



TIDIGT STÖD FÖR ATT MINSKA LÅNGVA- RIGT BEHOV AV FÖRSÖRJNINGSTÖD

Effektiva tidiga insatser inom socialtjänsten –
Rapport 2

Effektiva tidiga insatser inom socialtjänsten – Rapport 2
dnr: 3.1.1-832/2020

Socialförvaltningen i Stockholms stad ska, bland annat med hjälp av forskning och utvecklingsarbete, bidra till att staden erbjuder en modern, rättssäker och evidensbaserad socialtjänst. Forskning- och utvecklingsarbetet ska bidra till utveckling av socialtjänsten och till bättre resultat för den enskilde individen samt främja evidensbaserad praktik och insatser som bygger på bästa tillgängliga kunskap.

I samband med att utredningen Framtidens socialtjänst släppte delbetänkandet *Ju förr desto bättre - vägar till en förebyggande socialtjänst* (SOU 2018:32) lyfte avdelningschefer inom individ och familjeomsorgen i Stockholms stad ett önskemål om att fördjupa kunskapen kring effektiva tidiga insatser inom ekonomiskt bistånd och missbruksområdet.

Frågan lyftes vidare till Partnerskapet till stöd för kunskapsstyrning inom socialtjänsten. Där skapades ett samarbete mellan Stockholms stad, Göteborgsregionens kommunalförbund och Region Örebro län. Den här rapporten är ett resultat av det samarbetet.

Partnerskapet är en samverkansform mellan Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och de regionala samverkans- och stödstrukturerna (RSS). Inom partnerskapet samverkar regional och nationell nivå kring frågor om kunskapsstyrning och kunskapsutveckling inom socialtjänsten. Flera myndigheter i Rådet för styrning med kunskap medverkar: Myndigheten för delaktighet, E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) och Forte. Partnerskapets vision är att genom samverkan, dialog och samordning av initiativ bidra till behovsanpassad kunskapsutveckling och stöd till implementering så att bästa tillgängliga kunskap används. Partnerskapet arbetar med utvecklingsarbeten som startar med att genomföra en ”pilot”.

Lumell Associates upphandlades av Stockholms stad för att genomföra en del av uppdraget i Partnerskapspiloten *Effektiva tidiga insatser inom socialtjänsten*. Den andra delen består av en systematisk kunskapsöversikt och den genomförs av FoU i väst på uppdrag av Stockholms stad. Kunskapsöversikten publiceras våren 2022.

Sammanfattning

Det ekonomiska biståndet är välfärdsystemets yttersta skyddsnät för de som står utan försörjning. Under de senaste tjugo åren får en växande andel av de som erhåller ekonomiskt bistånd detta under en längre tid vilket leder till negativa konsekvenser. Socialtjänsten har ett viktigt ansvar i att få tillbaka individer som erhåller försörjningsstöd till självförsörjning. Samtidigt ges socialtjänstens stöd i dagsläget framförallt i ett sent skede när personerna i fråga ofta har ett stort och långvarigt behov av stöd. Genom att ge ett tidigt stöd har socialtjänsten möjlighet att förhindra långvarigt biståndsmottagande genom att ge individanpassade stödinsatser i ett tidigare skede.

Stockholms stad, Göteborgsregionens kommunalförbund (Göteborgsregionen¹) och Region Örebro län har inom ramen för Partnerskapet gemensamt initierat ett utredningsarbete för att studera vilket tidigt stöd riktat till vuxna (över arton år) som är, eller verkar vara, effektivt inom områdena missbruk och ekonomiskt bistånd. Resultaten av utredningsarbetet presenteras i tre rapporter. Denna rapport är den andra rapporten och beskriver vilket effektivt och tidigt stöd som socialtjänsten kan ge inom området ekonomiskt bistånd. Rapporten riktar sig i första hand till personer som arbetar med eller ansvarar för socialtjänstens arbete inom området ekonomiskt bistånd. Därutöver finns det en övergripande rapport om tidigt stöd och en rapport om effektivt tidigt stöd inom missbruksområdet (alkohol, narkotika och läkemedel).

