer i beaktande. Just hur omvärldsberoende verksamhetsområdet är illustreras på ett bra sätt i nedanstående citat av en socialsekreterare.

Nä, men ett stort problem är också att vi har många klienter med arbetsförmåga, men de har ingen anställningsbarhet. Så här, de kan till viss del jobba, men det finns ingen som vill anställa. Arbetsmarknaden har på något sätt blivit snävare för personer som... de passar helt enkelt inte in. Vi märker att vissa... vi kan ge dem en skyddad anställning på ett år, men sen måste den reguljära arbetsmarknaden kunna ta emot dem och många gånger är det väldigt svårt. De kan inte slå sig in där, helt enkelt. De söker jobb och söker jobb och söker jobb, men de får inga arbeten. Även enklare arbeten har blivit för avancerade för många. (Fokusgruppsintervju 1 med socialsekreterare)

Sammanfattande slutsatser om villkor och förutsättningar

Den fråga som utvärderingen skulle besvara var vilka förutsättningar och villkor som tycks ha påverkat kommunernas möjligheter att driva utvecklingsarbete. Sammanfattningsvis kan sägas att:

- Viktigast i SKR:s stöd har varit att projektet skapat möjligheter för kommunerna att träffa andra kommuner och att de fått konkreta arbetssätt och metoder för att driva och följa upp utvecklingsarbete.
- Det verkar i sig ha spelat roll att verksamhetsområdet uppmärksammas, alldeles oavsett projektets innehåll.
- Kommunerna uppger att de i huvudsak haft tillräckligt med resurser för att driva utvecklingsarbete. Personella resurser har varit något mer utmanande än ekonomiska och framstår som mer utmanande i socialsekreterarnas svar än vad de gör i kontaktpersonernas svar. Samtidigt finns det kommuner där resurserna uppfattades som otillräckliga.

- Varken personalens eller klienternas attityder till utvecklingsarbetet har haft en negativ inverkan på kommunernas utvecklingsarbete.
- Varken parallella utvecklingsprojekt eller organisationsförändringar verkar ha inverkat negativt på kommunernas utvecklingsarbete. Vissa undantag finns dock.
- Tillgång till stödfunktioner, framför allt när det gäller att ta fram och analysera statistik, har varit en utmaning för flera kommuner. Samtidigt har sannolikt projektets innehåll kunnat stötta och hjälpa kommunerna inom detta område.
- En majoritet uppger sig sakna tillräckligt med insatser för att kunna möta målgruppens behov, särskilt pekade på behov av utvecklad samverkan med externa parter.
- Coronapandemin har inverkat negativt på utvecklingsarbetet både genom att ha hindrat kommunerna att ses fysiskt och genom att möjligheterna att träffa klienter på plats har försvårats.
- Projektet verkar ha haft större betydelse för verksamheter med mer gynnsamma lokala förutsättningar. Inte helt överraskande tycks det krävas ett visst mått av gynnsamma lokala förutsättningar för att ett utvecklingsprojekt av det här slaget ska få ett tydligt genomslag.
- De lokala förutsättningar som framstår som mest väsentliga är förutsättningar som SKR i någon mån kan påverka, exempelvis vilka funktioner som finns i projektgruppen och hur stabil den är över tid.

Framtiden: Hållbarhet och fortsatta utvecklingsbehov

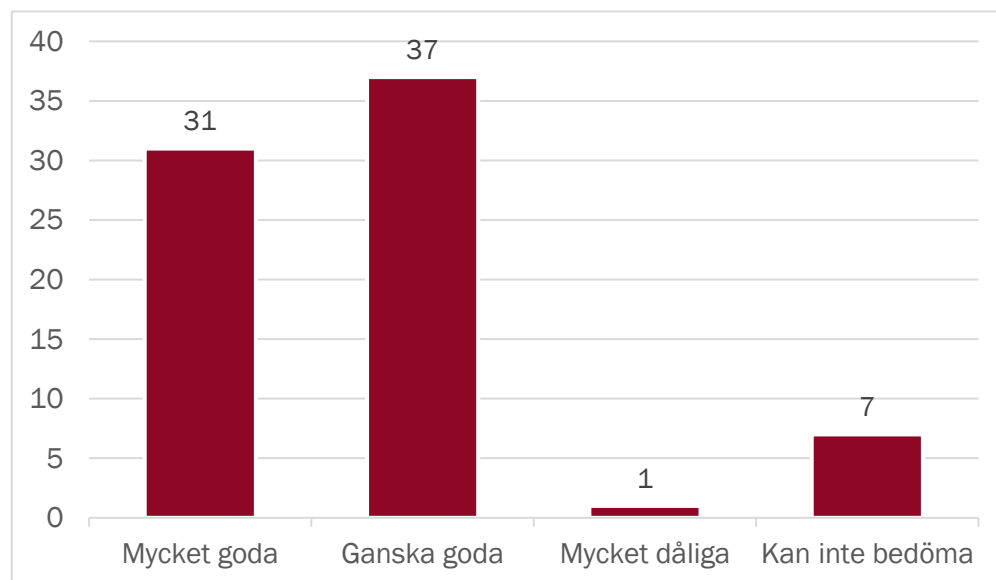
Innan utvärderingens resultat diskuteras ska frågan om utvecklingsarbetets hållbarhet över tid beröras och röst ges åt de socialsekreterare som intervjuades hösten 2020. De fick alla svara på vad de tänker är viktigt att arbeta med för att fortsätta att vidareutveckla verksamhetsområdet.

Hållbarhet över tid

I syfte att belysa utvecklingsarbetenas förutsättningar att finnas kvar över tid ställdes i enkäten en fråga om de arbetssätt som prövats under projektiden hade formaliserats genom exempelvis nya rutiner eller liknande. Av 24 kommuner som besvarade frågan angav 16 att så var fallet. I fritextsvaren beskrevs exempelvis rutiner för samverkan med primärvården runt sjukskrivna, en manual för arbetet mot egenförsörjning som utgår från klientens försörjningshinder, regelbunden genomgång av tjänst i kombination med prioriteringsbedömning av vuxna klienter och rutin för uppföljande samtal med avslutade klienter.

I enkäten fick också alla svara på hur de bedömde förutsättningarna för att resultatet av utvecklingsarbetet skulle kunna vara kvar över tid. Knappt hälften av de som besvarade frågan bedömde dem som *mycket goda*. Med ett undantag bedömde resten att förutsättningarna var *ganska goda* att utvecklingsarbetet skulle leva kvar i verksamheten över tid, se diagram 13.

Diagram 13: Förutsättningar för att resultatet ska vara kvar över tid – antal.



Beskrivning: Frågan som ställdes var; Hur bedömer du förutsättningarna för att dessa resultat ska leva kvar i verksamheten över tid? 76 personer besvarade frågan.

Fortsatta utvecklingsbehov

Socialekreterarna fick alla frågan om fortsatta utvecklingsbehov för verksamhetsområdet. Nedan har deras svar tematiserats. Här finns en källa till kunskap för SKR när det gäller framtida utvecklingsarbete inom verksamhetsområdet.

Förbättrade samverkansmöjligheter

Många socialekreterare pekade på behov av en välfungerande samverkan med andra aktörer. Det är förstås svårt att hitta enkla lösningar på de samverkanssvårigheter verksamhetsområdet möter. Men här fanns tankar. Någon lyfte fram behov av gemensamma fysiska arenor, likt arbetsmarknadstorg, någon annan att det behöver skapas tvärprofessionella team som arbetar över organisatoriska gränser. När det gäller samverkan med psykiatrin efterfrågades konsultationsmöjligheter eller en möjlig väg in i vuxenpsykiatrin för socialekreterare. Ytterligare förslag på hur samverkansproblem skulle kunna mötas var att ge någon person i den kommunala verksamheten uppdraget att fungera som samverkansansvarig, likt vårdens rehab- eller vårdkoordinatorer.

Förändrade attityder till verksamhetsområdet och yrket

Ytterligare ett tema i socialekreterarnas svar rör attityderna till yrket och behoven av att höja yrkets status. Här pekades på att studenter redan på grundutbildningen får med sig en förenklad eller felaktig bild av yrket och att attitydförändringarna måste börja redan i grundutbildningen.

Det är ganska svårt för det följer med ända från utbildningen, tycker jag. Man pratar knappt om försörjningsstöd på socionomutbildningen heller... jag vet att det var ingen som sa att man ville jobba med försörjningsstöd efter att man var klar. Det är väl mer att få in det i utbildningen i så fall. (Fokusgruppsintervju 4 med socialsekreterare)

Som redan framhållits menade också socialsekreterarna att bilden av yrket ofta bygger på felaktiga uppfattningar om yrkets innebörd. Socialsekreterarna menade att de utför ett komplext och kvalificerat socialt arbete och hade en önskan att fler skulle uppfatta det just så. Flera gav också uttryck för en oro att kompetenskraven skulle sänkas och menade att det är viktigt att det finns krav på socionomexamen. Någon ansåg att det borde stå med i riktlinjerna för verksamhetsområdet, likt de krav som finns i riktlinjerna för verksamhetsområdet Barn och unga.

Jag tror att det är riskfyllt att som i vissa kommuner, att man går mot att det blir mer administrativ personal som jobbar och man tar bort kravet på socionomutbildningen... börjar jobba mer mot att robotisera och... ha några få som jobbar med svåra ärenden. Vi har en väldigt hög kompetens på den här gruppen. Jag vet inte... vi är socionomer allihop som jobbar här och det ser man på många andra kommuner att... när man frågar, hur många är socionomer, då är det några stycken. Sen finns det massor av andra olika bakgrunder och det tycker jag funkar på arbetslivsförvaltningen, att de har det så, men hos oss ska det vara socionomer, tycker jag. (Fokusgruppsintervju 3 med socialsekreterare)

Utvecklade arbetssätt och fler insatser

Ett annat tema rörde behovet av att fortsätta jobba med att utveckla metoder och arbetssätt inom verksamhetsområdet. Någon pekade på ett behov av mer individuell handledning efter klientmöten eller metoder och arbetssätt för att arbeta med klienter som är sjukskrivna. Vidare lyftes också behov av ett aktivt arbete med bedömningar så att de blir likvärdiga. En eventuell sänkning av kompetenskraven menade någon riskerar att försämra likvärdigheten i bedömningarna och ställer högre krav på att arbeta med hur bedömningarna görs. Ytterligare någon pekade på behov av vägledning när det gäller hur socialsekreterarna ska arbeta med klienter som är bostadslösa.

Kopplat till metoder och arbetssätt framhölls också behov av att ha fungerande verksamhetssystem och stödfunktioner som möjliggör analys och underlättar uppföljningen av klienterna för att bättre kunna förstå varför eller varför inte klienter blir självförsörjande. Det efterfrågades ökad kunskap om vilka arbetssätt och metoder som fungerar för vilka grupper.

Några menade också att det krävs fler insatser för klienter inom ekonomiskt bistånd, exempelvis sysselsättning för personer som inte uppfyller kraven på arbetsmarknaden.

En bättre arbetsmiljö

Många socialsekreterare lyfte också fram vikten av att arbeta för en bra arbetsmiljö. Stabilitet i arbetsgrupper och låg personalomsättning framhölls som centrala, inte bara för socialsekreterarna utan också för klienterna. För att åstadkomma stabilitet krävs en bra introduktion och en långsam inskolning av nyanställda. Vikten av ett strukturerat arbetsmiljöarbete framhölls också och att arbetsbelastning diskuteras på ett kvalificerat sätt, och inte enbart handlar om ärendemängd utan också ärendetyngd, det vill säga hur komplexa och svåra behov klienter har.

Någon pekade också på vikten av ett bra ledarskap, någon annan på behov av höjda löner och ytterligare någon menade att stabilitet i arbetsgruppen är en förutsättning för att kunna driva verksamhetsutveckling. Även mindre administrativt arbete efterfrågades och någon menade att administrativa assistenter skulle underlätta arbetet.

Mer kompetensutveckling

Mer kompetensutveckling framhölls också som ett viktigt område för framtiden. Dels lyftes behov av mer kompetensutvecklingsinsatser riktade mot just ekonomiskt bistånd (exempelvis när det gäller bedömningar eller boendefrågor), dels lyftes behov av ökad kompetens när det gäller psykisk ohälsa och samtalsmetodik för att kunna möta klienter med psykisk ohälsa. Det efterfrågades även mer kompetensutveckling när det gäller att arbeta med ett barnperspektiv inom verksamhetsområdet. Här pekades på utbildningsinsatser men det framhölls också att utbyte av erfarenheter mellan kommuner kan fungera kompetensutvecklande.

Strukturella faktorer

Slutligen kan sägas att socialsekreterarna också lyfte fram behov som ligger på en mer strukturell eller politisk nivå. Dels efterfrågades någon en bättre bostadspolitik, dels en arbetsmarknadspolitik som kan förbättra arbetsmarknadens funktion och därmed underlätta för ekonomiskt bistånd att hjälpa sina klienter till självförsörjning.

Diskussion

Uppdraget i en utvärderingsstudie är att bedöma någontings värde och ge vägledning inför framtida beslutsfattande. Ett kritiskt men konstruktivt anslag är därför nödvändigt. Utvärderingar är till för att nagelfara de offentliga insatserna i syfte att hitta förbättringspotential. Det finns nämligen alltid en sådan potential. Risken är dock att när så görs kan insatsens förtjänster hamna i skymundan.

