

Att bryta mönster

OM SEX KOMMUNERS FRAMGÅNGSRIKA ARBETE MED
EKONOMISKT BISTÅND

Förord

I Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd presenterar Socialstyrelsen ett antal variabler och uppgifter rörande det ekonomiska biståndet. Denna skrift är ett komplement till Öppna jämförelser och innehåller en studie av sex kommuners arbetssätt och erfarenheter. Skriften beskriver också faktorer som är betydelsefulla för kostnaderna och för antalet biståndsmottagare i kommunerna.

Syftet är att fördjupa diskussionen i kommunerna om hur man kan agera för att förhindra att människor blir kvar i ett biståndsbehov. Målet är att så många som möjligt får egen försörjning genom eget arbete.

Lena Hörngren har hjälpt oss med de intervjuer som ligger till grund för skriften. Alla synpunkter och bedömningar är hennes utifrån intervjuerna med ansvariga i Fagersta, Haninge, Haparanda, Huddinge, Hässleholm och Klippan.

Vi tackar dem för deras medverkan.

Stockholm i april 2013

Per-Arne Andersson

Direktör/avdelningschef

Avdelningen för lärande och arbetsmarknad

Innehåll

Sammanfattning	5
Öppna jämförelser	6
Bakgrundsmåtten avgörande för biståndet	7
Sambandet inte hundra procentigt	8
Kommuner med bra resultat.....	8
Arbetslinjen gäller	10
Arbetslinjen organiseras olika	10
Tätare möten för att åstadkomma förändring.....	11
Arbetslivscoachen med från början.....	11
Mest samverkan med Arbetsförmedlingen.....	12
Exempel: Kommunbryggan, Fagersta.....	12
Stolarna står tätt	14
Samarbete mellan chefer viktigt.....	14
Etableringsreformen på gott och ont	15
Mycket sker i samverkansförbunden.....	16
Exempel: ÄGG-möten i Hässleholm	16
Fokus på ungdomarna	18
Problem som borde ha upptäckts tidigare.....	18
Gymnasieavhopparna en riksgrupp	19
Exempel: Framtidsverkstan och Slussen, Huddinge	20
Ledarskapet är avgörande	21
Professionalism men aldrig slentrian	21
Nödvärdigt att mäta även om det som är svårsmätt	22
Projekt ger tid och tar tid	24
Ansträngningar för att rädda de bästa projektidéerna.....	24
Projektformens för- och nackdelar	25
Långsiktiga effekter saknas ofta.....	25
Avslutande reflektioner	26
Kommunfakta	27
Fagersta	27
Haninge	27
Haparanda.....	28
Huddinge	29
Hässleholm.....	29
Klippan	30

Sammanfattning

Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd visar att det finns ett tydligt samband mellan kommunens socioekonomiska sammansättning och höga kostnader för ekonomiskt bistånd, andel biståndsmottagare och bidragslängd. Sambandet är dock inte hundra procentigt. Det finns kommuner som trots tunga sociala indikatorer har lägre kostnader än förväntat för ekonomiskt bistånd. Chefer och handläggare i sex sådana kommuner har intervjuats för att få fram vad de gör som kan förklara resultaten. Slutsatsen är att det inte finns någon enkel förklaring eller någon speciell metod. Dock finns några tydliga gemensamma drag. Intervjuerna visar att ett antal faktorer tillsammans eller var för sig påverkar arbetet med ekonomiskt bistånd:

- Alla de intervjuade kommunerna har tydligt fokus på arbetslinjen för att biståndsmottagarna så snabbt som möjligt ska klara egen försörjning. Organisationen skiljer sig dock åt.
- Man har ett nära samarbete med Arbetsförmedlingen för att förhindra att någon faller mellan stolarna och för att använda resurser på bästa sätt.
- Ungdomsarbetslösheten tas på största allvar. Ungdomsarbetslösheten är ett skäl till växande oro. Det är viktigt att förhindra gymnasieavhopp, men kommunerna jobbar också aktivt med olika projekt för att få ungdomar till jobb eller utbildning.
- Ett tydligt ledarskap är en förutsättning för att åstadkomma det systematiska och målmedvetna arbete som ger resultat.
- Projekt är ett vanligt sätt att skaffat sig mer tid och resurser för att arbeta med utsatta grupper. Projektformen har dock inte bara fördelar och en del kommuner har valt att avstå andra arbetsmetoder.

Öppna jämförelser

Resultaten från Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd kan vid en snabb blick ses som en bekräftelse av en gammal sanning: Kommuner och stadsdelar med svåra sociala förutsättningar har högre kostnader och fler i långvarigt bistånd än de som har mer lyckligt lottade invånare med jobb och utbildning. En närmare genomgång av materialet visar dock att det även finns kommuner som trots tunga sociala indikatorer har förhållandevis låga kostnader. Syftet med denna rapport är att undersöka vad dessa kommuner gör, för att se om det finns lärdomar att dra och om kommunerna därmed kan fungera som goda exempel.

Socialstyrelsen har i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) publicerat *Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd* för 2011 och 2012. Enligt Socialstyrelsens handlingsplan ska ytterligare rapporter publiceras 2013 och 2014. Syftet är att ge beslutsfattare på lokal och nationell nivå beslutsunderlag och att stödja kommunernas arbete med att förbättra verksamheten. Jämförelserna ska också ge brukare, allmänhet och intresseorganisationer en inblick i hur verksamheten fungerar och hur resurserna används.

Registerdata från den officiella statistiken ger sex indikatorer, fem kostnadsmått samt tio bakgrundsmått för att belysa de socioekonomiska förutsättningarna. Som komplement till dessa registerdata har Socialstyrelsen genomfört en enkätundersökning bland kommunerna. Enkätsvaren ger underlag för de 20 indikatorer i Öppna jämförelser som mäter kommunernas förutsättningar för god kvalitet. Det är till exempel rutiner för samverkan, användning av strukturerade utredningsmallar, chefsstöd till handläggarna och förekomsten av en undertecknad genomförandeplan.

Kostnaderna för introduktionsersättning samt ekonomisk ersättning till nyanlända ingår inte eftersom detta är Arbetsförmedlingens ansvar sedan den 1 december 2010.

I korthet visar 2012 års Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd följande:

- Arbetslöshet eller sjukdom är den främsta förklaringen till att människor behöver ekonomiskt bistånd. Ändå saknar de flesta kommuner gemensamma skriftliga rutiner för att samarbeta med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, primärvården och psykiatrin.
- Andelen biståndsmottagare i befolkningen var 4,4 procent, en minskning med 0,1 procentenheter jämfört med 2011.
- Andelen barn som ingår i hushåll som får ekonomiskt bistånd minskade med 0,1 procentenheter jämfört med 2011 och uppgår nu till 7,0 procent.

- Andelen vuxna med långvarigt (10–12 månader) eller mycket långvarigt behov av bistånd var 34,3 respektive 21,3 procent. Andelen långvariga biståndsmottagare är högst i storstadslänen.
- Andelen unga vuxna med ekonomiskt bistånd minskade med 0,7 procentenheter till 8,1 procent jämfört med året innan. 65 procent av kommunerna erbjuder den här gruppen arbetsfrämjande insatser inom en månad från den första kontakten.
- Kostnaden för ekonomiskt bistånd varierar från 51 kronor per år och invånare i Laxå, till 2 820 kronor per år och invånare i Södertälje.
- Andelen biståndsmottagare i befolkningen är lägst i Laxå och Vellinge med 0,6 procent. Eskilstuna har högst andel biståndsmottagare, 10,4 procent.
- Andelen som har fått ekonomiskt bistånd i mer än tre år varierar från 0 procent i Laxå och Sorsele till 34,4 procent i Landskrona.
- Rosengård i Malmö är den stadsdel som har landets högsta kostnad per invånare (6 756 kronor) och den högsta andelen biståndsmottagare i befolkningen (27,1 procent). Den stadsdel som har högst andel med mycket långvarigt bistånd är Södra Innerstaden i Malmö med 38,1 procent.

Bakgrundsmåtten avgörande för biståndet

Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd innehåller både resultatindikatorer och bakgrundsmått som möjliggör en mer ingående analys av kommunernas värden. Precis som i andra Öppna jämförelser används färgkoden grönt, gult och rött för att ge en indikation på hur respektive kommun ligger till. De 25 procent av kommunerna med lägst värden (i detta fall positivt) på respektive indikator har färgkoden grön, de 50 procent som ligger i mitten har gul färg och de 25 procent med högst värden är röda.

Färgsättningen ska göra det lättare att identifiera utvecklingsbehov och prioriteringsområden. Indelningen är dock grov och ska tolkas med försiktighet eftersom kommunerna har olika socioekonomiska och strukturella förhållanden. Grönt eller rött innebär därför inte per automatik att ett värde är bra eller dåligt, utan kommunerna bör också jämföra sig med andra som har liknande förutsättningar.

Det finns relativt starka samband mellan de bakgrundsmått som presenteras i öppna jämförelser och behovet av ekonomiskt bistånd. Kommuner med lägre utbildningsnivå, fler ungdomar och fler utrikesfödda tenderar till exempel att ha en högre arbetslöshet och fler som är beroende av ekonomiskt bistånd. Ungdomar och utrikesfödda, som nyligen kommit till Sverige, har många gånger svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Om de inte har kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning riskerar de att behöva söka ekonomiskt bistånd. Man kan även se att kommunens generella utbildningsnivå har betydelse för resultatet, på så sätt att kommuner med fler lågutbildade har ofta en högre andel biståndsmottagare.