Med tidigt stöd riktat till vuxna avses i utredningen *selektiva och indikativa insatser inom socialtjänsten riktade till vuxna som genom promotion stärker individens skyddsfaktorer eller genom prevention minskar deras riskfaktorer i syfte att minska individernas långvariga behov av stöd*. Inom ekonomiskt bistånd kan det tidiga stödet ges först relativt sent eftersom socialtjänstens handlingsutrymme är begränsat av ansvarsområden som tillfaller andra samhällsaktörer, till exempel Försäkringskassan och Akassa.

Inom ramen för socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd kan det tidiga stödet delas in i fyra kategorier:

1. Tidigt stöd för att stärka inkomst, hälsa och social kontext för individer som riskerar att behöva försörjningsstöd
2. Tidigt stöd för att stärka individens möjlighet att komma i arbete
3. Tidigt stöd för att förbättra individens hälsa
4. Tidigt stöd för att förbättra individens sociala kontext

Den förstnämnda kategorin inkluderar insatser som ges innan en individ har behov av ekonomiskt bistånd, medan de tre avslutande kategorierna innehåller tidigt stöd som ges till individer som redan erhåller ekonomiskt bistånd.

¹ Göteborgsregionen (GR) är en sammanslutning av 13 kommuner, inklusive Göteborgs Stad. www.goteborgsregionen.se

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns få vetenskapliga effektstudier av tidiga insatser inom området ekonomiskt bistånd och att denna rapport därför särskilt fokuserar på att beskriva vilket tidigt stöd som kan anses vara effektivt utifrån beprövad erfarenhet. För att beskriva området har en översiktlig litteraturgenomgång genomförts. Denna har kompletterats med expert- och brukarintervjuer samt intervjuer med verksamhetsrepresentanter som beskrivit tidigt stöd som ges inom de aktuella verksamheterna idag utifrån beprövad erfarenhet. Sammanlagt beskrivs tretton olika insatser som bedömts utgöra tidigt stöd inom ramen för socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd och som utvärderats vetenskapligt eller tillämpas utifrån beprövad erfarenhet i de aktuella verksamheterna. En lista över de tretton insatserna återfinns i Tabell 1 nedan och en översiktlig beskrivning av insatserna återfinns i Tabell 4 i bilagan.

Tidigt stöd för att stärka inkomst, hälsa och social kontext för individer som riskerar att behöva försörjningsstöd: Inga utvärderade insatser har påträffats inom denna kategori. Samtidigt pekar intervjurespondenter på att insatser inom området skulle kunna förebygga riskfaktorer som ökad skuldsättning och försämrad hälsa.

Tidigt stöd för att stärka individers möjlighet att komma i arbete: Inom denna kategori återfinns flest utvärderade insatser. Vad gäller insatser som är riktade till personer som har försörjningsstöd är evidensbasen svag, men det finns vissa positiva resultat kopplat till arbetspraktik och arbetsmarknadsanställningar i kombination med den statliga subventionen nystartsjobb. För utbildningsinsatser har inga utvärderingar av kommunala insatser för individer med försörjningsstöd identifierats, men utvärderingar som studerat Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar riktade till personer med försörjningsstöd visar på positiva resultat. Därutöver pekar en utvärdering av kommunala gymnasiala yrkesutbildningar riktade till en generell målgrupp också på positiva resultat, men finner att effekten är mindre än för Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar. Utvärderingar av socialtjänstinsatser kopplade till temat att stödja individer som erhåller försörjningsstöd att söka arbete har inte heller påträffats.

Tidigt stöd för att förbättra individers hälsa: Inom ramen för denna kategori så finns det evidens för insatsen Individanpassat stöd till arbete (IPS). Insatsen har visat sig effektiv i att stödja individer som har en psykisk funktionsnedsättning att hitta ett arbete på den öppna arbetsmarknaden och behålla det. Ingen utvärdering har identifierats som pekar på att samverkansinsatser stärker individer att komma i självförsörjning, men däremot finns utvärderingar som visar att dessa hjälpt individer att få stöd av andra samhällsaktörer än socialtjänsten.