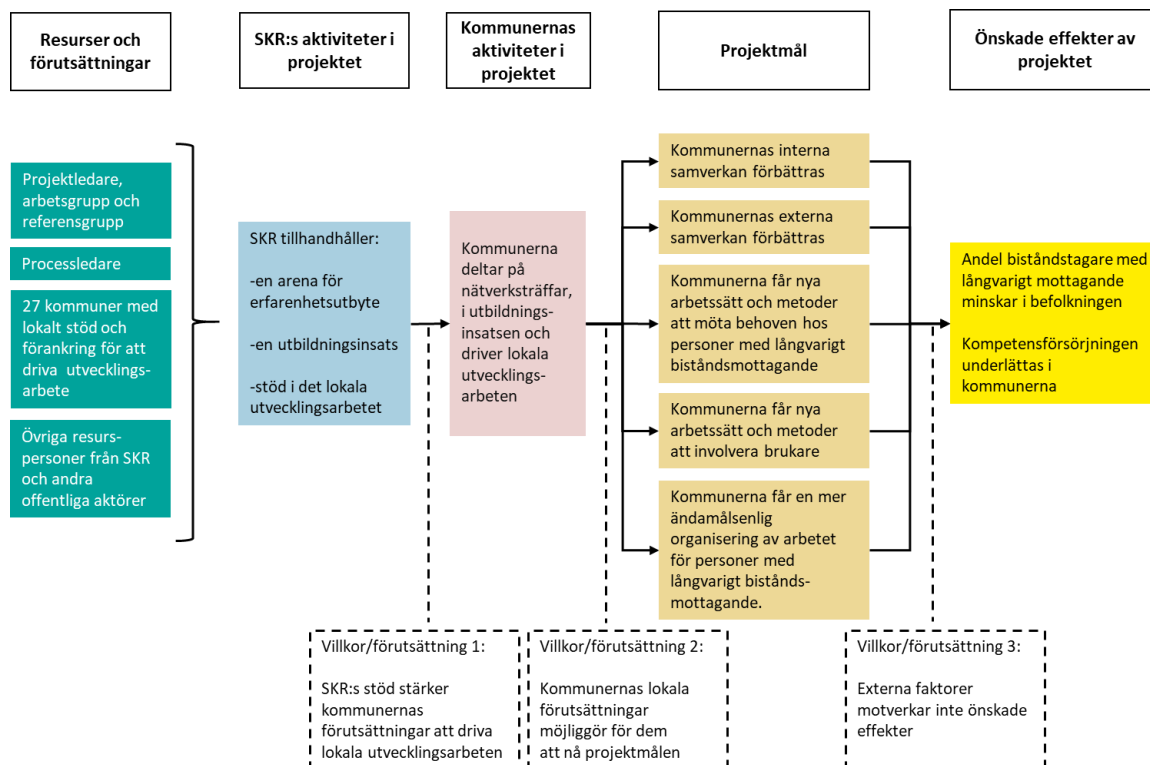
Därför ska inledningsvis konstateras att det studerade projektet på många sätt har varit framgångsrikt, framför allt i bemärkelsen att det har stärkt många kommuners förmåga att driva ett systematiskt förbättringsarbete. Projektet tycks ha gett många kommuner både inspiration och vägledning när det gäller hur de ska utveckla sitt stöd för att bättre möta målgruppens behov. Samtidigt visar utvärderingen att projektets ambition varit att hantera en del utmaningar som inte är möjliga, eller åtminstone mycket svåra, att påverka inom ramen för ett avgränsat projekt av detta slag.

I syfte att ge SKR vägledning när det gäller hur utvecklingsprojekt likt detta kan utformas, så granskas nedan projektets logik. Först diskuteras projektets logik i relation till det som framkommit i utvärderingens insamlade material. Därefter diskuteras projektets logik i relation till villkor och förutsättningar som kan antas prägla utvecklingsarbete inom verksamhetsområdet.

Projektets logik i relation till insamlat material

Till att börja med behöver påpekas att projektets logik, såsom den illustreras i figur 3 nedan, är en omtolkning. I denna omtolkning har de ursprungliga ambitionerna avgränsats på flera sätt (för en jämförelse se bilaga 2 eller SKL 2018).

Figur 3: Schematisk bild över de antaganden som projektet bygger på.



Den logik som det ges uttryck för i projektplanen omfattar fler ambitioner än de fem projektmål som specificeras i figur 3 och som huvudsakligen analyseras i denna utvärdering. Bland annat skulle en regional samverkans- och stödstruktur för verksamhetsområdet utvecklas och projektmålet var att ”bryta det långvariga biståndet”.

Det kan med grund i utvärderingens insamlade material hävdas att projektet i sin ursprungliga formulering byggts på orimliga antaganden om vad ett enskilt projekt kan åstadkomma och att den prioritering som skett bland ambitionerna varit nödvändig. Ett exempel på orimliga antaganden rör målet att ”bryta det långvariga biståndsmottagandet”. Ett sådant mål är inte realistiskt för ett enskilt projekt. Nivåerna på det ekonomiska biståndet påverkas av en mängd faktorer som varken kommunerna eller SKR råder över. Det enda SKR som projektägare kan göra är att stötta kommunerna så att deras förutsättningar att ge klienterna stöd förbättras. Det hade varit mer rimligt om projektmålen endast hade handlat om dessa förutsättningar.

Ett annat exempel är ambitionen att *utveckla en regional stödstruktur för verksamhetsområdet*. I projektplanen gavs detta ganska stor plats. Där beskrevs en ambition att utveckla en stödstruktur för verksamhetsområdet likt den som finns för Barn och unga. Detta är en ambition som SKR i betydligt högre grad råder över. Ledningsgrupper och stödfunktioner från individ- och familjeomsorgen var tänkta att närvara på nätverksträffarna. I intervjuer med personer i SKR:s arbetsgrupp sades att svårigheterna att realisera denna ambition bland annat hänger ihop med att RSS-strukturen inte utgör ”en etablerad part”. Detta är sannolikt en del av förklaringen. Dessa strukturer är genom nätverk sammankopplade personer inom socialtjänst och FoU-miljöer runt om i landet. På många ställen saknas särskilda resurser för uppdraget. Det finns anledning att fundera på om detta var ett realistiskt mål för projektet. Ambitionen att skapa en RSS-struktur för verksamhetsområdet hade sannolikt krävt andra resurser och fler aktiviteter än de som var möjliga att driva inom ramen för detta projekt. Att vissa av projektets mål inte har nåtts framstår mot den här bakgrunden som ett fullt rimligt resultat. Prioriteringar blev nödvändiga att göra.

Förutom att vissa av projektets ambitioner i efterhand framstår som orealistiska finns också några ”logiska luckor” i tankarna bakom projektet som är relevanta att lyfta upp till diskussion. En sådan är att förbättrad samverkan inte lyftes in som ett projektmål. Både utvärderingens områdesöversikt och det insamlade materialet pekar mot att verksamhetsområdets förmåga att ge klienter med långvarigt biståndsmottagande stöd i högsta grad är beroende av att samverkan med andra parter fungerar väl. I det insamlade materialet finns många beskrivningar av att verksamhetsområdet ensamt saknar tillräckligt med insatser för att stötta målgruppen i att bli självförsörjande. Samverkan med kommunala arbetsmarknadsenheter har getts stort fokus och är viktigt för verksamhetsområdet, men samverkan med andra parter såsom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och vården framstår som central för att nå projektets önskade effekter att minska andelen personer med långvarigt biståndsmottagande. Det finns mycket som pekar mot att dessa klienter ofta har komplexa behov, står långt ifrån arbetsmarknaden och är drabbade av ohälsa. Det är problematiskt om den ökade andelen individer med långtidsmottagande av ekonomiskt bistånd enbart skulle förstås som ett resultat av ett ineffektivt eller felaktigt utformat stöd inom socialtjänsten. Problemet komplexitet är mycket större än så och dess lösning måste sökas på fler än ett ställe. Om ambitionen är att minska andelen individer med långtidsmottagande blir projektet inte logiskt om inte samverkan med externa parter får utgöra en viktig del av lösningen.

Ytterligare en ”logisk lucka” är på vilket sätt projektet skulle bidra till förbättrade kompetensförsörjningsmöjligheter. Ett sätt att tolka logiken är att kompetensutvecklingsinsatser gör

arbetsplatserna mer attraktiva och på så vis kan kommunernas rekryteringsmöjligheter och förmåga att behålla personal främjas. Utbildningsinsatsen via Linnéuniversitetet skulle därmed kunna ses som ett sätt att åstadkomma förbättrade kompetensförsörjningsmöjligheter. Ett annat sätt att tolka logiken är att kommunernas lokala utvecklingsarbeten skulle motivera socionomer att vilja stanna kvar i eller kanske i större utsträckning söka sig till yrket. En ändrad organisering och utveckling av arbetssätt som gör verksamheterna bättre på att möta klienternas behov skulle kunna göra det mer attraktivt för socionomer att söka sig till verksamhetsområdet. I fokusgrupperna med socialsekreterare går att finna stöd för ett sådant antagande. Utvecklingsarbete, framför allt sådant som möjliggör ett större fokus på socialt förändringsarbete, sades leda till ökad motivation att stanna kvar i yrket. I intervjuerna gavs också beskrivningar av att en pressad arbetsmiljö och avsaknad av möjligheter att använda sin socionomkompetens kan bidra till högre personalomsättning.

Ambitionen att inom projektets ram främja kommunernas kompetensförsörjningsmöjligheter prioriterades ned med motiveringen att rekryteringsmöjligheterna inte längre framstod som lika utmanande. Givet projektets ambitiösa upplägg kanske det var rimligt att inte lägga större fokus på dessa frågor. Men det kan finnas anledning att fundera på vad det betyder för kommunernas långsiktiga kompetensförsörjningsmöjligheter att frågan prioriterades ned. Kvaliteten på introduktionen av nya socialsekreterare och karriärmöjligheter för redan anställda lyftes fram som viktiga utvecklingsområden i förstudien (SKL 2016) och som centrala för att skapa långsiktigt hållbara arbetsplatser. Vad betyder det att dessa aspekter inte fått särskilt stort utrymme i projektet eller i kommunernas utvecklingsarbeten. Kanske finns här behov av fortsatt utvecklingsarbete?

Projektets mål var i vissa fall realistiska och det går att peka på några logiska luckor i projektets uppbyggnad. Samtidigt har projektet lett till viktiga resultat i många av de deltagande kommunerna. För framtida liknande projekt är det viktigt att tydliggöra vad i projektet det är som verkar ha spelat roll. Här finns viktiga lärdomar.

I det stöd som SKR tillhandhållit kommunerna verkar det allra viktigaste ha varit att den gemensamma fysiska arenan med regelbundna träffar skapades där kommunerna kunde få inspiration av andra kommuner och de inbjudna gästerna. Viktigt verkar också ha varit att kommunerna fått tillgång till konkreta metoder och arbetssätt för att driva sina utvecklingsarbeten och att SKR utgjort en part som under processen efterfrågat resultat från kommunerna. Det framstår också som viktigt i sig att verksamhetsområdet uppmärksammats. Många menar att det sker alltför sällan. Det verkar finnas behov av fortsatt stöd och utvecklingsarbete för verksamhetsområdet.

När det gäller kommunernas lokala förutsättningar indikerar utvärderingen att projektet haft större betydelse för verksamheter med mer gynnsamma lokala förutsättningar. Inte helt överraskande tycks det krävas ett visst mått av gynnsamma lokala förutsättningar för att ett utvecklingsprojekt av det här slaget ska få ett tydligt genomslag. De lokala förutsättningar som framstår som mest väsentliga i utvärderingen är sådana som SKR i någon mån kan påverka, exempelvis vilka som ingår i de lokala projektgrupperna och hur stabila de är över tid. SKR har på sätt och vis också försökt att påverka genom att betona vikten av att inte bara kontaktpersonen eller de som deltagit på nätverksträffarna blir bärare av utvecklingsarbetet, utan att hela personalgruppen engageras. Det tyder på en medvetenhet om de lokala förutsättningarnas betydelse och en ambition att försöka se till att de lokala projekten "riggas" på bästa sätt. Möjligen hade ytterligare aktiviteter från SKR kunnat bidra till mer gynnsamma förutsättningar i de verksamheter som haft det motigt på hemmaplan. Att försöka lyssna av, gå in med riktat stöd i verksamheter när kontaktpersoner byts ut eller kanske åka ut och hålla föreläsningar i personalgrupper där extra behov finns. Pandemin har så klart satt käppar i

hjulet och begränsat vad som är möjligt att göra. Inför kommande initiativ av det här slaget behöver SKR fundera över vilken typ av stöd kommuner med mindre gynnsamma lokala förutsättningar kan behöva för att utvecklingsprojektet ska få större genomslag.

Projektets logik i relation till villkor och förutsättningar

I utvärderingens inledande kapitel beskrevs vissa villkor som kan antas forma möjligheterna att driva utvecklingsarbete inom ekonomiskt bistånd. Det handlade om brist på vetenskaplig kunskap som kan ge vägledning vid utvecklingsarbete (SBU 2018), att ekonomiskt bistånd är en typisk närbyråkratverksamhet som ofta präglas av motstridiga styrsignaler, bristande resurser (Lipsky 1980: 2010) och ofta är svår att förändra (Ricucci 2005). Det handlade också om att det är människocentrerade verksamheter där det är den utövande praktikern (det vill säga socialsekreteraren) som själv utgör en viktig del av den offentliga insatsen (Fixsen et al 2009) och att arbetssätt och metoder inom sådana verksamheter därför inte går att särkoppla från organisationen som tillhandhåller dem (Johansson 2003). I syfte att bidra till ytterligare reflektioner om hur SKR kan utforma liknande utvecklingsprojekt i framtiden ska projektets logik diskuteras med utgångspunkt i dessa villkor.

I projektplanen stod att projektet skulle ”implementera arbetsmetoder utifrån brukarperspektiv, beprövad erfarenhet och forskning” (SKL 2018 s. 3). Här ges intryck av att det finns arbetsmetoder som är ”beforskade” och ”beprövade” och att uppdraget för projektet var att implementera dessa i verksamheterna. Med bakgrund i befintliga kunskapssammanställningar om verksamhetsområdet är bedömningen att utvecklingsprojektet tagit avstamp i en för hög tilltro till möjligheten att genom forskningsresultat få en tydlig vägledning för utvecklingsarbetet. Också här går att peka på viss orimlighet i projektets logik. En förutsättning för att kunna nå detta mål är ju att sådana arbetsmetoder finns. Vidare kan sägas att även i de fall det finns ”beforskade” eller ”beprövade” arbetsmetoder kräver de ett omhändertagande och en anpassning efter det organisatoriska sammanhang där de ska implementeras. Möjligheterna att framgångsrikt införa nya arbetssätt eller metoder är beroende av kompetensen hos och arbetsvillkoren för de socialsekreterare och de chefer som arbetar i verksamheterna och verksamheternas förmåga till lokal anpassning. De problem som projekt likt detta ska hantera kan alltså inte bara handla om *spridning* eller *överföring* av kunskap, metoder eller arbetssätt. Det organisatoriska sammanhanget och de problem och utmaningar som där finns behöver också tas i beaktande för att ett förändringsarbete ska leda till en faktisk förbättring för brukare och klienter.