Det finns alltså ett ganska starkt samband mellan bakgrundsmåtten och resultatindikatorerna i Öppna jämförelser. Detta blir tydligt i tabellerna där kommuner som ligger på rött med hög andel biståndsmottagare och höga kostnader för ekonomiskt bistånd många gånger ligger på rött även när det gäller bakgrundsmåtten, och tvärtom.

Sambandet inte hundra procentigt

Sambandet mellan kommunernas socioekonomiska förutsättningar och behovet av ekonomiskt bistånd är dock inte hundra procentigt. Det finns kommuner som har relativt bra resultat, trots svårare socioekonomiska förutsättningar. Ibland kan det finnas strukturella förklaringar till resultatet, till exempel att arbetsmarknaden är fördelaktig eller att många biståndsmottagare flyttar ifrån kommunen. I andra fall finns det inte några uppenbara förklaringar och resultatet kan i stället peka på en väl fungerande verksamhet inom kommunen. Socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd spelar en central roll, men det finns även andra lokala aktörer som bidrar till människors möjligheter att undvika eller ta sig ur ett biståndsbehov. Bland dem finns till exempel Arbetsförmedlingen, skolan, näringslivet och sjukvården. Dessutom är det viktigt med en väl fungerande lokal samverkan mellan dessa aktörer.

Kommuner med bra resultat

I denna rapport har vi tittat närmare på sex kommuner som utmärker sig genom att ha bättre resultat än vad som kan förväntas utifrån deras socioekonomiska situation. Chefer och handläggare inom ekonomiskt bistånd och i vissa fall även på Arbetsförmedlingen, har intervjuats för att ta reda på hur de arbetar med ekonomiskt bistånd och om det finns några gemensamma framgångsfaktorer som kan förklara de goda resultaten.

De sex kommunerna är

- Fagersta
- Haninge
- Haparanda
- Huddinge
- Hässleholm
- Klippan

Tabell 1 Resultat för rapportens sex kommuner i Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd 2012 och 2013

Kommun	Indikatorer					Bakgrundsmått			
	Långvarigt ekonomiskt bistånd	Mjukt långvarigt ekonomiskt bistånd	Biståndsmottagare i befolkningen	Unga vuxna med ekonomiskt bistånd	Kostnad per invånare för utbetalt EB, kr	Låg utbildningsnivå	Utrikes födda - vistelse 0-5 år	Utrikes födda - vistelse -6-10 år	Unga vuxna 18-24 år
Riket 2011	31,7	18,6	4,5	8,8	1074	8,7	5,2	2,4	15,6
Riket 2012	34,3	21,3	4,4	8,1	1089	8,6	5,1	2,8	15,7
Haninge 2011	25,2	12,4	4,2	7,5	962	14,9	7,3	3,6	16,1
Haninge 2012	29,7	18,0	3,7	6,0	892	14,6	7,4	4,5	16,4
Huddinge 2011	28,5	14,6	3,7	5,6	998	11,1	9,4	4,8	15,0
Huddinge 2012	31,8	16,7	3,8	5,8	1122	11,1	9,2	5,5	15,1
Haparanda 2011	8,9	2,7	4,0	10,6	636	17,4	6,3	4,8	13,5
Haparanda 2012	17,0	5,6	4,2	9,3	625	17,4	6,0	5,2	14,1
Fagersta 2011	10,4	4,6	4,6	10,8	663	12,0	6,6	2,0	15,6
Fagersta 2012	17,3	6,3	4,7	12,7	733	11,9	6,8	2,7	16,1
Klippan 2011	23,3	12,5	3,3	8,6	595	12,8	6,7	2,5	14,7
Klippan 2012	22,8	11,9	3,4	8,7	597	12,4	5,8	3,1	14,8
Hässleholm 2011	28,0	11,3	3,1	5,7	543	11,2	4,9	2,0	16,4
Hässleholm 2012	33,9	17,0	2,8	4,9	547	11,0	4,7	2,4	16,5

25 procent med lägst värden
 50 procent i mitten
 25 procent med högst värden

Generellt har dessa sex kommuner relativt höga bakgrundsvärden (oftast röda), vilket innebär en ökad risk för höga kostnader och behov av ekonomiskt bistånd. Trots detta ligger de relativt lågt, ofta på grönt eller gult, när det gäller resultatindikatorerna. Nästan alla kommuner ligger bättre än riksgenomsnittet på samtliga resultatindikatorer, men oftast över riksgenomsnittet på bakgrundsmåtten.

Tabellen visar att kommunernas resultat utmärker sig på flera sätt. Huddinge och Haninge har till exempel få ungdomar med ekonomiskt bistånd. Fagersta och Haparanda har få biståndsmottagare i långvarigt ekonomiskt bistånd medan Klippan och Hässleholm överlag har relativt låga värden.

Arbetslinjen gäller

Det finns inget magiskt knep bakom resultaten i de kommuner som har lägre kostnader för ekonomiskt bistånd än förväntat. Ingen supermetod som andra kan kopiera. De gör ungefär samma saker som i de flesta andra kommuner. Man coachar, förmedlar praktikplatser, erbjuder skyddade anställningar, sätter in stödåtgärder för den som är psykiskt eller fysiskt bräcklig och försöker bryta destruktiva mönster. Men i dessa kommuner är arbetet systematiskt och målmedvetet. Andra gemensamma drag är öppenhet för samverkan både internt och externt, individualisering av insatserna och täta uppföljningar. I alla de besökta kommunerna är det också tydligt att det är arbetslinjen som gäller.

”Arbete skapar struktur i livet både för individen och familjen. Det bidrar till individens självkänsla, självförsörjning och motverkar olika former av marginalisering”, skriver socialnämnden i Haninge i sin budget

Andra uttrycker det lite annorlunda, men innebörden är densamma: Ekonomiskt bistånd ska inte bara vara ett stöd till försörjning. Det ska, om det inte handlar om ett akut behov, också vara ett stöd till att få ett jobb och ett steg mot att klara sin försörjning på egen hand. Detta är dock inte ett realistiskt mål för alla. I vissa fall kan stödet handla om att hitta någon annan form av försörjning, till exempel aktivitetsersättning eller sjukersättning.

Arbetslinjen organiseras olika

Arbetsmarknadsfrågorna har blivit allt viktigare för kommunerna. Hösten 2012 gjorde SKL en enkätundersökning¹ bland landets kommuner. Den visade att 80 procent har en särskild förvaltning eller enhet som jobbar med detta. Organisationen varierar dock, både i landet i stort och bland kommunerna i denna rapport. Endast en av de sex, Hässleholm, har valt den lösning som är vanligast: att kommunstyrelsen har ansvaret för arbetsmarknadsfrågorna. I Hässleholm hör arbetsmarknadsenheten till Förvaltningen för arbetsmarknads- och kompetensutveckling, som ligger direkt under kommunstyrelsen. Till denna förvaltning hör även den kommunala vuxenutbildningen, yrkeshögskolan och en enhet som ska stimulera nyföretagande och innovationer.

¹ Kommunernas arbetsmarknadsinsatser.

<http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/kommunernas-arbetsmarknadsinsatser.html>

Enligt SKL-enkäten har kommunstyrelsen ansvaret för arbetsmarknadsfrågorna i 48 procent av kommunerna. Socialnämnden har ansvaret i 24 procent, till dem hör Fagersta, Haninge, Huddinge och Klippan. Haparanda hör till de 20 procent av kommunerna som saknar en arbetsmarknadsenhet, men frågan diskuteras.

Fagersta har haft arbetsmarknadsenheten som en del av socialförvaltningen sedan 1990-talet och ser detta som den viktigaste förklaringen till att man har relativt få invånare med långvarigt bistånd. I Haninge har arbetsmarknadsenheten varit en del av socialförvaltningen sedan 1995. Tidigare fanns de i en varsin avdelning, men sedan november 2011 ingår arbetsmarknadsfrågorna och ekonomiskt bistånd i en gemensam avdelning kallad "Arbete och försörjning" för att ytterligare markera sambandet.

I Hässleholm ingår arbetsmarknadsenheten i samma förvaltning som vuxenutbildningen, vilket underlättar samarbeten kring kurser och utbildningar. Till exempel blir det lättare att kombinera SFI och yrkesinriktad praktik. När biståndshandlingen och arbetsmarknadsenheten inte ingår i samma förvaltning håller man isär arbetsmarknadsinsatserna från myndighetsutövningen, vilket kan underlätta kontakterna med brukarna. Uppdelningen förutsätter dock att man är överens om målsättningen och att samarbetet fungerar. Är man inte överens kan det vara en fördel med en gemensam chef med ett tydligt ansvar.

Tätare möten för att åstadkomma förändring

Ekonomiskt bistånd betalas ofta ut på rutin utifrån insända handlingar det gäller löpande ärenden. Redan fattade beslut hanteras av assistenter för att avlasta socialsekreterarna från rutinartade arbetsuppgifter. Detta leder dock till en gles kontakt mellan handläggare och klient. Klippan har beslutat att ändra sitt arbetssätt eftersom ärendena blir allt mer komplexa och de som söker bistånd har allt tyngre problematik.