Tidigt stöd för att förbättra individers sociala kontext: Inga insatser inom denna kategori har utvärderats avseende effekt på självförsörjning, men däremot har man funnit positiva effekter på individers motivation och boendestabilitet.

Utifrån de genomförda intervjuerna har fem förutsättningar identifierats som framstår som avgörande för att ett tidigt stöd ska vara effektivt:

1. En *bredd av insatser* för att kunna ge det stöd som individen har behov av istället för att ge det stöd som finns tillgängligt.
2. En ändamålsenlig *bedömning av behovet* för att kunna identifiera individens risk- och skyddsfaktorer.
3. Ett *gott bemötande och en möjlighet för individen att vara delaktig* i sitt ärende och känna sig motiverad vilket ökar chanserna för att individen tar till sig det stöd den blir erbjuden.
4. En god *samverkan* både internt och externt för att kunna ge det samlade stöd som individer med komplexa behov behöver.
5. Ett gott *ledar- och medarbetarskap* som ger arbetssätt, kultur och mål för att kunna genomföra förändring.

Av intervjuer framgår att kommuner och stadsdelsförvaltningar ofta missar viktiga delar av de fem förutsättningarna vilket riskerar att leda till att tidigt stöd blir mindre effektivt än vad det skulle kunna vara. Verksamheterna kan alltså arbeta för mer effektivt tidigt stöd inom socialtjänsten dels genom att arbeta med de insatser som beskrivs inom ramen för denna utredning, dels genom att förbättra förutsättningarna för verksamheten att ge ett effektivt tidigt stöd.

För att kunna stärka sitt arbete framåt och arbeta mer med tidigt stöd baserat på kunskap kan kommunen arbeta systematisk med hjälp av en anpassad *styrsnurra*. Med hjälp av styrsnurran kan kommunen stärka sitt arbete genom att:

1. *Planera* för sitt arbete med tidigt stöd inom kommunen.
2. *Följa upp och analysera* för att skapa sig en bättre förståelse av förutsättningarna för arbetet inom kommunen.
3. *Åtgärda* genom att fatta beslut om vilka insatser och aktiviteter som kommunen ska justera för att nå sina mål.

Tabell 1. Insatser som kommunen kan tillhandahålla och som utvärderats för individer som erhåller försörjningsstöd

Insats	Utvärdering
Tidigt stöd för att stärka individers möjlighet att komma i arbete	
Arbetspraktik	Utvärderad av IFAU (Forslund m.fl., 2013)
Växjö kommuns användning av nystartsjobb	Utvärderad i studie av Behrenz och Hammarstedt (2014)
Stockholmsjobb	Utvärderad av Sweco (2016)
Rersursjobb	Utvärderad av Payoff AB (Burlövs kommun, 2020; Falkenbergs kommun, 2020; Payoff, 2014)
All in	Utvärderad av WSP (Hallin & Danielsson, 2020)
Offentligt skyddad anställning (OSA)	Utvärderad av IFAU (Angelov & Eliason, 2014)
Tidigt stöd för att förbättra individers hälsa	
Individanpassat stöd till arbete (IPS)	Utvärderad i flera studier (Socialstyrelsen, 2012a)
Halmstadsmodellen	Utvärderad av Försäkringskassan Halmstad, Laholms kommun och Halmstads kommun (Försäkringskassan m.fl., 2014)
Tidigt stöd för att förbättra individers sociala kontext	
Case management	Utvärderad i flera studier (de Vet m.fl., 2013; SBU, 2018a; Socialstyrelsen, 2014)
Team utreda	Utvärderad av FoU Centrum för Vård, Omsorg och Socialt arbete (Paulsson, 2014)
HASKY	Utvärderad av PWC (Vision, 2015)
Bostad först	Utvärderad i flera studier (Boverket, 2015; Kristiansen, 2013; SBU, 2018b)
Boendetrappa	Utvärderad i studier och enligt beprövad erfarenhet (Socialstyrelsen, 2019c; SOU 2018:32)