Här blir det relevant att poängtera en viktig skillnad mellan projektets ”teori” och projektets ”praktik”. Det intryck som ges av ovan nämnda projektmål är inte representativt för projektet såsom det i realiteten har bedrivits. I SKR:s stöd har funnits en processledning och tillhandahållande av konkreta arbetssätt för att bedriva lokala utvecklingsarbeten. Mycket fokus har getts hur problem i verksamheterna ska identifieras, beskrivas och förstås, och sedan hur problemen ska bemötas i ett förändringsarbete som följs upp systematiskt för att ta reda på om det leder till förbättring. Här har funnits stora möjligheter till lokala anpassningar och lokala analyser av det utvecklingsarbete som bedrivits. Projektet har alltså i sin praktik inte så mycket handlat om att sprida kunskap utan snarare om att sätta i gång en process att utveckla lokal kunskap. Den kritiska reflektion som är möjlig att göra är att detta slags målformulering reproducerar en idé om vad socialtjänsten behöver för att utveckla en kunskapsbaserad verksamhet. Utvärderarnas bedömning är att socialtjänsten snarare är i behov av det som varit projektets ”praktik”.

I stället för mål om att ”implementera arbetsmetoder” och att ”öka kunskapsläget hos personal” hade målet för projektet kunnat vara att *stärka kommunernas kapacitet att utifrån lokala förutsättningar driva ett förändringsarbete som förbättrar stödet till personer med långvarigt biståndsmottagande*. Mycket i det insamlade materialet indikerar att projektet stärkt kommunernas kapacitet genom att de fått kunskap om och erfarenheter av arbetssätt och metoder för att driva sina utvecklingsarbeten.

Om målet hade berört kommunernas kapacitet att driva förändringsarbeten hade det blivit relevant att fråga sig hur utgångsläget såg ut för de deltagande kommunerna. Bilden som framkommer i det insamlade materialet är att det fanns stora skillnader i fråga om det stöd och de resurser som kommunerna hade på hemmaplan för sitt utvecklingsarbete. Kapaciteten varierade mellan de deltagande kommunerna, vilket inte minst blev tydligt när det handlade om tillgången till statistik. En sådan målformulering hade styrt projektet mot att inventera kommunernas kapacitet inför projektstart och därmed hade projektet haft bättre förutsättningar att utveckla ett diversifierat stöd till kommunerna utifrån deras behov, exempelvis genom att ibland dela in kommunerna i mindre grupper utifrån deras olika utgångslägen.

Till sist ska pekas på att det inom utvärdering, forskning och praktik finns en ofta återkommande berättelse om att verksamheter likt ekonomiskt bistånd verkar under så tuffa förutsättningar och villkor att förändringsarbete är svårt, för att inte säga omöjligt. Också i denna utvärdering har denna berättelse upprepats. Men det studerade projektet har på många sätt visat att förändringsarbete är möjligt, också i denna typ av verksamhet. Många kommuner har påbörjat ett lokalt utvecklingsarbete som de menar gör dem bättre rustade att möta klienternas behov. Det har inte handlat om revolutionerande metoder som löser stora problem, utan om mindre men viktiga steg i riktning mot en förbättring av stödet till klienterna. Visst krävs personella resurser och ekonomiska ramar för att driva utvecklingsarbete, och ibland tillgång till särskild kompetens. Men det handlar också om att anta ett visst perspektiv på sitt yrkesutövande. Att tvinga sig själv att kritiskt reflektera över sin verksamhet och att ställa sig själv frågor. Gör vi det absolut bästa för våra klienter, eller kan vi förbättra oss på något sätt? En verksamhet likt ekonomiskt bistånd kan inte detaljstyras, utan socialsekreterarna ges ett visst handlingsutrymme att själva agera. Frågan är hur detta handlingsutrymme tas omhand i kommunerna. Tillåter organisationerna sina socialsekreterare och deras chefer att använda sitt handlingsutrymme för att systematisera sin kunskap, utveckla sina analytiska förmågor och sin kreativitet? Om svaret är nej är det där fokus bör ligga i det fortsatta utvecklingsarbetet. Om svaret är ja betyder det att organisationen är på rätt väg.

Några lärdomar

Slutligen ska några av de lärdomar som går att dra av utvärderingen lyftas fram. Dessa riktas dels till SKR som projektägare, dels till de kommuner som deltagit i projektet. Lärdomarna som riktas till kommunerna är dock relevanta för alla socialtjänstens verksamhetsområden.

Förslag till SKR vid framtida liknande projekt

- Avgränsa liknande utvecklingsprojekt mer tydligt och formulera endast projektmål som projektet har möjlighet att påverka.
- Utveckla en programteori tidigt i planeringsfasen i syfte att skapa en samsyn mellan olika intressenter kring projektets logik, för att tidigt kunna identifiera logiska luckor och för att bedöma rimligheten i de antaganden som görs.
- Budgetera för effektutvärdering och/eller en mer långsiktig uppföljning av resultat av liknande projekt. Här finns möjlighet att utveckla mer kunskap om vad som var viktigt för att nå projektets resultat.
- Ta tillvara processledarens metoder för systematiskt förbättringsarbete. Här ligger framgången för många kommuner. Använd den kunskapsbas som förbättringsvetenskapen tillhandahåller och sprid till kommunerna.
- Om de regionala samverkans- och stödstrukturerna ska engageras i ett liknande utvecklingsarbete behöver projektet förankras i god tid innan och medel finnas för deras deltagande.

Förslag till deltagande kommuner vid fortsatt utvecklingsarbete

- Se inte utvecklingsarbete som ett i tid avgränsat projekt. Arbeta fortlöpande med förbättringar. Skapa en kultur där utvecklingsarbete utgör en del av den ordinarie verksamheten.
- Involvera medarbetare i utvecklingsarbetet. Börja i deras förståelse av vad som inte fungerar bra. Främja en öppenhet och dialog i arbetsgrupper där kritiska reflektioner får plats och kreativitet främjas.
- Basera utvecklingsarbete på kunskap. Saknas statistik via kommunernas verksamhetssystem, använd papper och penna eller ett Excel-ark. Ta stöd av material om systematisk uppföljning som finns på Kunskapsguiden. Se <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/arbetsmetoder-och-perspektiv/systematisk-uppfoljning/>
- Samla in information om hur klienterna uppfattar stödet och använd i utvecklingsarbetet.
- Ta hjälp av er lokala samverkans- och stödstruktur, och gärna en FoU-verksamhet om sådan finns. De kan ge det stöd SKR tillhandhållit inom ramen för projektet, exempelvis när det gäller insamling och analys av statistik. De kan också utgöra en motpart som efterfrågar resultat.

Referenser

- Arnold, G. (2015). Street-level policy entrepreneurship, *Public Management Review*, 17:3, 307–327, DOI: 10.1080/14719037.2013.806577.
- Arnold, G. (2020). Distinguishing the street-level policy entrepreneur. *Public administration* 2020; 1–15. DOI: 10.1111/padm.12703.
- 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.
- Batalden P. B. & Davidoff, F. (2007). What is “quality improvement” and how can it transform healthcare?. *Qual Saf Health Care* 16:2–3. doi:10.1136/qshc.2006.022046,
- Bejerot, E. & Hasselbladh, H. (2013). ‘Forms of intervention in public sector organizations: Generic traits in public sector reforms’. *Organization studies*, 34(9), 1 357–1 380.
- 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.
- Bergmark, Å. (2015). *Ekonomiskt bistånd: försörjningsvillkor och marginalisering – ett hinder för jämlik hälsa?*. Underlagsrapport nr 1 till Kommissionen för jämlik hälsa S 2015:02 www.kommissionjamlikhalsa.se
- Bergmark & Stranz. (2019). *Studie av Instrument X: Om användningen av ett standardiserat instrument i arbetet med ekonomiskt bistånd*. Sveriges Kommuner och Regioner.
- Björk, C., Bergström Casinowsky, G. & Håkansson, H. (2016). *Forskning om ekonomiskt bistånd – En översikt av forskning om verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd*. Göteborgsregionen FoU i Väst.
- Brännström, L. & Stenberg, S. A. (2007). Does Social Assistance Reciprocity Influence Unemployment? Macro-level Findings from Sweden in a Period of Turbulence: *Acta Sociologica*, v. 50, p. 347–362.
- Byberg, I. (2002). Kontroll eller handlingsfrihet?: en studie av organiserings betydelse i socialbidragsarbetet: *Rapport i socialt arbete*, 0281–6288 ; 101: Stockholm, Univ.
- Fixsen, D., Blase, K., Naom, S. & Wallace, F. (2009). Core implementation components. *Research On Social Work Practice*, 19(5), 531–540. DOI:10.1177/1049731509335549.
- Funnell, S.C. & Rogers, P. J. (2011). *Purposeful program theory: effective use of theories of change and logic models*. San Francisco: Jossey-Bass/Wiley.
- <https://innovationsguiden.se/>
- Johansson V., Lindgren, L. & Montin, S. (2018). *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Studentlitteratur. Lund.
- Johansson, S. (2003). *Socialtjänsten som organisation – En forskningsöversikt*. Socialstyrelsen Artikelnr 2002-123-64.
- Langley, G. J., Moen, R. D., Nolan, K. M., Nolan, T. W., Norman, C. L., & Provost, L. P. (2009). *The improvement guide*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Lavee, E., & Cohen, N. (2019). How street-level bureaucrats become policy entrepreneurs: The case of urban renewal. *Governance*. 32:475–492. <https://doi.org/10.1111/gove.12387>

- Lemire, S., Christie, C. A., Inkelas, M. (2017). The Methods and Tools of Improvement Science. *New Directions for Evaluation*. no. 153. DOI:10.1002/ev.20235.
- Lewis, C. (2015). What Is Improvement Science? Do We Need It in Education? *Educational Researcher*, vol. 44 No. 1, s. 54–61. DOI:10.3102/0013189X15570388.
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- 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.
- Moen, R., D., Nolan, T. W. & Provost, L. P. (2012). *Quality Improvement through Planned Experimentation*. Mc Graw-Hill. New York.
- Rauhut, D. (2002). Fattigvård, socialbidrag och synen på fattigdom i Sverige 1918–1997: *Lund studies in economic history*, 1400-4860; 18: Stockholm, Almqvist & Wiksell International.
- Riccucci, N. M. (2005). *How management matters: Street-level bureaucrats and welfare reform*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- 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. Vetenskaplig kunskap och kunskapsluckor utifrån systematiska översikter*. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering. SBU-rapport nr 274. Stockholm.
- SKL. (2015). *Rekryteringsläget inom socialtjänsten – Barn och unga samt ekonomiskt bistånd*. Sveriges kommuner och landsting. Stockholm.
- SKL. (2016). *Ekonomiskt bistånd. En förstudie inför ett utvecklingsarbete*. Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL. (2018). *SKL:s utvecklingsprojekt. Att bryta långvarigt biståndsmottagande och utveckla verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd. Projektplan 2018–2021*. Diarienummer 17/01431. Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKR- (2020). *Studie av brukarmedverkan. Förutsättningar för brukarmedverkan i arbetet*. Sveriges kommuner och Regioner.
- Socialstyrelsen, (2018). *Statistik om ekonomiskt bistånd 2017*. Artikelnummer: 2018-11-12. Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2020a). *Individ- och familjeomsorg Lägesrapport 2020*. Artikelnummer 2020-3-6688. Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen. (2020b). *Metodbeskrivning 2020 öppna jämförelser Socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård*. <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/dokument-webb/oppna-jamforelser/oppna-jamforelser-socialtjanst-2020-metod.pdf> (hämtad 2021-02-05).

SOU. (2007). *Från socialbidrag till arbete. Betänkande av Utredningen från socialbidrag till arbete*. SOU 2007:2.

SOU. (2020). *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag*. SOU (2020):47.

Ulmestig, R. & Panicu, A. (2019). Att vistas i arbetsmarknadspolitikens ingenmansland. Organisatoriska gränser inom lokal arbetsmarknadspolitik. *Sociologisk Forskning*, årgång 55, nr 4, sid 467–485.

Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur. Lund.

Vedung, E. (2015). Autonomy and street-level bureaucrats' coping strategies. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*. 2015:2. DOI: 10.3402/nstep.v1.28643.

www.genombrott.nu

Wörlen, M. (2010). Att prioritera i socialtjänsten – Om kommunalt handlingsutrymme och beslutsfattande. *Socialvetenskaplig tidskrift*. nr 1, 2010.

Bilaga 1: Deltagande kommuner

Tabell 7: Lokala förutsättningar.