"Att administrera ansökningar utan att träffa brukare kommer inte att leda till förändring och inte öka andelen brukare som kommer ut i självförsörjning", var slutsatsen i en nyligen genomförd analys av det ekonomiska biståndet i Klippan.

Klippan har därför beslutat att socialsekreterarnas ska ägna mer tid åt möten med klienter. Syftet är att bygga relationer så att man kan arbeta med processer och förändring med sikte på egen försörjning. Man inför också teamarbete. Ett team har fokus på arbetsmarknaden. Det andra är inriktat på att slussa dem som inte står till arbetsmarknadens förfogande till rätt instans.

De besökta kommunerna betonade vikten av korta handläggningstider och betydelsen av att ha en tydlig koppling till olika arbetsmarknadsåtgärder. Så här uttryckte sig chefen för en arbetsmarknadsenhet:

"Ju snabbare in i åtgärder desto bättre. Ingen ska gå sysslös länge, efter ett par tre månader händer något i hjärnan som gör att man vänjer sig."

Arbetslivscoachen med från början

Fagersta har en mycket tät koppling mellan ansökan och arbetslinjen. Vid det första besöket träffar den sökande inte bara en handläggare, som går igenom ekonomin och prövar rätten till bistånd, utan också en arbetslivscoach. På så sätt vill man markera att det är arbetslinjen som gäller och utan dröjsmål börja diskutera vad som kan göras för att den sökande ska komma i arbete. I Huddinge skrivs unga med ekonomiska problem direkt in i aktiviteter i Framtidsverkstan.

Där träffar de en arbetsmarknadskonsulent innan de möter socialsekreteraren, som bedömer rätten till bistånd.

Handlings- eller genomförandeplanen, som undertecknas av klienten, sammanfattar vad parterna har kommit överens om. Detta är en rättssäkerhetsfråga, för det ska vara tydligt vad som överenskommit. Underskriften markerar också att klienten gör ett åtagande. Inom ungdomsverksamheten i Huddinge har man gjort det ännu tydligare att handlingsplanen är ett personligt ansvar och ett eget åtagande genom att låta deltagarna själva skriva sina handlingsplaner. Handlingsplanen blir då mer påtagligt klientens dokument, och därmed förhoppningsvis också ett levande dokument, som ändras efter hand i samråd mellan brukare och socialsekreterare.

Fagersta säger sig inte ha några passiva bidragsmottagare utan alla deltar i någon form av aktivitet, utifrån sin förmåga i enlighet med handlingsplanen. För vissa handlar det om handfasta arbetsuppgifter på heltid inom arbetsmarknadsenheten, för andra om några timmars friskvård i veckan. De löpande kontakterna sköts i första hand av arbetslivscoachen, dels för att markera arbetslinjen och dels för att hålla isär arbetsmarknadsinsatserna från myndighetsutövningen. Sådana frågor sköts alltid av socialsekreterare.

Mest samverkan med Arbetsförmedlingen

Människor som söker ekonomiskt bistånd behöver ofta hjälp med annat än försörjning och jobb. Det är bland annat vanligt med missbruk, sjukdom, psykiska problem, familjekonflikter samt barn och ungdomar i behov av stöd. I arbetet med klienterna är det självklart med samverkan i olika former. Det sker såväl internt som externt, formellt och informellt, på chefs- och handläggarnivå. Arbetsförmedlingen är den organisation kommunerna samarbetar mest med och som är viktigast för att nå resultat. Enligt Öppna jämförelser har cirka 20 procent av landets kommuner skriftliga rutiner för hur det samarbetet ska gå till. När det gäller Försäkringskassan finns skriftliga rutiner för samarbete i 12 procent av kommunerna.

De besökta kommunerna bedömer alla att de har ett bra samarbete med Arbetsförmedlingen. Försäkringskassan är inte en lika viktig samarbetspartner, men anses också som svårare att få med i arbetet med enskilda klienter. Behovet av samarbete med psykiatrin och primärvården är stort, men svårt att åstadkomma. Tidsbristen inom vården och brist på kontinuitet på grund av att vårdcentralerna i huvudsak är bemannade av stafettläkare är några av förklaringarna till att önskade samarbeten inte blir av.

Exempel: Kommunbryggan, Fagersta

Fagersta kommun ser arbete som en rättighet och i budgeten för 2012 avsattes 14 miljoner kronor för arbetsmarknadsinsatser. I summan ingår kostnader för lokaler, personal, fordon samt riktade anställningar. Eftersom behovet var större än budgeten avsattes under året ytterligare 2,6 miljoner kronor till skyddade anställningar. En del av kostnaderna för insatserna förs tillbaka till invånarna genom serviceinsatser till pensionärer i form av gräsklippning, snöröjning och fixartjänster eller genom att föreningar får hjälp att underhålla sina anläggningar.

2012 hade 115 personer olika former av skyddade anställningar. Fagersta använder sig av i princip alla tillgängliga åtgärdsanställningar förutom instegsjobb. Tanken är att dessa anställningar ska fungera som en brygga till egen för-

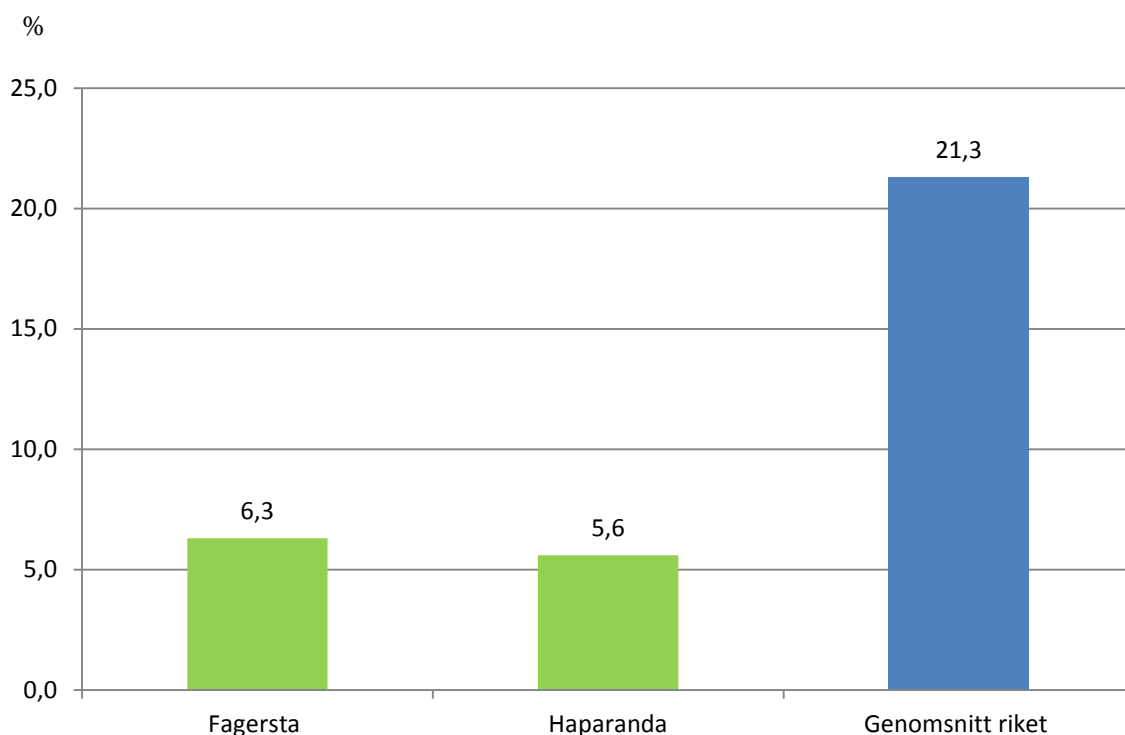
sörjning och ett reguljärt jobb. För att underlätta den övergången har Fagersta projektet Språnget, som finansieras av Europeiska Socialfonden (EFS).

Rekryteringen till åtgärdsanställningarna sker via Kommunbryggan där Fagersta samarbetar med Arbetsförmedlingen samt Skinnskatteberg och Norbergs kommun. 2012 kom 80 procent av deltagarna från Fagersta. Åtgärdsanställningarna går i första hand till personer med ekonomiskt bistånd, men målgruppen omfattar även långtidsarbetslösa, deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin eller ungdomsgarantin samt personer med ett dokumenterat funktionshinder. För att få enhetlig bedömning sker urvalet via en arbetsgrupp där de deltagande kommunerna och Arbetsförmedlingen ingår. Initiativet till en placering i Kommunbryggan kan komma från såväl Arbetsförmedlingen som kommunen. Alla måste vara överens för att en placering ska ske.

Deltagarna måste själva vara motiverade och aktivt medverka till att förändra sin situation. Tidigt i processen diskuterar kommunens handläggare och Arbetsförmedlingen klientens situation. Innan anställningen börjar träffas individuella skriftliga överenskommelser. Där finns uppgifter om mål, innehåll och uppföljning samt vad konsekvenserna blir om deltagaren bryter överenskommelsen.

Inom ramen för Kommunbryggan kan man utifrån individens behov också erbjuda anpassad anställning, handledning, stöd med jobsökande från projekt Språnget, studiebesök, extern praktik, friskvård samt datorkunskap via Skrivarstudion.

Diagram 2. Andel biståndsmottagare med mycket långvarigt ekonomiskt bistånd² i Fagersta och Haparanda 2012



² Definition av mycket långvarigt: Bistånd minst 27 månader under en period av 3 år med avbrott högst 2 månader i rad.