Innehållsförteckning

Läsanvisningar	9
Termer och begrepp	10
Om arbetet med effektivt tidigt stöd	12
En utredning av hur socialtjänsten kan stärka sina tidiga insatser inom områdena ekonomiskt bistånd och missbruk	12
Övergripande frågeställningar och metod	13
Avgränsningar	14
Bakgrund till ekonomiskt bistånd	15
Ekonomiskt bistånd – välfärdssystemets skyddsnät	15
Orsaker till individers behov av försörjningsstöd	16
Antalet hushåll som uppbär ekonomiskt bistånd minskar men fler hushåll behöver stöd under längre tid	17
Risk- och skyddsfaktorer som påverkar en individs behov av försörjningsstöd	18
Tidigt stöd inom ekonomiskt bistånd	22
Framtidens socialtjänst	22
Vilka av socialtjänstens insatser inom området ekonomiskt bistånd kan anses vara tidigt stöd?	22
Kommuner tillhandahåller framförallt arbetsmarknadsinsatser och arbetar sällan enligt en evidensbaserad praktik inom området ekonomiskt bistånd	24
Selektivt och indikativt stöd som socialtjänsten kan arbeta med för att minska individers långvariga behov av försörjningsstöd	26
Vilka tidiga stöd har undersökts?	26
Tidigt stöd för att minska behovet av långvarigt stöd kan delas in i fyra kategorier ..	27
Tidigt stöd för att stärka inkomst, hälsa och social kontext för individer som riskerar att behöva försörjningsstöd	28
Tidigt stöd för att stärka individers möjlighet att komma i arbete	29

Tidigt stöd för att förbättra individers hälsa	41
Tidigt stöd för att förbättra individers sociala kontext.....	46
Förutsättningar för att arbeta med ett effektivt tidigt stöd	53
Bredd av insatser.....	53
Bedömning av behov.....	54
Bemötande och delaktighet	56
Samverkan	57
Ledar- och medarbetarskap	60
Vägar framåt – mer tidigt stöd baserat på kunskap	64
Vad är tidigt stöd inom ekonomiskt bistånd, vilket tidigt stöd är effektivt stöd inom ekonomiskt bistånd och vilka organisatoriska aspekter påverkar ett effektivt tidigt stöd?	64
Vägar framåt	66
Källförteckning	71
Bilaga	80

Utvärderade insatser

Utvärderad insats 1: Arbetspraktik	32
Utvärderad insats 2: Växjö kommuns användning av nystartsjobb	33
Utvärderad insats 3: Stockholmsjobb	34
Utvärderad insats 4: Resursjobb	35
Utvärderad insats 5: All in.....	36
Utvärderad insats 6: Offentligt skyddad anställning	37
Utvärderad insats 7: Individanpassat stöd till arbete	43
Utvärderad insats 8: Halmstadsmodellen	45
Utvärderad insats 9: Case management.....	47
Utvärderad insats 10: Team utreda	48
Utvärderad insats 11: HASKY	49
Utvärderad insats 12: Bostad först	51
Utvärderad insats 13: Boendetrappa	52

Figurer

Figur 1. Antal personer som erhåller ekonomiskt bistånd samt genomsnittligt antal biståndsmånader, 1990–2018	17
Figur 2. Antalet månader som hushåll erhöll ekonomiskt bistånd, 2018.....	18
Figur 3: Illustrativ beskrivningen av indelningen i tidiga och sena stödinsatser på området ekonomiskt bistånd.....	24
Figur 4. Inkluderade insatser	27
Figur 5. Anpassad styrsnurra	67

Läsanvisningar

Resultatet från utredningen presenteras i tre rapporter; en övergripande rapport om tidigt stöd (Rapport 1), en rapport om tidigt stöd inom ekonomiskt bistånd (Rapport 2) och en rapport om tidigt stöd inom missbruksområdet (Rapport 3).

Denna rapport, Rapport 2, är inriktad på ekonomiskt bistånd och riktar sig i första hand till dig som arbetar med eller ansvarar för socialtjänstens arbete inom ekonomiskt bistånd i din kommun. Syftet är att ge en introduktion till tidigt stöd för socialtjänstens arbete inom området ekonomiskt bistånd, identifiera vilka insatser som kan anses vara effektivt tidigt stöd samt peka på de förutsättningar och vägar framåt som socialtjänsten kan arbeta med för att kunna tillhandahålla mer tidigt stöd enligt en evidensbaserad praktik.