Kommun	Demografisk försörjningskvot	Andel utrikes födda (ej EU/EFTA)	UVAS 16–24 år	Socioekonomisk sorteringsnyckel
Hammarö	0,90	4,1	5,6	1
Alingsås	0,87	8,0	6,1	2
Luleå	0,72	7,5	4,2	2
Mjölby	0,82	8,7	6,8	2
Mölnadal	0,67	12,2	4,6	2
Piteå	0,84	4,5	5,4	2
Timrå	0,85	6,9	7,9	2
Östersund	0,78	7,3	5,6	2
Mark	0,87	7,7	6,1	3
Sundsvall	0,80	8,4	6,8	3
Gotland	0,86	4,9	7,2	4
Karlstad	0,71	10,0	5,7	4
Motala	0,86	11,5	7,8	4
Borås	0,75	16,6	6,2	5
Hörby	0,83	7,1	7,7	5
Lysekil	0,98	9,5	7,1	5
Malmö	0,62	24,8	10,4	6
Nordanstig	0,96	5,6	6,5	6
Borlänge	0,81	15,1	7,4	7
Burlöv	0,78	23,4	7,5	7
Härnösand	0,94	11,7	7,2	7
Landskrona	0,80	19,2	8,3	7
Ludvika	0,90	13,9	7,6	7
Säffle	0,94	9,8	8,2	7
Södertälje	0,68	30,7	6,9	7
Avesta	0,89	13,5	7,7	8
Filipstad	0,98	12,9	8,5	8

Beskrivning: Demografisk försörjningskvot är hämtad från SCB och avser 2019. Andel utrikes födda är hämtad från registret över totalbefolkningen (RTB) och avser 2019. UVAS 16–24 år är hämtad från Myndigheten för ungdoms- och civillsamhällesfrågor (MUCF) och avser 31/12 2018. Socioekonomisk sorteringsnyckel är hämtad från Socialstyrelsens Öppna Jämförelser av ekonomiskt bistånd och avser 2019.

Demografisk försörjningskvot

Detta mått anger summan av antal personer 0–19 år och antal personer 65 år och äldre dividerat med antal personer 20–64 år. Ett lågt värde betyder att befolkningsgruppen som utgör den potentiella arbetskraften är relativt stor i förhållande till befolkningsgrupper som vanligtvis inte arbetar (barn och unga i skolålder, invånare som uppnått pensionsåldern). Det innebär mer gynnsamma förhållanden ur försörjningssynpunkt. Ett högt värde betyder motsatsen.

Andel utrikes födda (ej EU/EFTA)

Detta mått anger andelen invånare i kommunen som är födda i annat land än Sverige, utom länder som ingår i EU/EFTA.

UVAS 16–24 år

UVAS betyder Unga som varken arbetar eller studerar. Måttet anger andel personer i åldersspannet 16–24 år som under kalenderåret inte haft inkomster som överskridit ett basbelopp⁷, inte haft studiemedel, inte varit utbildningsregistrerad eller studerat vid sfi (svenska för invandrare) mer än 60 timmar.

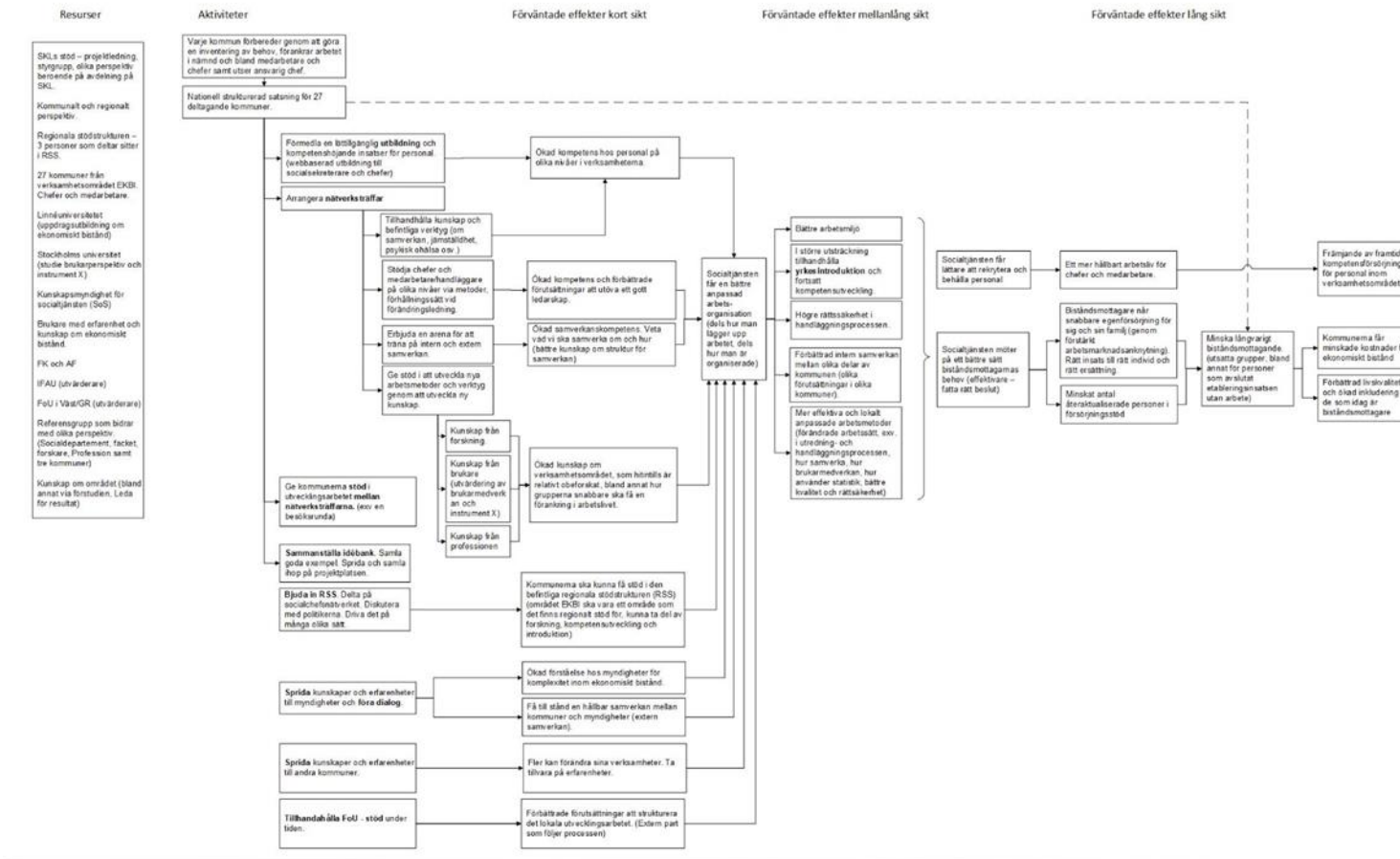
Socioekonomisk sorteringsnyckel

Detta är ett mått på relativ socioekonomisk status. Här ges en indikation om den relativa risken för ekonomiskt bistånd i kommunen jämfört med landets kommuner i stort. Måttet är baserat på invånarnas arbetsmarknadsanknytning och inkomstnivå. För kommuner i grupp 1 indikeras en relativt låg risk och för kommuner i grupp 8 en relativt hög risk. I tabell 7 sorteras kommunerna i enlighet med den socioekonomiska sorteringsnyckeln.

⁷ Basbelopp är ett värde som SCB räknar ut varje år på uppdrag av regeringen. Det är baserat på konsumentprisindex och används för beräkningar av skatter, sjukpenning, studiemedel, pensioner med mera. Basbeloppet för 2020 är 47 300 kronor. Källa: www.regeringen.se.

Bilaga 2: Programteori för utvecklingsprojekt

Programteori för utvecklingsprojekt inom ekonomiskt bistånd



Bilaga 3: Detaljerad beskrivning av metod och material

Som grund för utvärderingsarbetet har olika material använts. Det handlar om minnesanteckningar från deltagande i nätverksträffarna, dokumentation som kommunerna själva gjort och laddat upp på den gemensamma digitala projektytan Project Place, transkriberade intervjuer, enkätdata och statistik. Nedan beskrivs de olika materialen och hur de har använts.

Dokument

En typ av material som använts i analysen är de dokument som kommunerna själva tagit fram. Det handlar bland annat om projektplaner, Powerpoint-presentationer som beskriver de lokala utvecklingsarbetena och rapporter som SKR begärt att få in från de deltagande kommunerna. I utvärderingen har dokumenten främst använts för att skapa en förståelse av innehållet i kommunernas utvecklingsarbete samt en förståelse av vilka problem kommunerna såg i uppstarten av projektet.

Intervjuer med kommunernas kontaktpersoner

En annan typ av material är intervjuer med kommunernas kontaktpersoner. Hösten 2019 genomfördes strukturerade telefonintervjuer med samtliga dåvarande kontaktpersoner. Listan på vilka personer som var aktuella att intervjua tillhandahölls av projektledaren. Ungefär hälften av de intervjuade uppgav sig arbeta som enhetschefer inom ekonomiskt bistånd, men bland intervjupersonerna fanns även bland annat socialsekreterare, avdelningschefer och verksamhetsutvecklare. Se tabell 8.

Tabell 8: Intervjuade personer omgång 1.

Titel	Antal intervjupersoner
Enhetschef	14
Avdelningschef	2
Sektionschef	3
Förste socialsekreterare	1
Socialsekreterare	1
Verksamhetsutvecklare	2
IFO-chef	2
Områdeschef	2
Summa	27

Vid intervjuerna användes en frågeguide, se bilaga 8. Intervjuerna dokumenterades genom minnesanteckningar. Resultatet sammanställdes och redovisades för projektledare, arbetsgrupp och de deltagande kommunerna på ett nätverksmöte. I det fortsatta utvärderingsarbetet användes intervjuerna som underlag vid utformning av intervjuguider i den fördjupade analysen samt vid konstruktion av enkätfrågor.

Urval av kommuner för fördjupad analys

Hösten 2020 valdes tio kommuner ut för en fördjupad analys. Syftet med fördjupningen var att få en djupare förståelse för förutsättningarna att driva utvecklingsarbete inom verksamhetsområdet.

Urvalet av kommuner att inkludera i fördjupningen skedde i dialog med SKR:s projektledare och arbetsgrupp. Ambitionen var att få en så stor spridning som möjligt bland kommunerna och på så vis kunna belysa utvecklingsarbetet från olika perspektiv. Dels valdes kommuner som av projektledningen bedömdes ha varit framgångsrika i sina utvecklingsarbeten, dels sådana som bedömdes ha stött på vissa utmaningar. Urvalet gjordes också så att kommuner med olika storlek ingick.

Tre av de tio kommunerna som valdes ut bedömdes inte ha kommit i gång, eller ha stött på större svårigheter, med sina utvecklingsarbeten. I dessa kommuner genomfördes endast telefonintervjuer med kontaktpersonerna för att förstå vad som hänt. I övriga sju kommuner genomfördes enskilda telefonintervjuer, huvudsakligen med kontaktpersonerna, och fokusgruppsintervjuer med socialsekreterare. Hur många som intervjuats i respektive respondentgrupp redovisas i tabell 9.

Tabell 9: Intervjuade personer omgång 2.

Antal kommuner	Respondentgrupp	Antal personer
3	Kontaktpersoner	4
7	Kontaktpersoner	7
	Övriga ansvariga chefer inom ekonomiskt bistånd	3
	Socialsekreterare	25
<i>Summa</i>		<i>39</i>

Att i datainsamlingsfasen inkludera socialsekreterare bedömdes viktigt eftersom de antogs ha goda insikter i förutsättningar och villkor för att inom verksamhetsområdet driva utvecklingsarbete. Inför fokusgruppsintervjuerna fick kontaktpersonerna i uppgift att kalla 3–5 socialsekreterare.

Kontaktpersonerna ombads välja både socialsekreterare som deltagit aktivt i utvecklingsarbetet och sådana som påverkats av utvecklingsarbetet, men inte själva aktivt deltagit. Syftet var att få frågorna belysta ur flera olika perspektiv. I vissa mindre kommuner hade dock hela arbetsgruppen varit inkluderad i utvecklingsarbetet. Innan intervjuerna skickades ett informationsbrev ut.

Sammanlagt genomfördes åtta fokusgruppsintervjuer i sju kommuner med totalt 28 socialsekreterare. Vid varje enskilt intervjutillfälle deltog mellan tre och fem personer. Alla utom tre intervjuade personer hade socionomexamen eller motsvarande.

På grund av coronapandemin genomfördes intervjuerna med hjälp av videokonferensverktyget Microsoft Teams. En av utvärderarna fungerade som moderator. Som stöd för moderatören medverkade en forskningsassistent vid alla tillfällen utom ett.

Intervjuerna genomfördes med stöd av en tematisk frågeguide, se bilaga 9. Frågorna handlade om vilket innehåll som utvecklingsarbetet haft och vilka förutsättningar och villkor som socialsekreterarna uppfattade hade varit viktiga för deras lokala utvecklingsarbeten.

Intervjuerna dokumenterades genom ljudinspelning och de inspelade ljudfilerna transkriberades i sin helhet. När intervjuerna citeras i den här rapporten har varje fokusgrupp fått en siffra från 1 till 8. De citat som redovisas från dessa intervjuer är ordagrant återgivna och det anges i anslutning till varje citat från vilken intervju de är hämtade.

Intervjuer med representanter för SKR

Vid flera tillfällen under projektperioden har projektledaren och arbetsgruppens representanter intervjuats. För att ta vara på den avgående projektledarens erfarenheter intervjuades hon innan hon bytte tjänst. Projektledarna och arbetsgruppens medlemmar samt processledaren intervjuades inför urval av kommuner i den fördjupade analysen. Projektledarna och arbetsgruppen intervjuades också vid slutet av projektperioden där frågor ställdes om deras uppfattning om projektets resultat.

Enkät

En enkät konstruerades i samarbete med projektledarna och arbetsgruppen. Utvärderarna utgick från tidigare insamlat material (huvudsakligen kommunernas projektplaner och intervjuer med kontaktpersoner och socialsekreterare) för att söka efter relevanta frågor att ställa. Utkast till enkätfrågor lämnades för kommentarer till fyra personer verksamma inom verksamhetsområdet som deltagit i projektet och en person som tidigare varit verksam inom ekonomiskt bistånd men inte deltagit i projektet. De frågor som slutligen ställdes i enkäten kan sorteras in under följande teman; *Lokala förutsättningar, Innehåll i utvecklingsarbetet, Metoder för utvecklingsarbete, Resultat av utvecklingsarbete* och *Stöd från SKR*. I bilaga 5 redovisas enkätfrågorna i sin helhet.