Stolarna står tätt

När Arbetsförmedlingen på sin hemsida beskriver sina övergripande mål är det första att man effektivt ska föra samman den som söker arbete med den som söker arbetskraft. Det andra målet är att prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden. Ett mål som många kommuner upplever att Arbetsförmedlingen i praktiken prioriterar lågt. De som befinner sig allra längst från arbetsmarknaden, bland dem många med ekonomiskt bistånd, stängs ofta ute från Arbetsförmedlingens insatser. Möjligen finns nu hopp om en förändring. I det senaste regleringsbrevet slår regeringen för första gången tydligt fast att Arbetsförmedlingen ska stärka uppföljningen av arbetssökandet bland mottagare av ekonomiskt bistånd. Vad detta konkret kommer att innebära för samarbetet med kommunerna återstår att se.

Kommunerna har fått ta ett allt större ansvar för arbetsmarknadspolitiken. Oftast har kommunerna fått huvudansvaret för dem som står längst ifrån arbetsmarknaden och kräver mest insatser. SKL:s kartläggningar visar att kommunerna satsar ungefär 3 miljarder kronor per år³ på åtgärder inom det här området. I kommunerna finns 4 600 anställda som jobbar med arbetsmarknadsfrågor. Bara inom Stockholms stads arbetsmarknadsförvaltning finns 300 heltidstjänster.

För att samhällets samlade resurser ska utnyttjas effektivt på arbetsmarknadsområdet behövs ett nära lokalt samarbete mellan kommunen och Arbetsförmedlingen. När rapportens sex kommuner fick frågan om varför de har så goda resultat hade alla samma främsta förklaring: Vi har ett så bra samarbete med Arbetsförmedlingen. En chef beskrev det som att ”stolarna står nära varandra”, vilket minskar risken för att någon ska falla emellan. Efter ytterligare funderande över framgångsfaktorer kom följande förklaring: Vi utgår från individen utan att fundera över om det är stat eller kommun som egentligen har ansvaret.

Samarbete mellan chefer viktigt

Samarbetet sker på olika nivåer. Viktigast från individens perspektiv är det vardagliga samarbetet mellan handläggare för att hitta konkreta lösningar. Som regel kompletteras detta med mer formaliserade möten. I Haparanda har man exempelvis trepartssamtal där Arbetsförmedlingen, kommunen och klienten deltar. I Hässleholm genomförs gemensamma ärendegenomgångar och i Fagersta har kommunen och Arbetsförmedlingen möten varje vecka.

³ Kommunernas arbetsmarknadsinsatser.

<http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/kommunernas-arbetsmarknadsinsatser.html>

Erfarenheterna visar att samarbetet på handläggarnivå fungerar bäst om också cheferna samverkar. Om det sker formellt eller informellt spelar mindre roll. Det viktiga är att man träffas och att kommunikationen fungerar så att man vet vad den andre gör och eventuella problem kan lösas på ett tidigt stadium.

Lokala samarbeten över myndighetsgränser är ofta starkt personberoende. Den senaste tidens omorganisationer inom Arbetsförmedlingen har därför fått tydliga effekter för de kommunala handläggarna genom att deras samarbetspartner har försvunnit till andra arbetsuppgifter. I många fall är samarbetet fortfarande gott, men kommunerna upplever att arbetsförmedlarnas lokala handlingsutrymme har krympt. Därmed blir det också svårare att hitta individuella lösningar för klienterna. Detta bekräftas av chefer på Arbetsförmedlingen. Styrningen från den högsta ledningen har skärpts och mer fokus ligger på uppföljningarna.

Etableringsreformen på gott och ont

Sedan december 2010 har Arbetsförmedlingen ansvaret för nyanlända flyktingar genom etableringsreformen. Inställningen till den reformen varierar beroende på hur kommunerna uppfattar att det fungerade tidigare. I kommuner där man hade en väl fungerande verksamhet med individualiserade insatser och ett obyråkratiskt arbetssätt upplevs reformen som en försämring för de nyanlända flyktingarna.

”Arbetsförmedlingen har visserligen mycket olika insatser att sätta in, men är inte lika engagerade som vi var. Vi kunde se till hela familjen”, säger en integrationshandläggare

Andra ser mer principiellt på förändringen och tycker att det är en viktig markering av arbetslinjen att det är Arbetsförmedlingen och inte socialtjänsten som har ansvaret för de nyanlända.

”Att vara nyanländ ska inte ses som ett socialt problem”, menar en annan integrationshandläggare

Fortfarande har dock kommunerna ett stort ansvar för flyktingar. Av rapportens sex kommuner har alla utom Klippan en särskild enhet som jobbar med integrationsfrågor. Där jobbar man med de flyktingar som kom innan etableringsreformen trädde i kraft samt med familjeanknytningsärenden och med dem som befinner sig i det så kallade glappet, det vill säga perioden innan den första utbetalningen av statlig etableringsersättning. Många av de arbetsmarknadsinsatser som beskrivs i denna rapport riktar sig också till flyktingar eftersom de har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden och utgör en stor andel av dem som står utan a-kassa eller sjukpenning.

Oron är stor för att behovet av ekonomiskt bistånd till flyktingar kommer att öka. Man befärar att de insatser som Arbetsförmedlingen sätter in och de kommunala insatserna när det gäller språkträning och samhällsorientering inte är tillräckliga och att många därför inte kommer att kunna försörja sig själva när etableringstiden är över. I Hässleholm har man därför en integrationsavdelning som tillkom efter ett avslutat ESF-projekt för lågutbildade invandrare. Etableringsreformen gör att bemanningen nu är låg, men arbetsmetoderna och myndighetssamverkan är implementerad i den ordinarie verksamheten och om behovet uppstår kan man öka verksamheten.

En annan oro är att anhöriginvandrare har en mycket lång väg att vandra innan de blir en del av den svenska arbetsmarknaden. Men det finns också de som tror att familjeåterföreningarna kommer att få positiva effekter eftersom familjerna slipper osäkerheten och på allvar kan ta tag i sin situation.

Integration handlar inte bara om de nyanlända utan också om övriga kommuninvånarens attityd. Fagersta har fått stöd från länsstyrelsen till ett projekt som handlar om att bygga broar mellan brukssamhället och den stora gruppen sommarier som finns i kommunen. Bland annat försöker man att skapa kontakter med småföretagen för att de ska ta emot praktikanter.

Mycket sker i samverkansförbunden

En stor del av den lokala och regionala samverkan sker inom ramen för Finsam, det vill säga de finansiella samordningsförbunden. Finsam erbjuder samordnade rehabiliteringsinsatser för att förbättra människors möjligheter att förvärvsarbeta. Samverkan omfattar Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, landstinget eller regionen samt kommunen, som alla bidrar till finansieringen. Statens andel kommer från de medel som Försäkringskassan avsätter för sjukpenning. Kommunen och landstinget bidrar med 25 procent vardera. 2012 fanns 83 samordningsförbund där 220 kommuner och alla landsting utom Gävleborg deltog. Av de besökta kommunerna deltar alla utom Klippan och Haparanda för närvarande i olika Finsam-projekt.

Samordningsprojekt finansieras även av Europeiska socialfonden via ESF-rådet. Ansökningar från socialfonden är dock så komplicerade att administrera att många avstår från att söka, vilket bland annat Riksrevisionen har påpekat.

Exempel: ÄGG-möten i Hässleholm

ÄGG, står för gemensamma ärendegenomgångar, som sedan länge är en etablerad samverkansmodell mellan Arbetsförmedlingen och socialtjänsten i Hässleholm. Modellen är ett resultat av ett projekt som riktade sig till lågutbildade invandrare, där arbetssättet visade sig så effektivt att det överfördes till den ordinarie verksamheten. Detta kan ses som ett exempel på vad man i Hässleholm kallar direktimplementering. Med detta menas att goda arbetssätt och metoder samt nyfunna former för myndighetssamverkan inom projekt implementeras direkt i den ordinarie verksamheten.

Vid ÄGG-mötena går handläggarna från olika myndigheter igenom ärenden för att försöka hitta en gemensam lösning. Mötena sker i olika grupper. En gäller målgruppen ungdomar upp till 25 år, där deltar arbetsmarknadsenheten vid behov. I mötena för gruppen över 25 år deltar arbetsmarknadsenheten alltid. En annan grupp handlägger integrationsärenden, där deltar även SFI-lärare och coacher från arbetsmarknadsenheten. Därutöver har integrationsgruppen en gång per termin samverkansmöten med etableringshandläggare från Arbetsförmedlingen i Kristianstad om de klienter som ingår i etableringsuppdraget.