För mer information om begreppet tidigt stöd hänvisar vi till Rapport 1 *Tidigt stöd inom ekonomiskt bistånd och missbruk*. Rapport 3 *Tidigt stöd för att minska långvarigt behov av stöd till följd av missbruksrelaterad problematik* ger en mer detaljerad genomgång av tidigt stöd inom missbruksområdet.

Motivet till uppdelningen i tre rapporter är att kunna beskriva tidigt stöd på både övergripande strategisk nivå (Rapport 1) och en mer verksamhetsnära nivå (Rapport 2 och 3). Uppdelningen av de verksamhetsnära rapporterna är gjord för att i mer detalj kunna beskriva de specifika karaktäristika som präglar tidigt stöd inom respektive område.

Det finns betydande skillnader mellan områdena, till exempel vad gäller kunskapsläge och evidens kopplat till enskilda insatser, där missbruksområdet är väsentligt mer studerat än ekonomiskt bistånd. Eftersom socialtjänsten har olika handlingsutrymmen inom missbruksområdet jämfört med ekonomiskt bistånd finns det också vissa skillnader i vilka insatser som är att betrakta som tidigt stöd inom de två områdena (ett utvecklat resonemang finns i kapitlet *Om tidigt stöd* i Rapport 1).

Termer och begrepp

Beprövad erfarenhet

Erfarenhet som socialtjänsten utvecklar genom systematisk uppföljning av det egna arbetet och dess resultat (Kunskapsguiden, 2019).

Evidensbaserad praktik

Innebär en medveten och systematisk användning av flera kunskapskällor för beslut om insatser utifrån den bästa tillgängliga kunskapen, den professionelles expertis och berörda personers situation, erfarenhet och önskemål. Eftersom det inte finns vetenskaplig evidens kopplat till alla insatser inom socialtjänsten innebär det att bästa tillgängliga kunskap ibland får utgå från andra källor, till exempel beprövad erfarenhet (Socialstyrelsen, 2019a; SOU 2008:18).

Indikativa insatser

Insatser som riktar sig till individer med en förhöjd risk.

Prevention

Insatser för att förebygga problem genom att minska riskfaktorer.

Promotion

Främjande insatser som stärker skyddsfaktorer.

Selektiva insatser

Insatser där individens behov identifieras utifrån riskfaktorer på gruppnivå.

Stöd och insatser

Orden *stöd* och *insats* används synonymt i texten.

Tidigt stöd

Insatser som genom promotion stärker individers skyddsfaktorer eller genom prevention minskar deras riskfaktorer i syfte att minska individernas långvariga behov av stöd. *Notera att denna utredning är avgränsad till selektiva och indikativa insatser inom socialtjänsten riktade till vuxna inom områdena missbruk och ekonomiskt bistånd.*

Universella insatser

Insatser som ges till alla inom en grupp där gruppen inte har identifierats utifrån gemensamma riskfaktorer.

Vetenskaplig evidens [för en insats]

Vetenskapliga belägg som innebär att det går att uttala sig om en insats effekt på ett visst utfallsmått. Det innebär att utvärderingen ska vara utformad så att det är möjligt att avgöra om effekten beror på insatsen i sig eller på andra faktorer. För detta behövs en jämförelsegrupp (kontrollgrupp), vanligtvis en jämförelse av resultat före och efter en insats samt ett slumpmässigt urval av vilka personer som erhåller insatsen respektive en ”kontrollinsats”. Systematiska översikter baserat på randomiserade kontrollerade studier har ofta högst tillförlitlighet. Evidens kan även bygga på andra typer av kontrollerade studier, till exempel kohortstudier som följer deltagare över lång tid (Socialstyrelsen, 2012b).

OM ARBETET MED EFFEKTIVT TIDIGT STÖD

En utredning av hur socialtjänsten kan stärka sina tidiga insatser inom områdena ekonomiskt bistånd och missbruk

Socialtjänsten har en lagstadgad roll i att främja ekonomisk och social trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor samt människors aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten ska även arbeta för att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser (1 kap. 1 § Socialtjänstlag (2001:453)). Detta innebär att socialtjänsten har ett viktigt ansvar i stödet till personer med behov av missbruksvård och stöd i form av ekonomiskt bistånd.