Tre grupper av respondenter gavs möjlighet att besvara enkäten. Den första gruppen utgörs av de kontaktpersoner som fungerat som en länk mellan de lokala utvecklingsarbetena och projektledarna och arbetsgruppen på SKR. Denna respondentgrupp fick besvara flest frågor, cirka 40 stycken. Denna respondentgrupp fick också svara på sakfrågor där det var viktigt att endast erhålla ett svar per kommun, exempelvis huruvida ekonomiskt bistånd var samlokaliserad med annan verksamhet eller inte. Den andra respondentgruppen utgörs av personer som varit involverade i utvecklingsarbetet genom att exempelvis delta på nätverksträffarna och genom att delta i utvecklingsarbetet, här kallad projektgruppsmedlemmar. Den tredje gruppen utgörs av socialsekreterare i kommunerna som inte haft en särskild roll i utvecklingsarbetet men som berörts indirekt genom kommunens medverkan i projektet. Den andra och tredje respondentgrupper fick besvara cirka 15 frågor.

Alla som deltog på den sista nätverksträffen i mars 2021 gavs under mötet utrymme att besvara enkäten som en punkt på dagordningen. Efter denna träff skickades enkäten också ut till kontaktpersonerna med en uppmaning att ge fler socialsekreterare möjlighet att ge sin bild av sitt klientarbete och enhetens utvecklingsarbete. Enkäten var möjlig att besvara under 14 dagar. En påminnelse skickades ut till kontaktpersonerna en vecka innan enkäten stängdes ned.

Sammanlagt inkom svar från 100 personer. Hur svaren fördelar sig mellan de tre respondentgrupperna redovisas i tabell 10.

Tabell 10: Antal respondenter per respondentgrupp.

Respondentgrupp	Antal svar
Kontaktpersoner	26
Projektgruppsmedlemmar	51
Ingen särskild roll i projektet	23
<i>Summa</i>	<i>100</i>

Bland de 100 respondenterna uppgav 35 att de arbetade som chef, 39 att de arbetade som socialsekreterare, 13 att de arbetade som förste socialsekreterare och 13 respondenter uppgav att de hade en annan befattning. De respondenter som hade en annan befattning arbetade som verksamhetsutvecklare eller utredare (5 personer), arbetsmarknadshandläggare/-sekreterare (3

personer), verksamhetscontroller (2 personer), utvecklingssekreterare (1 person), specialistsocionom (1 person) och projektledare (1 person).

Eftersom projektet pågått under lång tid var det motiverat att också fråga hur länge respondenterna varit involverade i projektet. Av de som uppgett att de fungerat som kontaktperson eller projektgruppsmedlem hade en majoritet (67 procent) varit involverade under mer än två år. 28 procent uppgav att de varit involverade mellan ett och två år och endast fyra procent att de varit involverade i ett år eller kortare tid.

Verksamhetsstatistik

I utvärderingsarbetet används också statistik som beskriver utvecklingen av verksamhetsområdet som hämtats från Socialstyrelsen registerdata. Vid utvärderingens genomförande fanns bara information fram till och med år 2019. Det innebär att centrala mått såsom utvecklingen av andelen personer med långvarigt biståndsmottagande inte täcker in hela projektperioden utan endast de två första åren.

Analys av material

Kvalitativ analys

Allt textmaterial, det vill säga underlag från kommuner i form av exempelvis projektplaner, transkriberade intervjuer och minnesanteckningar har laddats in i NVivo, ett analysprogram för hantering av stora mängder textmaterial, och analyserats tematiskt.

Kvantitativ analys

Enkätsvaren laddades ned från det webbaserade enkätverktyget Esmaker. Enkätdata har kodats om till kvantitativa värden som importerats till statistikprogrammet SPSS (IBM SPSS Statistics 25). Där har en deskriptiv analys av enkätresultaten utförts. Korstabuleringar och andra beräkningar har skett antingen i SPSS eller Excel.

I två fall (diagram 8 och 9) har en viktning skett för att ge ett mer rättvisande svar. Svaren från respondenterna var inte jämnt fördelade mellan kommunerna. Från vissa kommuner inkom endast ett svar medan det från andra kommuner inkom tio svar. Svarsalternativ har här först omvandlats till siffror. I de fall där flera personer svarat för samma kommun har ett medelvärde tagits fram. Detta medelvärde motsvarar inte de exakta svarsalternativen men det ger en uppfattning om svarsfördelningen.

Bilaga 4: Statistisk analys av interna faktorer

I utvärderingen har enkätsvaren analyserats för att se om det finns en samvariation mellan kontaktpersonernas bedömningar av om deltagandet i projektet bidragit med önskade resultat i kommunen och de svar de gett på frågor om kommunens lokala förutsättningar. I den här analysen låg fokus på att göra en övergripande bedömning av hur SKR-projektets betydelse för resultaten samvarierar med lokala förutsättningar. Baserat på tidigare insamlat material var hypotesen att gynnsamma lokala förutsättningar hänger samman med positiva bedömningar av SKR-projektets betydelse för utvecklingsarbetets resultat och tvärtom.

Den fråga som användes som resultatvariabel var *Bedömer du att ert deltagande i SKR-projektet bidragit till några resultat i din verksamhet?*. Följande resultatområden (som härletts från programteorin och kan betraktas som projektets *mål*) fick kontaktpersonerna i uppgift att bedöma:

- Intern samverkan
- Extern samverkan
- Nya arbetssätt och metoder för att möta behoven hos personer med långvarigt biståndsmottagande
- Nya arbetssätt och metoder för att involvera brukare
- Långsiktiga kompetensförsörjningsmöjligheter
- Ändamålsenlig organisering
- Annat.

Åtta aspekter valdes ut som gav information om kommunernas lokala förutsättningar. Dessa härleddes från tidigare insamlat material, framför allt kommunernas lokala projektplaner där kommunerna själva fått beskriva vilka faktorer de antog skulle kunna komma att påverka utvecklingsarbetet:

- Hur länge kontaktpersonen varit involverad i projektet
- Positiv eller negativ påverkan om verksamheten varit involverad i övergripande organisationsförändring
- Positiv eller negativ påverkan om det pågått andra utvecklingsprojekt parallellt
- Om rätt personer ingått i den lokala projektgruppen
- Tillräckliga ekonomiska resurser
- Tillräckliga personella resurser
- Personalens attityder
- Tillräckliga insatser för målgruppen.

Ett medelvärde togs fram för varje kommuns sammantagna svar på frågan om SKR-projektet haft något resultat i den egna verksamheten. Svartalternativen poängsattes: Inga resultat = 0 poäng, Vissa resultat = 1 poäng och betydande resultat = 2 poäng. Poängen summerades för varje delfråga per kommun och ett medelvärde räknades fram. Innan detta gjordes rensades enkätsvaren från irrelevanta svartalternativ (*Kan ej bedöma* och *Ej aktuellt*). Om medelvärdena ska vara jämförbara behöver underlaget för beräkningen också baseras på samma frågor. Eftersom samtliga kommuner inte har besvarat alla delfrågor behövde vissa delfrågor rensas bort. Delfrågorna som handlar om

extern samverkan och kompetensförsörjning var frågor som flera kommuner hade hoppat över eller besvarat med ”irrelevanta” svarsalternativ. Dess två exkluderades ur analysen, liksom delfrågan där respondenterna gavs möjlighet att ge öppna svar (Annat.....). När dessa delfrågor hade exkluderats kvarstod några kommuner som inte hade en eller flera av de återstående fyra frågorna. Det handlar om Burlöv, Hörby, Luleå, Mark och Södertälje. För att inte behöva exkludera ytterligare delfrågor uteslöts dessa kommuner ur analysen. Det innebär att det är 22 av 27 kommuner som finns med i just denna analys.

Att vissa kommuner har exkluderats i denna analys innebär en begränsning. De exkluderade kommunerna är de som besvarat få frågor, vilket sannolikt är ett uttryck för att det handlar om kommuner som ligger i det lägre spannet när det gäller upplevelsen av SKR-projektets relevans för utvecklingsarbetets resultat. Det kan alltså vara så att det finns en slagsida mot kommuner med mer positiva uppfattningar i underlaget. Det kan vara viktigt att ha med sig vid tolkningen av resultatet. Men analysen av resultatvariabeln och samvariationen med lokala förutsättningar är inte det enda underlaget. Utvärderingens slutsatser baseras på en sammanvägning av många olika underlag, inte enbart detta.

Följande kommuner ingick i denna analys:

- Alingsås
- Avesta
- Borlänge
- Borås
- Filipstad
- Gotland
- Hammarö
- Härnösand
- Karlstad
- Landskrona
- Ludvika
- Lysekil
- Malmö
- Mjölby
- Motala
- Mölndal
- Nordanstig
- Piteå
- Säffle
- Timrå
- Östersund

Resultatvariabeln är en sammanvägning av:

- Intern samverkan inom kommunen
- Nya arbetssätt och metoder för att möta behoven hos personer med långvarigt biståndsmottagande
- Nya arbetssätt och metoder för att involvera brukare i utvecklingsarbetet
- En ändamålsenlig organisering av arbetet för att motverka långvarigt biståndsmottagande.

När datan var ”rensad” poängsattes alla svar på respektive delfråga enligt beskrivningen ovan, dvs Inga resultat = 0 poäng, Vissa resultat = 1 poäng och betydande resultat = 2 poäng. Poängen för varje kommun summerades och ett medelvärde togs fram. Detta ledde fram till sju olika medelvärden som antalsmässigt fördelade sig enligt tabell 11. Flertalet kommuner ligger i mittenspannet (1–1,5) och fördelningen är i övrigt jämn med fyra kommuner som har lägre medelvärden (0–0,75) och fyra kommuner som har högre medelvärden (1,75–2).

Tabell 11: Fördelning av medelvärden.

Medelvärde	Antal kommuner
0	1
0,5	2
0,75	1
1,0	5
1,25	4
1,5	5
1,75	2
2,0	2

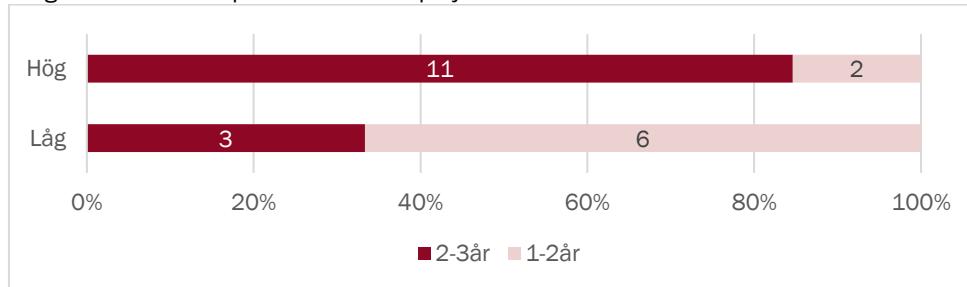
I nästa steg undersöktes om ett högt medelvärde på resultatvariabeln hängde samman med gynnsamma lokala förutsättningar och tvärtom. Vad som ska betraktas som högt respektive lågt medelvärde är inte givet här och ambitionen var inte att bidra med statistiskt säkerställda analyser. Avsikten var att på ett enkelt och greppbart sätt synliggöra om (uppfattningar) om SKR-projektets betydelse för utvecklingsarbetets resultat samvarierar med olika lokala förutsättningar. Därför har två kategorier skapats utifrån medelvärdena i tabell 11 ovan, högt respektive lågt medelvärde, genom att dela på mitten. Lågt värde är 0–1,0 och högt värde är 1,25–2. Antalet kommuner som har lågt värde är då nio och i gruppen med högt värde finns 13 kommuner. Se tabell 12.

Tabell 12: Fördelning av kommunerna utifrån medelvärde.

Medelvärde	Antal kommuner	Kategori
0	9	LÅGT
0,5		
0,75		
1,0		
1,25	13	HÖGT
1,5		
1,75		
2,0		

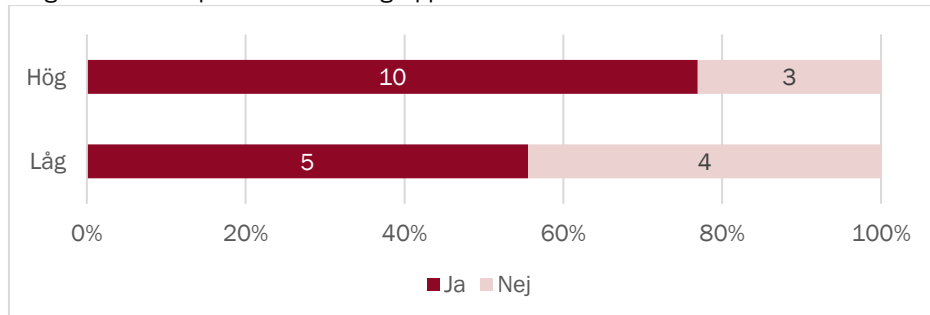
I diagram 14 redovisas hur frågan om kontaktpersonernas tid i projektet fördelar sig på de båda resultatkategorierna. Kontaktpersonernas tid i projektet utgör en indikation på stabiliteten i den lokala projektgruppen, vilket kan antas vara gynnsamt för utvecklingsarbetets resultat. Det bör då vara en större andel respondenter med en längre tid i projektet (2–3 år) bland de som uppger att SKR-projektet bidragit till utvecklingsarbetets resultat. Det antagandet bekräftas i diagrammet. Svarsfördelningen visas både i procent och antal kommuner eftersom antalet kommuner inom respektive resultatkategori inte är detsamma. Bland de kontaktpersoner som gör en positiv bedömning av vad SKR-projektet bidragit med är det 80 procent (11 respondenter) som varit kontaktpersoner en längre tid (2–3 år), medan 20 procent av de som gör samma bedömning har varit kontaktpersoner en kortare tid. Eftersom det är olika antal kommuner i resultatkategorierna är staplarna i diagrammet inte synkade, men det framgår att den procentuella fördelningen går i samma riktning, det vill säga att i gruppen kontaktpersoner med lågt värde på resultatvariabeln så är det en betydligt lägre andel (drygt 30 procent, tre kommuner) där kontaktpersonerna varit med i projektet under en längre tid.

Diagram 14: Kontaktpersonernas tid i projektet.