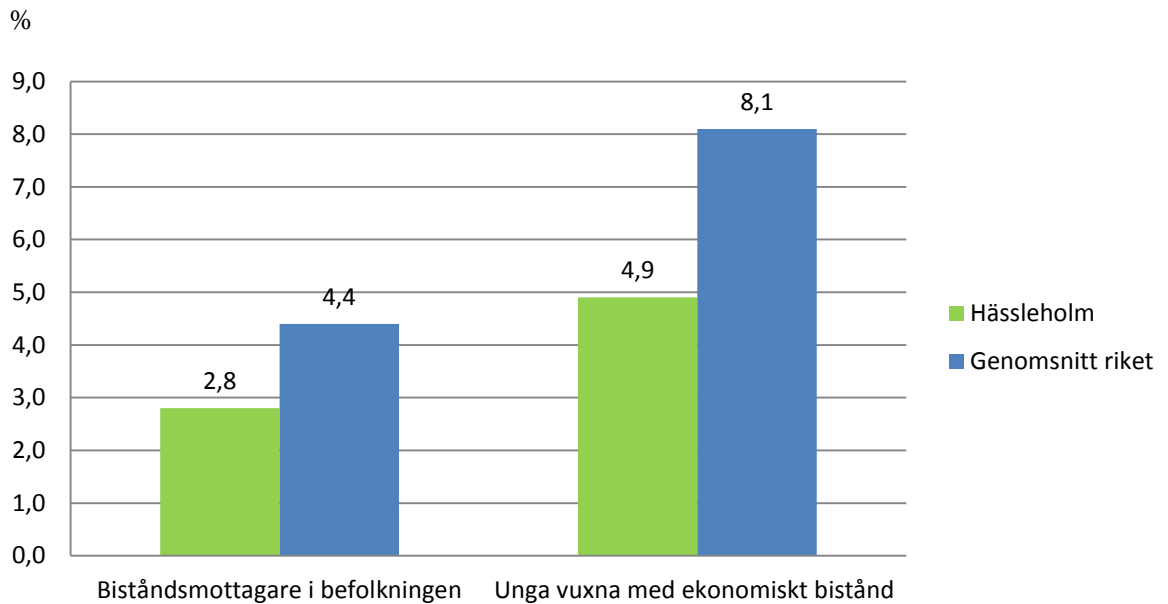
I Hässleholm fick också Respaldo-projektet, som riktar sig till långtidssjuk-skrivna utan sjukpenning. Där ingår också ÄGG-möten med socialtjänsten, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Förhoppningen är att när projektet upphör ska Försäkringskassan i stället delta i ordinarie ÄGG-möten för dem som är äldre än 25 år. Även cheferna för respektive förvaltning och myndighet träffas regelbundet och utgör en operativ ledningsgrupp.

Sekretessfrågorna har vållat vissa problem. Den enklaste lösningen är att den handläggare som initierar ett ärende till ÄGG-mötena samtidigt ger klienten sekretessblanketter från socialförvaltningen, arbetsmarknadsenheten och Arbetsförmedlingen. De underskrivna blanketterna tas sedan med till mötet och lämnas till respektive myndighet.

Fördelen med de gemensamma ärendegenomgångarna är att alla har samma information och klienten möts av ett gemensamt budskap. Man lär också känna

varandras verksamheter och lär sig vad de andra har möjlighet att ställa upp med enligt sitt regelverk. Det är också lättare att acceptera ett nej om man förstår att det inte beror på att någon inte vill hjälpa till utan att det beror på att de inte har möjlighet att göra de insatser som efterfrågas.

Diagram 3. Andel biståndsmottagare i befolkningen i Hässleholm och riket



Fokus på ungdomarna

Ungdomsarbetslösheten är ett stort bekymmer för kommunerna. När SKL i sin arbetsmarknadsenkät frågade om de framtida utmaningarna kommer åtgärder mot ungdomsarbetslösheten mycket högt. Oron för ungdomsarbetslösheten finns också bland de ansvariga för ekonomiskt bistånd som har intervjuats för denna rapport. Ungdomsgarantin ger Arbetsförmedlingen huvudansvaret för de arbetslösa ungdomarna, men liksom i andra sammanhang får kommunerna komplettera och förstärka de statliga insatserna. Öppna jämförelser visar att 65 procent av kommunerna erbjuder arbetsfrämjande insatser till arbetslösa ungdomar inom en månad från den första kontakten.

Många ungdomar upplever någon period av arbetslöshet, men de som har problem av något slag löper stor risk att fastna i arbetslöshet och bidragsberoende. Både i storstads- och i glesbygdskommuner är ungdomar som har hamnat vid sidan om ett växande problem. Dessutom är det ett problem som socialtjänsten inte tycker sig ha de rätta verktygen för att hantera. Det handlar inte bara om ungdomar som har hamnat i missbruk, kriminalitet eller något annat utåtriktat beteende, som socialtjänsten har rutiner för. I växande grad handlar det också om ungdomar som har hamnat i passivitet, inte sällan ungdomar som tillbringat mycket tid vid datorn.

Växande grupper är ungdomar med psykiska problem eller någon form av neuropsykiatrisk funktionsnedsättning, som inte har upptäckts eller inte har fått rätt behandling tidigare. Ungdomarna med föräldrar som kan ställa upp med bostad och försörjning är ofta osynliga, men när det stödet inte längre fungerar söker de hjälp. Det finns exempel på unga människor i 25–30-årsåldern som har varit utan sysselsättning sedan de slutade skolan.

Problem som borde ha upptäckts tidigare

Dessa ungdomars situation visar på brister hos samhällsaktörer de har mött tidigare. Många saknar exempelvis avgångsbetyg från gymnasiet. Andra borde ha upptäckts inom det kommunala informationsansvaret. I en del fall har barn- och ungdomspsykiatrin inte haft resurser att ge ungdomarna det stöd och den behandling de hade behövt. Men oavsett vad som brustit blir dessa unga människor i hög grad socialtjänstens ansvar..

Haparanda har med hjälp av bland annat personliga ombuden och psykiatrisamordnaren hittat ett 40-tal unga som inte bedöms vara fullt arbetsföra. Många har neuropsykiatriska funktionsstörningar eller psykiska problem, och om inget görs riskerar de ett liv med bidrag som enda försörjning. Nyligen har man beslutat att i samarbete med Arbetsförmedlingen jobba mer aktivt med en mindre grupp av dessa ungdomar för att hitta modeller för det fortsatta arbetet.

Det är vanligt att verksamheten för unga som inte omfattas av ungdomsgarantin bedrivs i projektform. Exempelvis har Huddinge och Haninge projekt inom Finsams ram. Hässleholm har haft AVA-projektet, ett ungdomsprojekt inriktat på aktivitet, vägledning och arbete, som man nu ska implementera i den ordinarie verksamheten. Fagersta har sedan 2006 ett Navigatorcentrum som drivs i samverkan med Norbergs och Skinnskattebergs kommuner.

”En väg in, många vägar ut”, är mottot i Fagersta men det går att säga samma sak om de andra ungdomsprojekten. Tillgängligheten är hög och lösningarna individuella. Det gäller att använda de samlade resurserna för att hjälpa ungdomarna att hitta både sig själva och sin plats i arbetslivet. Verktygen är coaching i grupp eller individuellt, praktikplatser, studievägledning, kortare kurser, friskvård och i vissa fall ungdomsanställning i kommunen. Målet är att få ungdomarna till utbildning eller jobb.

Flera av de besökta kommunerna har handläggare som är specialiserade på att jobba med ungdomar. Strävan är att ha en snabb handläggning. ”Vi vill inte ha några glapp, det är där motivationen försvinner”, konstaterar en enhetschef. Coaching, vägledning och praktikplatser är de viktigaste insatserna.

Gymnasieavhopparna en riksgrupp

En avslutad gymnasieutbildning är det viktigaste för att förhindra att ungdomar blir arbetslösa och bidragsberoende. Gymnasieavhoppare löper också en större risk att senare i livet få sociala och ekonomiska problem. Avhopparna är i första hand skolans ansvar och många skolor jobbar aktivt med att skapa en skola för alla. SKL-rapporten Minska avhopp⁴ listar viktiga framgångsfaktorer för de skolor som har lyckats minska avhoppet: skolan ska ha ett bra bemötande, tydliga mål och en fungerande studie- och yrkesvägledning samt kunna se och tillgodose elevernas individuella behov.

När det gäller gymnasieavhopparna samarbetar skola och socialtjänst framför allt inom ramen för det kommunala informationsansvaret. Här har ansvarsfördelningen mellan kommunen och Arbetsförmedlingen varit otydlig. Nu finns dock hopp om förbättringar genom förslagen från *Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar*, som presenterades i februari 2013⁵. Utredningen föreslår bland annat att Arbetsförmedlingen ska få ett tydligare uppdrag att erbjuda lämpliga arbetsmarknadsinsatser till ungdomar under 20 år. Ett annat förslag är att unga från 16 år ska kunna få en ekonomisk ersättning när de deltar i sådana arbetsmarknadsåtgärder. Utredningen kommer också med förslag som innebär utökade krav på kommunernas arbete med unga utanför gymnasieskolan. Det handlar exempelvis om att kommunerna ska erbjuda individuella åtgärder och se till att unga kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen.