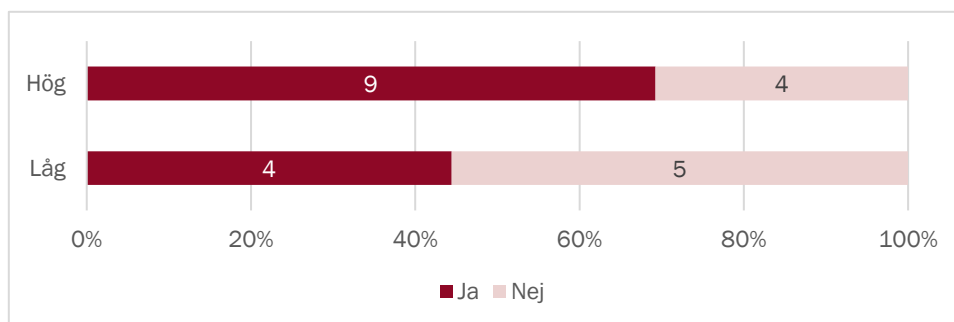
Att ha en stabilitet/kontinuitet i den personalgrupp som är drivande i projektet är en aspekt som kan antas vara gynnsam för goda resultat, men det är också viktigt att det är rätt personer i arbetsgruppen. I enkäten ombads kontaktpersonerna besvara den frågan. Här ser vi en liknande, men inte riktigt lika uttalad tendens som i föregående diagram. Bland kommuner med högt värde på resultatvariabeln är det nästan 80 procent (10 kommuner) som bedömer att det har varit rätt personer i arbetsgruppen, men det är också drygt 50 procent bland dem som har ett lågt värde på resultatvariabeln som gör samma bedömning (fem kommuner).

Diagram 15: Rätt personer i arbetsgruppen.



En angränsande fråga rör om det funnits tillräckliga personella resurser i vidare bemärkelse, inte enbart kopplade till den lokala arbetsgruppen. Diagram 16 nedan visar utfallet.

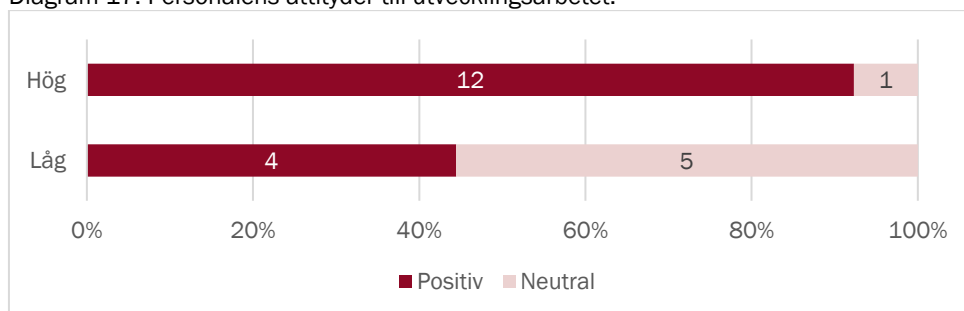
Diagram 16: Tillräckliga personella resurser.



Här är det 70 procent (9 kommuner) med högt värde på utfallsvariabeln som uppfattar att det funnits tillräckliga personella resurser och drygt 40 procent (4 kommuner) bland kommuner med lägre värde på utfallsvariabeln som gör samma bedömning.

Personalens attityder är en annan aspekt med betydelse för hur ett utvecklingsarbete kan bedrivas. I enkäten ställdes denna fråga till kontaktpersonerna. I det här avseendet framträder tydliga skillnader, där över 90 procent av kommunerna i gruppen med högt värde på resultatvariabeln också uppger att personalen varit positiv till utvecklingsarbetet (12 av 13 kommuner). Bland kommuner med lågt värde på resultatvariabeln är det drygt 40 procent som ger samma svar, medan nästan 60 procent (85 kommuner) menar att personalen haft en mer neutral inställning till utvecklingsarbetet.

Diagram 17: Personalens attityder till utvecklingsarbetet.

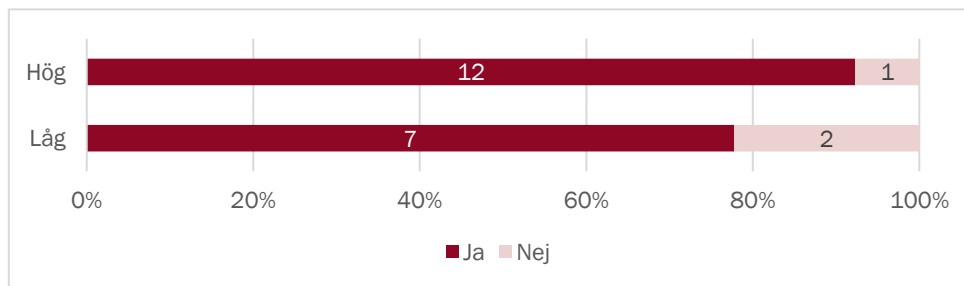


Sett till respondentgruppen som helhet är den dominerande uppfattningen att personalen haft en positiv inställning (16 av 22 har svarat Positiv på frågan, enbart sex har svarat Neutral), men vi ser att *fördelningen* skiljer sig åt mellan dem som i högre respektive lägre grad bedömer att SKR-projektet bidragit till utvecklingsarbetets resultat.

Personella resurser har redan berörts. Det hänger samman med ekonomiska resurser, men ekonomiska resurser omfattar mer och är en viktig indikation på de lokala verksamheternas förutsättningar för att bedriva utvecklingsarbete. Den första notering som ska göras utifrån diagram 24 nedan är att i stort sett samtliga kommuner uppger att de har haft tillräckliga ekonomiska resurser. Av de 22 kommuner som ingår har 19 svarat ja på frågan. Fördelningen mellan kommuner med högt respektive lågt värde på resultatvariabeln är därmed också ganska jämn. I likhet med frågan om personalens attityder är det 90 procent av kommunerna i gruppen med högt värde på resultatvariabeln som också uppger att det funnits tillräckliga ekonomiska resurser (12 av 13 kommuner), men det är också nära 80 procent (sju kommuner) med lågt värde som uppger att de har haft tillräckliga ekonomiska resurser.

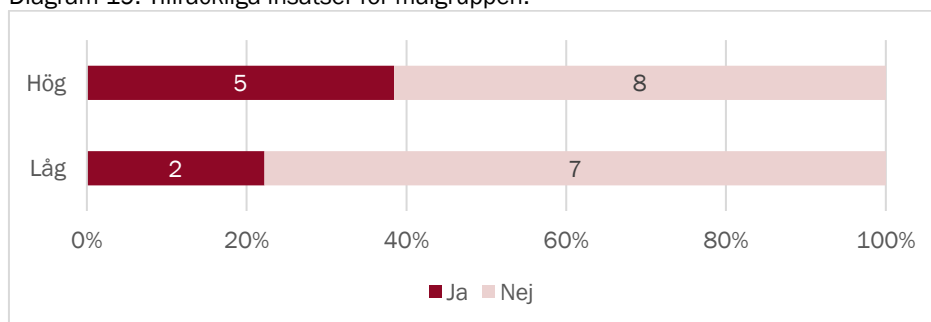
Utvärdering av utvecklingsprojekt inom ekonomiskt bistånd

Diagram 18: Tillräckliga ekonomiska resurser.



Den sista interna faktor som ingår i analysen är kontaktpersonernas uppfattning om huruvida verksamheten har tillräckliga insatser att erbjuda sin deltagare för att motverka behovet av ekonomiskt bistånd. Här är den dominerande bedömningen negativ i båda kategorierna, även om det är en något mer positiv bild bland kommuner med högt värde på resultatvariabeln (knappt 40 procent jämfört med drygt 20 procent bland kommuner med lågt värde). I motsats till frågan om ekonomiska resurser är det alltså en slagsida mot mer negativa uppfattningar i gruppen som helhet.

Diagram 19: Tillräckliga insatser för målgruppen.



Bilaga 5: Enkätundersökning

BAKGRUND

I vilken kommun är du verksam i?

Vilken funktion har du i din organisation?

- Chef
- Förste socialsekreterare
- Medarbetare: socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd
- Medarbetare: annan befattning. Ange vilken

Vilken funktion har du haft i den lokala projektgruppen inom SKR-projektet "Bryt långvarigt bistånd och utveckla verksamhetsområdet"?

- SKR:s kontaktperson
- Medverkat i projektgruppen
- Inte haft någon särskild funktion

Hur länge har du varit involverad i SKR-projektet?

- Mindre än 1 år
- 1-2 år
- 2-3 år (hela projektperioden)

På vilket sätt har du deltagit i enhetens utvecklingsarbete under perioden 2018-2020? Det är möjligt att ange flera svarsalternativ.

- Deltagit vid SKR:s nätverksträffar
- Deltagit i utvecklingsarbete lokalt, exempelvis testat nya arbetssätt
- Initierat utvecklingsarbete
- Annat sätt
- Jag har inte deltagit i utvecklingsarbetet

Vad är orsaken till att du inte deltagit i utvecklingsarbetet?

- Jag har inte blivit informerad om utvecklingsarbetet (eller SKR-projektet)
- Jag har inte haft förutsättningar att delta i utvecklingsarbetet
- Jag har valt att inte delta i utvecklingsarbetet

Utvärdering av utvecklingsprojekt inom ekonomiskt bistånd

- Annan orsak. Ange vilken

Hur nöjd är du med din delaktighet i enhetens utvecklingsarbete?

- Inte alls nöjd
- Inte särskilt nöjd
- Ganska nöjd
- Mycket nöjd

Har du deltagit i någon kompetensutvecklingsinsats under perioden 2018–2020? Det är möjligt att ange flera svarsalternativ.

- Ja, jag deltog i Linneuniversitetets utbildningsinsats
- Ja, jag har tagit del av Linneuniversitetets öppna föreläsningar
- Ja, jag har deltagit i annan utbildning. Ange vilken:
- Nej

LOKALA FÖRUTSÄTTNINGAR

Ingår verksamheten ekonomiskt bistånd i er kommun i samma förvaltning som någon av dessa verksamheter? Det är möjligt att ange flera svarsalternativ.

- Arbetsmarknadsenheten
- Vuxenutbildningen
- Integrationsenheten/etableringsenheten
- Annan/andra enhet(er)

Är verksamheten ekonomiskt bistånd samlokaliserad med annan verksamhet?

- Nej
- Ja

Med vilka verksamheter är ekonomiskt bistånd samlokaliserad? Det är möjligt att ange flera svarsalternativ.

- Arbetsmarknadsenheten
- Vuxenutbildningen
- Integrationsenheten
- Annan enhet

Utvärdering av utvecklingsprojekt inom ekonomiskt bistånd

Hur arbetar ni med digitalisering?

- Inte aktuellt hos oss
- Diskussioner pågår
- E-ansökan för återansökan är införd
- E-ansökan för alla är införd
- Automatiserad bedömning är införd
- Automatiserat beslut är infört
- Annat. Ange hur

Har verksamheten ekonomiskt bistånd under perioden 2018–2021 involverats i övergripande organisationsförändringar, exempelvis på förvaltningsnivå?

- Nej
- Ja (beskriv kort vilken organisationsförändring det handlar om)

Enligt din bedömning, hur har dessa övergripande organisationsförändringar sammantaget påverkat ert utvecklingsarbete?

- Mycket positivt
- Ganska positivt
- Varken positivt eller negativt
- Ganska negativt
- Mycket negativt
- Kan inte bedöma

Har det under projektperioden pågått andra utvecklingsprojekt inom verksamheten ekonomiskt bistånd?

- Nej
- Ja, det här (beskriv kort)

Enligt din bedömning, hur har detta/dessa projekt sammantaget påverkat ert utvecklingsarbete?

- Mycket positivt
- Ganska positivt
- Varken positivt eller negativt
- Ganska negativt
- Mycket negativt
- Kan inte bedöma

Utvärdering av utvecklingsprojekt inom ekonomiskt bistånd

Vilka funktioner har ingått i er projektgrupp?

- Chef ekonomiskt bistånd
- Chef AME
- Förste socialsekreterare
- Socialsekreterare
- Verksamhetsutvecklare eller liknande
- Handläggare AME
- Annan. Ange vilken funktion

Har den lokala projektgruppen, enligt din uppfattning, bestått av rätt personer/funktioner?

- Ja
- Nej. De här personerna eller funktionerna har saknats

Har personer i den lokala projektgruppen bytts ut under projektets gång?

- Nej
- Ja, någon person
- Ja, flera personer

Vad uppfattar du är det huvudsakliga skälet till att person(er) i den lokala projektgruppen bytts ut?

Har ni haft tillräckligt med ekonomiska resurser för att driva utvecklingsarbetet inom ramen för SKR-projektet?

- Helt och hållet
- Huvudsakligen
- Bara delvis
- Inte alls

Har ni haft tillräckligt med personella resurser för att driva utvecklingsarbetet inom ramen för SKR-projektet?

- Helt och hållet
- Huvudsakligen
- Bara delvis
- Inte alls

Enligt din bedömning, hur har personalens attityder/inställning påverkat ert utvecklingsarbete?

- Mycket positivt
- Ganska positivt

Utvärdering av utvecklingsprojekt inom ekonomiskt bistånd

- Varken positivt eller negativt
- Ganska negativt
- Mycket negativt
- Kan inte bedöma

Hur uppfattar du att era klienter har reagerat på nya arbetssätt eller nya rutiner (exempelvis e-ansökan eller tätare kontakt)?

- Mycket positivt
- Ganska positivt
- Varken positivt eller negativt
- Ganska negativt
- Mycket negativt
- Kan inte bedöma
- Vi har inte infört nya arbetssätt eller rutiner

UTVECKLING SAR BETETS INNEHÅLL

Vad har ert utvecklingsarbete huvudsakligen handlat om? Flera svarsalternativ är möjliga.