SKL har beskrivit vad som är viktigt att tänka på i den här frågan i den nyligen utgivna skriften *Kommunernas informationsansvar*.⁶

⁴ Minska avhoppet, se <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-802-0.pdf?issuusl=ignore>

⁵ Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligat ansvar för stat och kommun SOU 2013:13 <http://regeringen.se/sb/d/16714/a/209722>

⁶ <http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/kommunernas-informationsansvar.html>

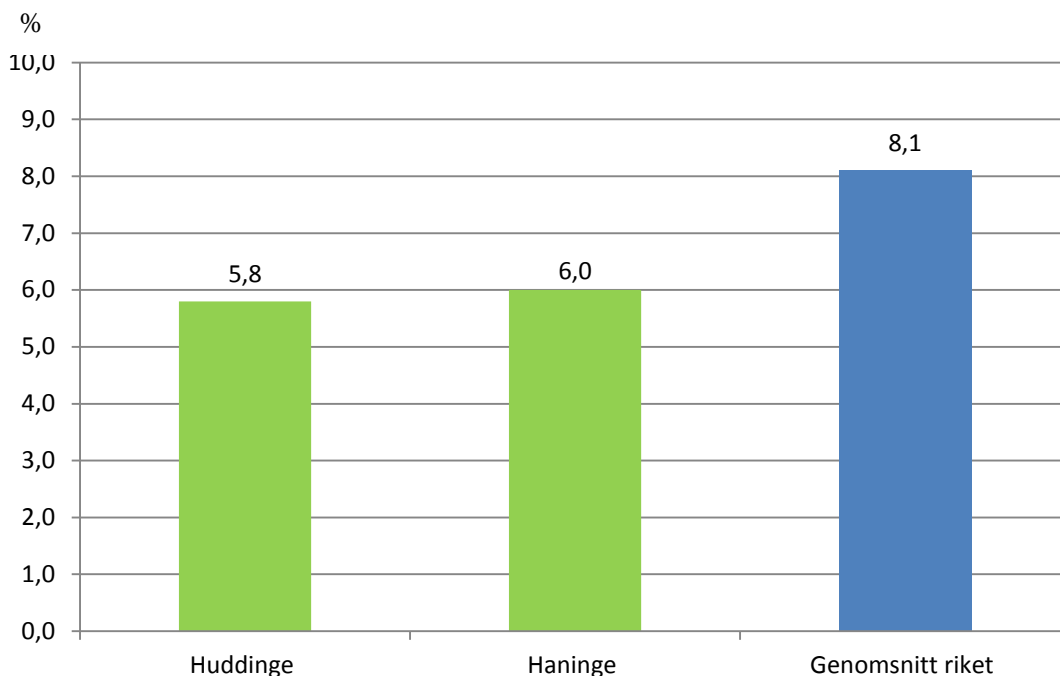
Exempel: Framtidsverkstan och Slussen, Huddinge

I Huddinge finns Framtidsverkstan dit de flesta ungdomar i åldern 18–24 år som behöver ekonomiskt bistånd och inte omfattas av ungdomsgarantin hänvisas. Där kallas de till ett informationsmöte och får träffa en arbetsmarknadskonsulent innan de träffar socialsekreteraren. Inom ramen för Framtidsverkstan erbjuds både individuella insatser och gruppverksamheter. I genomsnitt är deltagarna inskrivna i Framtidsverkstan i sex veckor. Enligt den senaste uppföljningen gick 47 procent vidare till studier eller arbete.

För ungdomar som har provat olika insatser utan resultat finns projektet Slussen. Det har hittills varit finansierat av ESF men från 1 juli 2013 tas projektet över av samordningsförbundet Husam. Många av ungdomarna är gymnasieavhoppare och kommer dit genom det kommunala informationsansvaret. Andra kommer via Arbetsförmedlingen, som är huvudman för projektet, och en del på eget initiativ. Arbets sättet är obyråkratiskt för att det ska vara kort väg mellan den egna viljan till förändring och till att få stöd. Slussen erbjuder individuella samtal, jobbsökaraktiviteter och friskvård. Man kan även erbjuda praktikplatser och har möjlighet att köpa in skräddarsydda utbildningar efter behov.

Slussen har haft ungefär 75 deltagare per år och målet är att 50 procent ska gå vidare till jobb eller studier. Tidvis har man överträffat det målet, men ligger nu strax under. Framgångsfaktorerna är öppenheten, att ungdomarna har tillgång till hela Arbetsförmedlingens utbud och att deltagarna inte är fler än att man hinner lära känna dem och ge dem den uppmärksamhet de inte alltid har fått tidigare.

Diagram 4. Andel unga vuxna 18–24 år som mottog ekonomiskt bistånd 2012



Ledarskapet är avgörande

De intervjuade kommunerna upplever inte sig själva som särskilt framgångsrika. Att studera de egna resultaten för att jämföra med andra har inte högsta prioritet. Oftast jämför man resultaten mot budgeten eller mot förra årets siffror. Vardagen domineras av stigande kostnader för ekonomiskt bistånd, fler arbetslösa ungdomar och växande flyktinggrupper som har problem både med jobb och med bostad, vilket gör målet att få fler i självförsörjning tycks allt svårare att nå. Men när de sätter sig ner och resonerar om sitt sätt att jobba ser man systematiken och målmedvetenheten i deras arbetssätt.

När det gäller ekonomiskt bistånd, liksom i så många andra sammanhang, är framgångsrikt arbete en följd av tydligt ledarskap. Det handlar om att göra rätt saker, på rätt sätt med personal som har rätt kompetens. Detta är dock lättare sagt än gjort och även svårt att beskriva när man är en del av det. Däremot är konsekvenserna av dåligt ledarskap lättare att se och högst påtagliga för såväl personal och klienter som för resultatet.

Det gäller såväl det professionella som det politiska ledarskapet. All kommunal verksamhet bygger på den politiska visionen och de övergripande politiska målen. Dessa mål bryts sedan ner till verksamhetsmål för nämnder och förvaltningar, för att till sist bli till ett åtagande för varje enskild medarbetare. Detta är en röd, förhoppningsvis inte alltför trasslig, tråd från politiken till dem som i sitt jobb möter medborgare i en utsatt situation.

Professionalism men aldrig slentrian

Handläggare av ekonomiskt bistånd har ett svårt jobb där det gäller att både ställa krav och visa respekt. Det är ett jobb som innebär myndighetsutövning och därmed har de makt över människors liv. Samtidigt kan handläggarna själva uppleva sig som maktlösa i förhållande till de behov de möter och de resurser som står till buds. Bloggen Ekonomiskt bistånd ⁷, som drivs av två anonyma socialsekreterare som där reflekterar över sitt jobb och delar med sig av sina erfarenheter, beskriver situationen så här:

”De människor jag möter ska aldrig känna att jag går på rutin. De får gärna ana professionalism och erfarenhet, men aldrig slentrian. Om jag så har tio liknande samtal på en dag, vilket inte skulle vara helt otänkbart, så måste jag inför varje ny människa uppbåda ny kraft att ge av mig själv.”

⁷<http://socialsekreterarna.blogspot.se>

Människor som aldrig behövt ekonomiskt bistånd tror ofta att biståndet är kravlöst, men både klienter och handläggare vet att så inte är fallet. Det gäller inte minst de sex kommunerna i denna rapport som är noga med både kontroll och uppföljning.

”Det gäller att se till både att den som har rätt till bistånd får det och att den som inte ska ha blir utan”, beskriver en chef denna balansgång.

Därför har kommunerna noggranna prövningar och kontroller så att bistånd beviljas på korrekta grunder. I första hand genom att ta in handlingar som visar inkomster och utgifter. I Haninge, där bostadsbristen är ett stort problem, kompletteras handlingarna ibland med hembesök. Syftet med detta är bland annat att kontrollera hur många som bor i lägenheten och om boendekostnaden är skälig. Bara en tredjedel av de som ansöker om ekonomiskt bistånd har ett första-handskontrakt. Många har en svag förhandlingsposition och hyresvärdarna kan lura dem att tro att hyreskostnaden självklart täcks av socialförvaltningen. Så är inte alltid fallet, vilket Haninge har fått rätt för när ärenden har överklagats till förvaltningsdomstolen.

I de besökta kommunerna ägnas mycket tid åt ärendegenomgångar och gruppmöten för att bedömningarna ska vara så likvärdiga som möjligt. Detta ger också möjlighet för chefer och erfarna kollegor att dela med sig av sina kunskaper. Många som jobbar med ekonomiskt bistånd är nyutbildade och får på det viset en introduktion i yrket. Ingen av de besökta kommunerna upplever dock personalomsättningen som ett problem utan tycker att de har arbetsgrupper där erfarenhet och nya perspektiv blandas.

Kommunerna har rätt att ställa krav för att betala ut bistånd och gör det också. Grundkravet är att man är anmäld på Arbetsförmedlingen, men det måste också finnas en individuell plan för hur man ska nå egen försörjning. Arbetslinjen förutsätter samarbete med Arbetsförmedlingen, vilket dessa kommuner har lyckats med. De har också lyckats upprätthålla samarbetet trots omorganisationer och personskiften, vilket också i hög grad är en ledarskapsfråga. Parterna har byggt upp fungerande samarbeten på chefsnivå där oklarheter kan redas ut. På så vis får klienter som har kontakt med olika myndigheter samma budskap även om handläggarna inte sitter bakom samma dörr.

En fungerande samverkan förutsätter att båda parter tar ansvar för att det ska fungera. ”Man kan inte bara kräva, man måste ta och ge”, konstaterade en kommunal chef. Där samarbetena fungerar lär man sig vilka möjligheter den andra parten har att ge stödinsatser. Arbetsförmedlingens lokala handlingsutrymme har dock krympt, vilket på sikt kan göra det svårare att hitta individuella lösningar genom samverkan. Detta är inte minst oroande när det gäller flyktingarna eftersom den första gruppen som omfattats av etableringsreformen snart ska etablera sig på arbetsmarknaden.

Nödvärdigt att mäta även om det som är svårsmädd

Kraven på rapportering och resultat är höga inom alla verksamheter i dag. Inte minst är Öppna jämförelser ett uttryck för detta. Socialtjänsten är inget undantag. Även här får handläggarna ägna allt mer tid åt att dokumentera vad de har gjort. Politiker, medborgare, medier och tillsynsmyndigheter vill veta hur resurserna används och vad som åstadkoms. Detta upplevs dock som ett dilemma för handläggarna som ibland tycker att de inte hinner göra det de borde eftersom ökad administration leder till att det blir mindre tid för klienterna.

Mycket av det som socialtjänsten gör är svårt eller omöjligt att mäta. Det gäller inte minst det förebyggande arbetet för både individer och grupper. Haparanda

har satsat på att arbeta förebyggande och har bland annat sedan 2010 Familjens hus i samarbete med landstinget. Här finns också Ungdomens hus, där det förutom fritidsgårdsverksamhet också finns en ungdomsmottagning och dit Arbetsförmedlingen kommer en gång i veckan. Effekterna är svårämätta, men fyra anställda går en kurs i socioekonomiska beräkningar för att i någon mån få en annan bild av kostnaderna än de traditionellt budgetmässiga.

Projekt ger tid och tar tid

Människor är olika. Människor förändras över tid. Att se människan och individualisera insatserna efter vars och ens behov och förmåga är en förutsättning för förändring. Individualisering förutsätter att det finns tid och ju mer komplicerad och långvarig problematiken är, desto mer tid krävs. Den tid som behövs för dem som står långt från arbetsmarknaden finns sällan hos Arbetsförmedlingen eftersom en handläggare där kan ha ansvaret för mer än hundra ärenden. Inte heller socialtjänsten har alltid de personella resurser som krävs för att hitta individuella lösningar.

Projekt är ett sätt att skapa den tid som inte finns i den ordinarie verksamheten. Det är också ett sätt att prova nya arbetsformer och skapa utrymme för innovation. Flera av de besökta kommunerna ser projekten som en framgångsfaktor, men det finns också de som är tveksamma. Haparanda har varit mycket restriktiv med att dra igång projekt. Klippan har just nu inga projekt på det här området utan allt görs inom ramen för den ordinarie verksamheten. Dessa kommuner menar att resurstillskottet inte kompenserar merarbetet med att administrera projekten.

Ansträngningar för att rädda de bästa projektidéerna

Implementeringen är ett av de stora problemen med projekt. Alltför ofta stannar erfarenheterna inom projektgruppen och skingras när pengarna tar slut. Många gör dock insatser för att försöka bevara åtminstone de bästa delarna av ett avslutat projekt. I de besökta kommunerna jobbar man nu med att implementera två framgångsrika projekt i den ordinarie verksamheten.

Det ena är ungdomsprojektet AVA i Hässleholm, som avslutades vid halvårsskiftet 2012. Syftet var att genom bättre samverkan och ökade resurser ge fler ungdomar stöd och hjälp att gå vidare till arbete och studier. Erfarenheterna från projektet ska tas till vara genom en halvtidstjänst, som man har fått extra resurser för. Detta är ett exempel på det forskarna kallar ”implementering light”, det vill säga att med lägre ambitioner och mindre resurser försöka överföra erfarenheterna från projektet till den ordinarie verksamheten. Ofta handlar det om att någon från projektet anställs för att jobba vidare i projektets anda.

I Fagersta försöker man hitta lösningar för att överföra projektet Språnget, som upphör 30 juni 2013, i den ordinarie verksamheten. Uppföljningen visar att Språnget har lyckats med att få personer som haft åtgärdsanställningar att gå vidare till studier eller egen försörjning. Åren 2008–2010, det vill säga åren före Språnget, gick 4 personer vidare till ett jobb eller en utbildning. Under projektets två första år var det 44 personer. Framgångsfaktorerna är dialog i stället för kontroll, snabba beslut, en rik flora av insatser samt bred kompetens inom teamet.

Projektformens för- och nackdelar

För deltagarna spelar det knappast någon roll i vilken form verksamheten bedrivs, men för verksamheten kan projektformen ha både för- och nackdelar. Fördelen är framför allt nya resurser men också möjligheter till nytänkande och till nyrekryteringar. Men det finns även nackdelar. En är att man riskerar att anpassa projekten till vad som är möjligt att finansiera än till vad man har störst behov av.

Administrationen av projekten tar också mycket tid och resurser, både vid ansökan och för den fortlöpande rapporteringen. En annan nackdel är osäkerheten som uppstår både för personalen och för deltagarna när projekttiden närmar sig sitt slut. Inte sällan övergår projektet i mer eller mindre oförändrad form i ett nytt projekt. En annan risk är att projekten lever sitt eget liv vid sidan av den ordinarie verksamheten där man ogärna vill ta till sig resultaten och ändra sitt arbetssätt.

Långsiktiga effekter saknas ofta

Bedömningen av projektens framgång beror på ur vems perspektiv man ser det. För deltagarna får projekten ofta positiva effekter. Däremot är det svårare att peka på mer långsiktiga effekter för arbetsmetoder, organisation och samverkansformer. Det framgår bland annat av den preliminära utvärdering som konsultbyrån Ramböll har gjort av Europeiska socialfonden under programperioden 2007–2013.⁸

Inom offentlig verksamhet finns en viss projekttrötthet, men projekt är något man får leva med. Projektmodellen fyller en viktig funktion, inte minst som resursförstärkare eftersom externa finansiärer som regeringen och ESF knappast skulle vara beredda att gå in med pengar i den ordinarie verksamheten. Projekt kan också fungera som alibi. Politiker kan visa att de är handlingskraftiga i en svår och viktig fråga, och myndigheter kan visa att de samverkar på det sätt alla efterlyser.

⁸ Utvärdering av Europeiska Socialfonden i Sverige. Preliminära resultat. Ramböll december 2012.

http://www.skl.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=e8f84fb5-45cd-4235-b1c7-ae522fabbebd&FileName=Prelimin%c3%a4ra+resultat+-+Socialfonden.pdf

Avslutande reflektioner

Ekonomiskt bistånd är det yttersta skydds nätet när alla andra möjligheter är prövade. Det gör att inte bara individers utan också samhällets problem och brister blir högst påtagliga i handläggningen av ekonomiskt bistånd. Arbetslöshet är det främsta skälet till att människor behöver ekonomiskt bistånd, och därför har kommunerna blivit en aktör på arbetsmarknadspolitikens område. Kommunerna får också stå för en allt större del av insatserna eftersom Arbetsförmedlingen inte hinner med eller prioriterar bort de personer som står längst från arbetsmarknaden

Intervjuerna i de sex kommunerna gällde i första hand det konkreta vardagsarbetet, men som avslutning fick cheferna och handläggarna svara på vad de skulle vilja göra som de i dag inte har möjlighet till. Den frågan var inte alltid så lätt att besvara eftersom önsketänkande inte är något man normalt ägnar sig åt. Här är några av svaren:

- En bostadsmarknad som fungerar för den här gruppen. Det är svårt för människor att få ordning på sina liv och uppfylla kraven från skola och praktikplatser om man inte har ett ordnat boende. Akuta lösningar innebär också höga kostnader för kommunen.
- Högre kompetens och bättre utbildning för dem som jobbar på arbetsmarknadsenheterna eftersom man får hantera människor med en allt mer komplicerad problematik.
- Handlingsutrymme så att folk kan tänka fritt och inte bara följa regler.
- Mer tid i skyddade anställningar; många är inte färdiga för den ordinarie arbetsmarknaden efter ett år.
- Möjlighet för alla att ta körkort eftersom det krävs för så många jobb i dag.
- Att kunna jobba ihop med Arbetsförmedlingen i samma lokal för att få tillgång till deras datasystem och kunna fatta snabba beslut.
- Nya och bättre undervisningsmetoder för lågutbildade flyktingar som inte klarar av att tillgodogöra sig den ordinarie undervisningen i svenska.
- Mer tid med klienterna. I dag är vi duktiga på dokumentation, metoder och utredningar, men det som är kärnan i verksamheten kommer i skymundan.

Kommunfakta

Fagersta

Västmanlands län. 12 634 invånare. Skattesats 34,48 procent. varav kommunen 22,11.

Politik: Vänsterpartiet är största parti med 20 av 35 mandat i fullmäktige. Kommunstyrelsens ordförande: Stig Henriksson (V). Socialnämndens ordförande: Teemu Sulin (V).

Arbetsätt: Socialförvaltningens avdelning för försörjning och arbete handlägger ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsfrågor. Tydlig markering av arbetslinjen genom att arbetslivscoacher är med från första mötet. Aktivt arbete med åtgärdsanställningar och med projekt, ofta i samarbete med grannkommunerna Norberg och Skinnskatteberg.

Exempel på projekt:

- Navigatorcentrum för ungdomar i åldern 18–25 år som behöver stöd. Utifrån en individuell planering erbjuds bland annat gruppaktiviteter, praktik, arbetsprövning och studierådgivning. Ett samarbete med det lokala företaget Systemair där studier varvas med praktik har gett flera deltagare fasta jobb.
- Språnget, som genom stöd och vägledning ska underlätta för åtgärdsanställda att få jobb på den reguljära arbetsmarknaden. ESF-finansieringen upphör 30 juni 2013, och arbete pågår med att implementera resultaten i den ordinarie verksamheten.
<http://www.esf.se/sv/Projektbank/Behallare-for-projekt/Ostra-Mellansverige/Spranget/>

Kontaktperson: Avdelningschef Elisabet Iveblad Grahn.
E-post: elisabet.iveblad@fagersta.se. Telefon: 0223-442 09

Haninge

Stockholms län. 79 430 invånare. Skattesats: 31,88 procent varav kommunen 19,78.