Brukarmedverkan

- Individuell medverkan (t. ex. handlingsplan som är formulerad tillsammans med klienten)
- Kollektiv medverkan (t. ex. brukarråd el liknande)
- Brukarenkät (synpunkter från brukare)
- Annan brukarmedverkan. Ange vilken

Förändrade metoder och arbetssätt för socialsekreterarna

- Vid nybesök. Ange vilka förändringar som genomförts
- I utredningsarbetet. Ange vilka förändringar som genomförts
- Annan metod/arbetssätt. Ange vilken

Verktyg för kartläggning och utredning av individen

- Instrument X
- Förutsättningar inför arbete (FIA)
- Annat verktyg för kartläggning och utredning. Ange vilken

Utvärdering av utvecklingsprojekt inom ekonomiskt bistånd

Förändrad intern organisering

- Beskriv hur den interna organisationen har förändrats

Utvecklad samverkan med annan aktör eller verksamhet

- Arbetsförmedlingen
- Försäkringskassan
- Vården - primärvårdsnivå
- Vården - specialistnivå
- Arbetsmarknadsenhet
- Vuxenutbildningen
- Andra verksamheter inom Individ- och familjeomsorgen
- Organisationer i civilsamhället
- Näringslivet
- Andra kommuner
- Annan aktör/verksamhet. Ange vilken

Annat innehåll som inte fångas av ovanstående

- Beskriv vad

Den gemensamma målgruppen i SKR-projektet var personer med långvarigt biståndsmottagande (minst 10 månader under ett kalenderår). Har ni inom denna grupp prioriterat någon av följande undergrupper? Det är möjligt att ange flera svarsalternativ.

- Unga
- Utrikes födda
- Barnfamiljer
- Sjuka utan sjukpenninggrundande inkomst (SGI)
- Personer som uppbär aktivitetsersättning
- Annan målgrupp. Ange vilken
- Vi har inte gjort någon prioritering av undergrupper

Bedömer du att ni har tillräckliga insatser för att kunna ge långvariga biståndsmottagare stöd i att nå egen försörjning?

- Ja
- Nej. Ange vilka ni saknar

METODER FÖR UTVECKLINGSARBETE

Har ni i ert utvecklingsarbete gjort något av följande? Det är möjligt att ange flera svarsalternativ.

- Gjort en målgruppsinventering
- Tagit fram individbaserad statistik
- Tagit fram gruppbaserad statistik
- Prövat nytt och utvärderat (exempelvis genom PGSA-hjulet)
- Visualiserat framsteg i arbetsgruppen (exempelvis genom s.k. lean-tavlor)

Har ni idag regelbunden uppföljning av hushåll med långvarigt biståndsmottagande?

- Nej
- Ja
- Vet ej

Använder ni information från uppföljningen av hushåll med långvarigt biståndsmottagande för verksamhetsutveckling?

- Nej
- Ja
- Vet ej

Har möjligheterna att använda statistik i din organisation varit ett hinder för utvecklingsarbetet?

- Nej
- Ja
- Vet ej

Vad av följande har varit ett hinder?

	Inget hinder	Visst hinder	Betydande hinder
Kompetens att ta fram statistik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kompetens att analysera och tolka statistik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunens verksamhetssystem	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tid att arbeta med statistik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Utvärdering av utvecklingsprojekt inom ekonomiskt bistånd

Frågan har inte prioriterats i min organisation

Annat. Ange vad

Har några av de arbetssätt som prövats i verksamheten under projekttiden formaliserats genom exempelvis rutiner eller liknande?

- Nej
- Ja. Ange på vilket sätt:

Har ni under perioden 2018–2021 vänt er till en aktör på regional nivå, ett kommunal/regionförbund, en FoU-enhet eller liknande, för stöd i ert utvecklingsarbete?

- Ja
- Nej
- Vet inte
- Det finns inte någon sådan aktör

STÖDET FRÅN SKR

Uppfattar du att följande stöd som SKR tillhandahållit har underlättat ert utvecklingsarbete?

	Inte alls	I viss grad	I ganska hög grad	I mycket hög grad	Kan ej bedöma	Ej aktuellt
Stöd att formulera projektplan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fysiskt besök från projektledningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Digitalt besök av projektledningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dialog med projektledning via mejl eller telefon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Den gemensamma projektytan Project Place	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Statistikpaketet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stöd i att få fram verksamhetsstatistik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Linnéuniversitetets utbildning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Processledning under nätverksträffarna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erfarenhetsutbyte med andra kommuner i samband med nätverksträffarna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Utvärdering av utvecklingsprojekt inom ekonomiskt bistånd

Att få lyssna på inbjudna gäster under nätverksträffarna

Annat innehåll. Ange vilket.

Var det någon programpunkt under nätverksträffarna som var särskilt viktig för ert utvecklingsarbete?

- Nej
- Ja. Ange vilken/vilka

Har du fått kunskaper eller insikter under projektet som du inte hade innan? Vad i så fall?

- Nej
- Ja. Ange vad

Är det något stöd från SKR som du saknat under projekttiden?

- Nej
- Ja, det här

RESULTAT

Bedömer du att ert deltagande i SKR-projektet bidragit till några av följande resultat i din verksamhet?

	Inga resultat	Visst resultat	Betydande resultat	Kan ej bedöma	Ej aktuellt
Intern samverkan inom kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Extern samverkan med aktörer utanför kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nya arbetssätt eller metoder att möta behoven hos personer med långvarigt biståndsmottagande	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nya arbetssätt eller metoder att involvera brukare i utvecklingsarbete	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Långsiktiga kompetensförsörjningsmöjligheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
En ändamålsenlig organisering av arbetet för att motverka långvarigt biståndsmottagande	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Hur bedömer du förutsättningarna för att dessa resultat ska leva kvar i verksamheten över tid?

- Mycket goda
- Ganska goda
- Ganska dåliga

Utvärdering av utvecklingsprojekt inom ekonomiskt bistånd

- Mycket dåliga
- Kan inte bedöma

Upplever du att du under perioden 2018–2020 fått

	Inte alls	I viss grad	I ganska hög grad	I mycket hög grad	Kan ej bedöma	Ej aktuellt
Mer tid för möte med klienter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tillgång till bättre arbetssätt och metoder för utredning av klienternas förutsättningar och behov	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tillgång till mer ändamålsenliga insatser för målgruppen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kunskap som ger stöd i att bedriva meningsfullt klientarbete	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Har utvecklingsarbetet medfört någon annan förändring av betydelse som inte nämns ovan?

- Nej
- Ja. Ange vilken

Är det något du vill tillägga?

- Nej
- Ja, det här

Bilaga 6: Innehåll i nätverksträffar

Tillfälle	Innehåll enligt dagordning	Inbjudna externa gäster
<p>1</p> <p>(fysisk träff 1–2 oktober 2018)</p>	<p>Inledning SKR</p> <p>Leda för resultat</p> <p>Leda komplexa organisationer</p> <p>Problemformulering</p> <p>Studier om brukarmedverkan och bedömningsinstrument</p> <p>Utbildning och ökad kompetens</p> <p>Effektutvärdering</p> <p>Angereds arbete kring ekonomiskt bistånd</p>	<p>2 forskare Stockholms universitet</p> <p>Doktorand Lunds universitet</p> <p>Forskare IFAU</p> <p>Lektor socialt arbete, Högskolan i Jönköping</p> <p>Områdeschef, Göteborgs stad</p> <p>Sektionschef SKL</p>
<p>2</p> <p>(fysisk träff 3–4 december 2018)</p>	<p>Projektplanering</p> <p>Mätbara mål, statistik och testa i liten skala (PGSA-hjulet)</p> <p>Statistisk processkontroll</p> <p>Systematisk uppföljning</p> <p>FIA och SUE, systematisk uppföljning</p> <p>Att utreda, samplanera och utvärdera med Instrument X</p>	<p>Direktör/avdelningschef SKL</p> <p>Forskare Linköpings universitet</p> <p>Forskare Socialstyrelsen</p> <p>Koordinator KNUT – kommunalt nätverk för utveckling</p> <p>FoU-ledare region Jönköping</p>
<p>3</p> <p>(fysisk träff 4–5 mars 2019)</p>	<p>Utvärdering av utvecklingsprojektet</p> <p>Att organisera förbättringsarbetet på hemmaplan</p> <p>Arbete med jämställdhet och unga vuxna</p> <p>Digitalisering</p> <p>Kunskap om ekonomiskt bistånd genom nationella nyckeltal och lokal uppföljning – vad finns och hur gör man när data saknas?</p> <p>Analysdagar i Östersund</p>	<p>Forskare, FoU i väst, GR</p> <p>2 konsulter PwC</p> <p>Förbundsjurist SKL</p> <p>2 utredare Socialstyrelsen</p> <p>Avdelningschef, socialtjänst Öster, Malmö stad.</p> <p>Samordnare SKL</p> <p>Projektledare och statistiker från RKA</p> <p>Kvalitetssamordnare Östersund</p>
<p>4</p>	<p>Implementera förbättringsarbete</p>	<p>Samordnare SKL</p>

Utvärdering av utvecklingsprojekt inom ekonomiskt bistånd

<p>(fysisk träff 6–7 maj 2019)</p>	<p>Samverkan med AF, FK och hälso- och sjukvård</p> <p>SIP</p> <p>Tjänstedesign</p> <p>Återkoppling projektplaner</p> <p>Brukarmedverkan</p> <p>Brukarutveckling i Helsingborg</p>	<p>Utredare, SKL</p> <p>Enhetschef Burlövs kommun</p> <p>Avd chef och överdirektör från Försäkringskassan, överdirektör från Arbetsförmedlingen, sektionschef SKL</p> <p>Verksamhetsutvecklare och brukarutvecklare Helsingborgs stad</p>
<p>5</p> <p>(fysisk träff den 7–8 oktober 2019)</p>	<p>Barnrättsperspektiv inom ekonomiskt bistånd</p> <p>Diffus problematik – psykisk ohälsa och missbruk av alkohol, droger samt spel</p> <p>Studierna Brukarmedverkan och Instrument X</p> <p>Integration</p> <p>Kommunala arbetsmarknadsinsatser</p>	<p>Utredare SKL</p> <p>Jurist SKL</p> <p>Samordnare SKL,</p> <p>Leg. psykolog</p> <p>Leg. Psykoterapeut och samordnare samtalsmottagning unga vuxna, Kaosam i Lund</p> <p>2 forskare Stockholms universitet</p> <p>Kommunrepresentanter som pratar om integration</p>
<p>6</p> <p>(fysisk träff 9–10 december 2019)</p>	<p>Personalläget</p> <p>Strategi för långsiktig kompetensförsörjning</p> <p>Tema kompetensförsörjning – resultat av enkät och intervjuer av deltagande kommuner</p> <p>Chefoskopet och chefers förutsättningar</p> <p>Professionsgrupper (socialchefer, IFO-chefer osv) diskuterar chefers förutsättningar</p> <p>Samverkan som ett led i verksamhetsutvecklingen!</p> <p>Samverkan mellan förtroendevalda och tjänstemannaledning</p> <p>Rollfördelning tjänstemannaledning och förtroendevalda – mina erfarenheter som KD [sic!] i flera kommuner</p> <p>Framtida utmaningar inom välfärden</p>	<p>Sektionschef, arbetslivssektionen SKL</p> <p>3 Utredare SKL</p> <p>Förhandlingschef, Vision</p> <p>Förhandlingschef Akademikerförbundet SSR</p> <p>Avdelningschef, utbildning och arbetsmarknad, SKL</p> <p>Sektionschef, demokrati och styrning, SKL</p> <p>Avdelningschef, ekonomi och styrning, SKL</p> <p>Kommunalråd (M), Socialnämndens ordförande, Solna stad och</p>

Utvärdering av utvecklingsprojekt inom ekonomiskt bistånd

		ordförande i Beredning för socialpolitik och individomsorg, SKL.
7 (fysisk träff 9–10 mars 2020)	Läget på Arbetsmarknaden Kommuner berättar om sitt utvecklingsarbete Dialogcafé på temana; brukarmedverkan, digitalisering, kunskapsstöd, samverkan och statistik och uppföljning. Kommunvis dialog om utvecklingsarbetet.	Utredare från SKR
8 (digital träff 11–12 maj 2020)	Kommunikation Stötta och bemöta personer med psykisk ohälsa på ett bra sätt? En välfungerande sjukskrivningsprocess Samverkan med primärvården kring sjukskrivningar Coronavirusets påverkan	Kommunikationsstrateg SKR Sektionschef Landskrona kommun Samordnare för Uppdrag psykisk hälsa på SKR, Utredningssekreterare berättar om Utredningen för en välfungerande sjukskrivningsprocess
9 (digital träff)	Statistik och verksamhetssystem Kommuner berättar om sitt utvecklingsarbete SKR:s handbok i kommuners samverkan med sociala företag Projektet ”Fler vägar in”	Utvecklingsledare kring sociala företag, Region Örebro län Hållbarhetsspecialist, Upphandlingsmyndigheten Nationell och lokal projektledare för ”Fler vägar in”, HR-strateg, Gävle kommun
10 (digital träff den 7 december 2020)	Nyheter från SKR Kommuner berättar om sitt utvecklingsarbete Gruppdiskussion	Utredare från SKR
11 (digital träff)	Förändringsarbete i praktiken – samlade erfarenheter och mönster av utvecklingsarbete inom området. Digitalisering inom ekonomiskt bistånd Diskussion – uppföljning och återkoppling Enkät	VD SKR Programansvarig SKR Analytiker FoU i Väst/GR Enhetschef AME Varbergs kommun

Bilaga 7: Utveckling av ekonomiskt bistånd över tid

Tabell 13: Nettokostnader ekonomiskt bistånd, kr/invånare.