Politik: Allianspartierna bildar majoritet med stöd av Miljöpartiet. Kommunstyrelsens ordförande: Martina Mossberg (M), Socialnämndens ordförande: Sven Gustafsson (M).

Arbetsätt: Socialförvaltningens avdelning för arbete och försörjning ansvarar för ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsåtgärder. Noggranna kontroller av

ansökningarna genom bland annat hembesök och krav på personlig inlämning av ansökan varje månad. Snabba åtgärder via Jobbcenter, som erbjuder jobb-coachning.

Exempel på projekt:

- Ungdomsteamet för ungdomar 16–24 år som står långt ifrån arbetsmarknaden. Här samverkar Arbetsförmedlingen, Jobbcenter och gymnasieskolan enligt principen en dörr in. Bland annat erbjuds studievägledning, coachning, stödsamtal, praktik och kortare utbildningar. Har varit ett ESF-projekt men övergår 1 juli 2013 till ordinarie verksamhet med gemensam finansiering från Arbetsförmedlingen, Haninge kommun och Samordningsförbundet Östra Södertörn.
<http://www.ungdomsteamet.se/>
- Resursrådet för personer som har hamnat i en gråzon mellan socialtjänsten, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Gemensamt ansvar och gemensamma pengar, har inneburit att man kunnat avsluta ärenden som tidigare har valsat runt mellan myndigheterna. Drivs inom ramen för Samordningsförbundet Östra Södertörn.
<http://www.samordningsforbundethaninge.se/web/page.aspx?refid=38>

Kontaktperson: Avdelningschef Anders Chronqvist.

E-post: anders.chronqvist@haninge.se. Telefon: 08-60 68 710.

Haparanda

Norrbottnens län. 9 904 invånare. Skattesats: 32,68 procent, varav kommunen 22,50.

Politik: Socialdemokraterna har egen majoritet. Kommunstyrelsens ordförande: Gunnel Simu (S). Socialnämndens ordförande: Marlene Haara (S).

Arbetsätt: Tre handläggare jobbar med ekonomiskt bistånd och träffar alla biståndstagare varje månad i samband med att ansökan förnyas. Har nyligen infört möjligheten att åtgärdsanställa tio personer som varit i långvarigt bidragsberoende. Satsar på förebyggande verksamhet, bland annat genom Ungdomens hus och Familjens hus i samarbete med landstinget. Kommunen har ingen arbetsmarknadsenhet. Resursverkstaden erbjuder arbetsträning och praktik inom trä, metall och möbeltapetsering till inskrivna inom omsorgen, socialpsykiatri samt till långtidsarbetslösa.

Exempel på projekt:

- Unga i centrum drivs i samarbete med Arbetsförmedlingen. Det är nystartat och riktar sig till de ungdomar som står längst från arbetsmarknaden. Syftet är att öka deras självkänsla, erbjuda arbetsträning och att skapa meningsfull *syssetsättning* för att motverka utanförskap och isolering.

Kontaktperson: Biträdande förvaltningschef Kirsti Jussila.

E-post: kirsti.jussila@haparanda.se. Telefon: 0922-150 75

Huddinge

Stockholms län. 101 010 invånare. Skattesats: 32,05 procent, varav kommunen 19,95.

Politik: Allianspartierna styr tillsammans med det lokala Drevvikenpartiet.
Kommunstyrelsens ordförande: Daniel Dronjak Nordqvist (M). Socialnämndens ordförande: Gunilla Helmersson (M).

Arbetsätt: Social- och äldreomsorgsförvaltningens enhet "Arbete och försörjning" ansvarar för ekonomiskt bistånd och för arbetsmarknadsfrågorna. Specialiserade enheter jobbar med mottagning, försörjningsstöd, introduktion och rehabilitering. Jobbforum Kompassen svarar för arbetsmarknadsinsatserna. Introduktionsenheten jobbar i team bestående av en socialsekreterare, en arbetsmarknadskonsulent och en utredningsassistent som sitter i samma lokal. Det teta samarbetet gör det möjligt att se hela individen och snabbare kunna vägleda vidare mot de mål som upprättats i handlingsplanen.

Exempel på projekt:

- Slussen, ett samverkansprojekt för att ge ungdomar som står långt från arbetsmarknaden vägledning och skräddarsydda insatser. se sidan 18.
<http://www.samordningsforbundethaninge.se/web/page.aspx?refid=85>
- Lyra, som riktar sig till ungdomar med tyngre problematik. Varje deltagare har en individuell förändringsplan. Förutom coaching samt studie- och yrkesvägledning ingår även vägledande samtal och social träning. Projektet ingår i Grenverket Södertörn som är ett ESF-projekt.
<http://www.samordningsforbundethaninge.se/web/page.aspx?refid=86>
- Projektet 100 Huddingejobb ska ge arbetslösa med ekonomiskt bistånd åtgärdsanställningar inom kommunen. Målgruppen är ungdomar och hushåll med barn som har fått bistånd i mer än sex månader.

Kontaktperson: Verksamhetschef: Maria Berglund.

E-post: maria.berglund@huddinge.se. Telefon: 08-535 300 00.

Hässleholm

Region Skåne. 50 163 invånare. Skattesats: 31,00 procent, varav kommunen 20,61.

Politik: Allianspartierna styr tillsammans med det lokala partiet Folkets väl.
Kommunstyrelsens ordförande: Per Palmgren (M). Socialnämndens ordförande: Robin Gustavsson (KD)

Arbetsätt: Socialförvaltningens enhet för ekonomiskt bistånd ansvarar för det ekonomiska biståndet. Arbetsmarknadsenheten ingår i Förvaltningen för arbetsmarknad och kompetensutveckling, som ligger under kommunstyrelsen. Socialförvaltningen remitterar klienter till arbetsmarknadsenheten som fungerar som utförare. Bland annat erbjuds vägledningssamtal, coaching, orienteringsutbildningar, praktik och arbetslivsinriktad rehabilitering. Enheten för ekonomiskt bistånd är uppdelad i två grupper med varsin chef. I den ena arbetar man med mottagning, reception och rehabilitering. I den andra finns en ungdomsgrupp, introduktionsenhet och flyktingsamordnare.

Exempel på projekt:

- Respaldo för sjukskrivna som beviljas ekonomiskt bistånd eftersom de saknar sjukpenning. Deltagarna erbjuds en fördjupad utredning med sikte på egen försörjning. Samverkansgruppen beslutar inom vilken myndighet ärendet hör hemma och där sker sedan det fortsatta arbetet inom den ordinarie verksamheten. I projektet ingår socialtjänsten, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Region Skåne. En utvärdering efter 18 månader visade att majoriteten hade ansökt om sjukersättning eller beviljats särskild sjukpenning på 100 procent, medan 7 procent gått till utbildning eller jobb. Projektet bedrivs inom ramen för Samordningsförbundet Skåne Nordost, och förutom Hässleholm deltar Kristianstad, Bromölla, Osby samt Östra Göinge.

<http://www.sfsno.se/samverkansinsatser/nya-respaldo/>

Kontaktperson: Enhetschef Jenny Alskepp.

E-post: jenny.alskepp@hassleholm.se. Telefon: 0451-26 87 00

Klippan

Region Skåne. 16 660 invånare. Skattesats: 30,40 procent⁹, varav kommunen 20,01.

Politik: Moderaterna, Centerpartiet, Kristdemokraterna och Miljöpartiet bildar majoritet. Kommunstyrelsens ordförande: Bengt Svensson (M). Socialnämndens ordförande: Hans-Bertil Sinclair (M).

Organisation: Ekonomiskt bistånd hanteras av socialförvaltningens avdelning för mottagning. Inom enheten för arbete och försörjning finns Arbetscentrum, som erbjuder arbetsmarknadsåtgärder och daglig verksamhet. Arbetet med försörjningsstöd är uppdelat på två team. Ett team är fokuserat på arbetsmarknadsåtgärder. Det andra på att människor som för närvarande inte står till arbetsmarknadens förfogande ska slussas till rätt instans. Dessa team får ut närmare 60 procent av deltagarna i egen försörjning. Praktikplatser via arbetsmarknadsenheten är den vanligaste vägen till jobb. Kommunen har inga projekt utan alla insatser görs i den ordinarie verksamheten.

Kontaktperson: Socialchef Gunilla Abrahamsson.

E-post: gunilla.abrahamsson@klippan.se. Telefon: 0435-283 10

⁹ Befolkningssiffrorna är för 1 januari 2013. Skattesatserna för 2013.

Att bryta mönster

Om sex kommuners framgångsrika arbete med ekonomiskt bistånd

Skriften är ett komplement till Öppna jämförelser ekonomiskt bistånd och beskriver faktorer som är betydelsefulla för att minska antalet bidragstagare.

Syftet är att fördjupa diskussionen om hur man kan agera för att förhindra att människor blir kvar i ett biståndsbehov.

Upplysningar om innehållet
Leif Klingensjö, leif.klingensjokl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2013
ISBN/Beställningsnummer: 978-91-7164-948-5
Text: Lena Hörngren
Tryck: LTAB 2013

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se. ISBN 978-91-7164-948-5