	2017	2018	2019
Alla kommuner (ovägt medel)	1 024	1 069	1 128
Alingsås	488	536	592
Avesta	1 960	2 004	2 200
Borlänge	2 020	2 193	2 394
Borås	749	738	716
Burlöv	1 576	1 556	1 538
Filipstad	2 860	3 562	4 220
Gotland	1 092	1 044	1 167
Hammarö	565	660	718
Härnösand	1 171	1 115	839
Hörby	869	960	1 132
Karlstad	1 271	1 373	1 428
Landskrona	1 817	1 929	2 020
Ludvika	2 098	2 594	2 799
Luleå	883	908	842
Lysekil	1 138	1 084	1 220
Malmö	3 682	3 672	3 794
Mark	1 098	1 114	1 032
Mjölby	896	726	694
Motala	1 006	1 102	998
Möndal	1 149	970	972
Nordanstig	1 043	1 347	1 022
Piteå	722	846	811
Riket	1 284	1 311	1 341
Sundsvall	1 283	1 299	1 388
Säffle	836	1 001	1 041
Södertälje	3 095	2 507	2 104
Timrå	1 411	1 589	1 675
Östersund	1 106	1 114	1 201

Utvärdering av utvecklingsprojekt inom ekonomiskt bistånd

Tabell 14: Antal biståndsmottagare.

	2017	2018	2019
Alingsås	816	895	879
Avesta	1461	1623	1604
Borlänge	4494	4419	4384
Borås	3230	2670	2353
Burlöv	..	669	748
Filipstad	1197	1274	1365
Gotland	2127	2199	2198
Hammarö	324	304	349
Härnösand	1403	1390	1295
Hörby	556	552	462
Karlstad	3960	3868	3962
Landskrona	2762	2547	2238
Ludvika	2357	2659	2738
Luleå	2182	2067	2102
Lysekil	805	665	806
Malmö	30 386	30 225	29 338
Mark	1124	996	954
Mjölby	852	977	942
Motala	1552	1505	1543
Mölnadal	1950	1919	1726
Nordanstig	391	439	392
Piteå	1229	1269	1156
Riket	407 289	393 457	381 237
Sundsvall	3905	3712	3535
Säffle	962	1027	1092
Södertälje	4631	4267	3776
Timrå	762	782	751
Östersund	2181	2100	2091

Tabell 15: Antal biståndsmottagare 2019 fördelat på kön, vuxna/barn.

	Totalt	Vuxna	Kvinnor	Män	Barn
Alingsås	879	628	266	362	251
Avesta	1604	1026	477	549	578
Borlänge	4384	2384	1173	1211	2000
Borås	2353	1644	774	870	709
Burlöv	748	513	251	262	235
Filipstad	1365	812	365	447	553
Gotland	2198	1517	672	845	681
Hammarö	349	246	110	136	103
Härnösand	1295	857	381	476	438
Hörby	462	322	146	176	140
Karlstad	3962	2756	1265	1491	1206
Landskrona	2238	1496	734	762	742

Utvärdering av utvecklingsprojekt inom ekonomiskt bistånd

Ludvika	2738	1620	748	872	1118
Luleå	2102	1521	655	866	581
Lysekil	806	545	246	299	261
Malmö	29 338	18 653	9227	9426	10 685
Mark	954	632	287	345	322
Mjölby	942	615	284	331	327
Motala	1543	1013	454	559	530
Möndal	1726	1135	528	607	591
Nordanstig	392	269	139	130	123
Piteå	1156	806	351	455	350
Riket	381 237	248 294	115 777	132 517	132 943
Sundsvall	3535	2392	1104	1288	1143
Säffle	1092	663	329	334	429
Södertälje	3776	2856	1547	1309	920
Timrå	751	522	254	268	229
Östersund	2091	1389	629	760	702

Tabell 16: Antal vuxna biståndsmottagare 2019, fördelat på inrikes/utrikes födda.

	Vuxna	Inrikes	Utrikes
Alingsås	628	287	341
Avesta	1026	304	722
Borlänge	2384	705	1679
Borås	1644	475	1169
Burlöv	513	176	337
Filipstad	812	288	524
Gotland	1517	934	583
Hammarö	246	137	109
Härnösand	857	315	542
Hörby	322	160	162
Karlstad	2756	1353	1403
Landskrona	1496	466	1030
Ludvika	1620	517	1103
Luleå	1521	902	619
Lysekil	545	202	343
Malmö	18 653	4431	14 222
Mark	632	335	297
Mjölby	615	280	335
Motala	1013	349	664
Möndal	1135	425	710
Nordanstig	269	137	132
Piteå	806	468	338
Riket	248 294	86 019	162 275
Sundsvall	2392	1092	1300
Säffle	663	208	455
Södertälje	2856	666	2190

Utvärdering av utvecklingsprojekt inom ekonomiskt bistånd

Timrå	522	267	255
Östersund	1389	660	729

Tabell 17: Barn i befolkningen som ingår i familjer med långvarigt ekonomiskt bistånd (andel).

	2017	2018	2019
Alla kommuner (ovägt medel)	1,7	1,8	2,0
Riket	2,2	2,2	2,4
Alingsås	0,7	0,6	0,9
Avesta	3,1	3,0	4,0
Borlänge	7,3	7,6	7,7
Borås	1,4	1,1	1,0
Burlöv		0,8	1,5
Filipstad	6,5	8,1	10,5
Gotland	1,2	1,1	1,5
Hammarö	0,3	0,5	0,6
Härnösand	1,7	1,6	1,6
Hörby	1,1	1,2	1,4
Karlstad	1,9	1,9	2,0
Landskrona	4,1	3,6	3,4
Ludvika	5,6	7,2	7,3
Luleå	0,9	1,0	1,3
Lysekil	1,9	2,2	2,3
Malmö	6,9	6,7	7,4
Mark	1,1	0,7	1,2
Mjölby	1,4	0,9	1,2
Motala	2,3	2,1	2,3
Mölnadal	1,5	1,8	1,9
Nordanstig	1,1	1,5	1,0
Piteå	1,2	0,9	1,2
Sundsvall	2,2	2,3	2,6
Säffle	2,9	3,0	4,8
Södertälje	3,3	2,6	2,2
Timrå	2,0	2,2	2,4
Östersund	1,2	1,2	1,6

Bilaga 8: Intervjuguide kontaktpersoner

1. Inledning

Kommun:

Namn

Roll/funktion i verksamheten

Roll/funktion i utvecklingsprojektet

2. Bakgrund

Vilket var skälet till att verksamheten valde att medverka i projektet?

Vilka personer/funktioner var delaktiga i formuleringen av projektplanen?

Skulle du säga att utvecklingsarbetet innebär något...

- Nytt
- Förstärker befintligt arbete
- Annat, nämligen:

Pågår andra utvecklingsprojekt parallellt inom ekonomiskt bistånd?

- Om ja, hur påverkar det ert projekt?

3. Vad har hänt under projekttiden?

Kan du beskriva vad som hänt i projektet så långt.

Har ni gjort justeringar avseende...?

- Målsättning
- Aktiviteter
- Genomförande
- Annat

Vad var skälet till justeringarna?

4. Resultat

Kan du redan nu se resultat av utvecklingsarbetet i form av förändringar i organisationen?

- Om ja, vilka?
- Vilka förutsättningar har varit viktiga för att uppnå förändringarna?
- Om nej, vad tror du det beror på att ni ännu inte ser några resultat?

5. Hur fungerar den lokala projektorganisationen

Vilka ingår i den lokala arbetsgruppen?

Är gruppen funktionell, dvs "rätt" personer med kunskap och mandat att ta beslut?

Om nej, vad saknas (personer/ funktioner med kunskap, mandat)

Hur är styrgruppen för projektet sammansatt?

Är styrgruppen engagerad?

Utvärdering av utvecklingsprojekt inom ekonomiskt bistånd

Upplever du att utvecklingsarbetet är prioriterat från....

- Verksamhetsledningen
- Förvaltningsledningen
- Politiken

På vilket sätt?

6. Utvecklingsprojektets relation till ordinarie verksamhet.

Involveras all berörd personal i utvecklingsarbetet?

- Om ja, på vilket sätt?
- Om nej, vilka nås inte av utvecklingsarbetet?

Hur förs informationen från projektgruppen över till övrig personal?

Hur skulle du säga att utvecklingsarbetet uppfattas av berörd personal?

7. Stödet från SKL

Hur uppfattar du stödet från SKL avseende:

- Formulera en relevant och tydlig projektplan
- Genomföra utvecklingsarbetet på hemmaplan?
- Bidra med ny kunskap om verksamhetsområdet ek bist?
- Ge förbättrade förutsättningar att utöva ett bra ledarskap?
- Ökad samverkanskompetens (vi vet vad vi ska samverka om och hur)
- Arbeta med brukarmedverkan

Är det något i stödet som inte fungerat/något som saknats?

- Om ja – vad?

Utbildningen från Linnéuniversitetet

Deltar du eller dina medarbetare i den webbaserade utbildningen som erbjuds via Linnéuniversitetet?

- Om ja, i vilken utsträckning bedömer du att utbildningen ger kunskap som bidrar till att ni når målet med ert utvecklingsarbete?

Stödet via RSS

Känner du till vilka personer som sitter i den regionala samverkans- och stödstrukturerna för ditt län?

Har ni i projektet varit i kontakt med någon av dem för att diskutera ert projekt?

Har ni i projektet fått någon form av stöd från dem?

- Om ja – vilken typ av stöd? Om nej – vad tror du är skälet till det

Har du en tydlig bild av på vilket sätt dessa personer kan utgöra ett stöd för ert projekt?

Utvärdering av utvecklingsprojekt inom ekonomiskt bistånd

Sammanfattningsvis...

Utöver det vi pratat om hittills finns det något särskilt du saknar i stödet från SKL ?.....

Sett till genomförandet av utvecklingsarbetet så långt..

- vilka aspekter har främjat genomförandet?
- vilka hinder har ni stött på?

8. Utvecklingsarbetets hållbarhet

Om vi ser till utvecklingsarbetet på lite längre sikt – finns det idag en tydlig plan för hur resultatet ska leva vidare efter projektets slut?

- Om nej, bedömer du att det finns goda förutsättningar för att resultaten ska leva vidare efter projektets avslut?
- Vad uppfattar du behöver göras för att skapa goda förutsättningar för resultatens överlevnad?

9. Är det något du vill tillägga?

.....

Bilaga 9: Intervjuguide socialsekreterare

Informera och fråga först om:

- Ni har fått ett informationsbrev. Är det några frågor som ni har om det?
- Beskriva ramarna:
 - o Beskriva våra roller.
 - o Vi spelar in, och så här kommer vi hantera materialet.
 - o Konfidentialitet (inget skall kopplas till intervjupersonen).
 - o Förklara att deltagarna får hoppa över frågor eller avsluta intervjun när de så önskar.
 - o Förklara att de kan vända sig till moderatorn efter intervjun om de vill berätta något som kan vara svårt att uttrycka i fokusgruppen. Kontaktuppgifter finns på informationsbrevet.
- Inte prata för mycket i munnen på varandra.
- Uppmuntra till reflektion och samtal.

Öppningsfråga

1. Vad heter du och vilken kvällskurs skulle du läsa om du hade tid och möjlighet?

Introduktionsfråga

2. Hur länge har ni arbetat inom ekonomiskt bistånd i kommunen?
3. Hur länge har ni arbetat inom verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd?

Övergångsfråga

4. Känner ni till SKR-projektet och vad er kommun gjort inom ramen för detta projekt?
5. På vilket sätt och hur mycket har ni varit involverade i SKR-projektet i er kommun?

Nyckelfrågor

6. Kan ni ge ett exempel på förbättringsarbete som ni genomfört inom ramen för SKR-projektet som fungerat bra?
 - o Berätta lite kort om innehållet!
 - Vilket problem skulle förbättringsarbetet bemöta?
 - Vad skulle förbättringsarbetet leda fram till?
 - Har idén med detta förbättringsarbete varit tydlig för er i arbetsgruppen? (Fanns det tydliga mål?)
 - Hur uppfattade ni förbättringsarbetet? (Var det en bra eller dålig idé? Hur såg dom på det i början respektive nu?)
 - Har ni gjort några anpassningar under tiden? (Vilka?)
 - Har detta förbättringsarbete krävt samarbete med några externa aktörer? (Om ja, vilka och hur har det fungerat?)
 - Vet ni om förbättringsarbetet lyckats skapa den tänkta förbättringen?
 - Om ja - hur vet ni det? Om nej - varför vet ni inte det?
 - o Vad var det som gjorde att det fungerade bra? Vad var viktigt för att förbättringsarbetet skulle bli framgångsrikt?
 - Var det rätt personer som deltog i förändringsarbetet? (varför var det rätt personer?)
 - Fick ni/dessa personer rätt utbildning?

Utvärdering av utvecklingsprojekt inom ekonomiskt bistånd

- Fick ni/dessa personer rätt handledning/stöd? (av medarbetare och/eller chef)
 - Vilka andra resurser var viktiga?
 - Skulle ni säga att detta förbättringsarbete mötte ett verkligt behov i verksamheterna?
 - Vad tänker ni om hållbarheten i detta utvecklingsarbete? Kommer det förändra någonting på lång sikt? (Vad främjar eller hindrar hållbarheten?)
 - Finns det finansiering för att fortsätta (om de kan svara på det?)
 - Är det tydlighet vad som ska hända framöver?
 - Finns förbättringen i era arbetsbeskrivningar, styrdokument eller i era internutbildningar)
 - Skulle ni säga att det på högre nivå i organisationen finns ett intresse och efterfrågan på just detta förbättringsarbete(aktivt ägarskap)?
7. Kan ni ge ett exempel på förbättringsarbete som genomförts inom ramen för SKR-projektet som inte fungerat lika bra? (om inte be dem exemplifiera annat förbättringsarbete)
- Berätta lite om innehållet!
 - Vad var hindren? Varför fungerade det inte?
8. Ni som jobbar i verksamheten sitter på viktig kunskap och förståelse som vi gärna vill ta del av. Därför undrar vi vad ni tänker är viktigt att arbeta med för att vidareutveckla verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd? (oberoende av just SKR:s utvecklingsarbete)
- Vilka områden?
 - Varför är de viktiga?
 - Varför fungerar det inte idag?
 - Vilket område är viktigast?
 - Hur ska man arbeta med att utveckla verksamhetsområdet, vilket stöd behövs i verksamheterna? Vilket stöd behöver ni?

Avslutande frågor

9. Något mer som ni vill lägga till som vi inte har berört?