En växande andel av de personer som erhåller ekonomiskt bistånd får det under längre tid (Socialstyrelsen, 2019d). Även personer som har ett missbruk eller beroende av alkohol, läkemedel eller narkotika har ofta långvariga behov av stöd (Bringlöv, 2016; Socialstyrelsen, 2019c). Samtidigt ges socialtjänstens stöd i dagsläget framförallt i ett sent skede när personerna i fråga ofta redan har ett stort och långvarigt behov av stöd (SOU 2020:47).

Tidiga insatser har möjlighet att förhindra mer ingripande vård och omsorgsinsatser och ge hjälp till personer i behov av stöd i ett tidigare skede. De tidiga insatserna kan också leda till att konsekvenser av problem minskar (SOU 2018:32; SOU 2020:47). Därför har Stockholms stad, Göteborgsregionens kommunalförbund (Göteborgsregionen²) och Region Örebro län inom ramen för Partnerskapet gemensamt initierat ett utredningsarbete för att studera hur socialtjänsten kan arbeta med effektivt tidigt stöd riktat till vuxna (över arton år) inom områdena missbruk och ekonomiskt bistånd. Resultaten av utredningsarbetet presenteras i tre rapporter.

Stockholms stad har finansierat arbetet som har letts av en arbetsgrupp från Stockholms stad, Göteborgsregionen och Region Örebro län. Lumell Associates AB har deltagit i utredningsarbetet under perioden maj till december 2020, och ansvarat för datainsamling och författande av de tre rapporterna.

Denna rapport är inriktad på ekonomiskt bistånd och riktar sig i första hand till dig som arbetar med eller ansvarar för socialtjänstens arbete inom ekonomiskt bistånd i din kommun. Därutöver finns det en motsvarande rapport för missbruksområdet, och en övergripande rapport om tidigt stöd som riktar sig till socialtjänstens ledning och beslutsfattare med ansvar för sociala frågor.

² Göteborgsregionen (GR) är en sammanslutning av 13 kommuner, inklusive Göteborgs Stad. www.goteborgsregionen.se

Stockholms stad har finansierat arbetet som har letts av en arbetsgrupp från Stockholms stad, Göteborgsregionen och Region Örebro län. Lumell Associates AB har deltagit i utredningsarbetet under perioden maj till december 2020, och ansvarat för datainsamling och författande av de tre rapporterna.

Övergripande frågeställningar och metod

För att ta reda på vilket tidigt effektivt stöd som socialtjänsten kan arbeta med inom ekonomiskt bistånd har utredningen utgått från huvudfrågeställningarna A, B, C och D som presenteras i Tabell 2 nedan.

Tabell 2. Huvudfrågeställningar

A. Vad är tidigt stöd inom ekonomiskt bistånd?	B. Vilket tidigt stöd är effektivt stöd inom ekonomiskt bistånd enligt evidens/ beprövad erfarenhet?	C. Vilka organisatoriska aspekter påverkar ett effektivt tidigt stöd?	D. Vad kan socialtjänsten göra framåt?
<ul style="list-style-type: none"> Hur bör utredningen använda sig av begreppet tidigt stöd och tidiga insatser inom ekonomiskt bistånd? Vilka behov kan ett tidigt stöd tillgodose? 	<ul style="list-style-type: none"> Vilket tidigt stöd finns det evidens för/beprövad erfarenhet av inom ekonomiskt bistånd? Vilka utvärderade insatser arbetar de aktuella verksamheterna med idag? 	<ul style="list-style-type: none"> Finns det några organisatoriska aspekter som påverkar effektiviteten i socialtjänstens stöd inom ekonomiskt bistånd? På vilket sätt? 	<ul style="list-style-type: none"> Vad kan socialtjänsten göra för att arbeta mer med ett effektivt tidigt stöd?

För att besvara **huvudfrågeställning A** var Utredningen om framtidens socialtjänst såväl som tidigare arbeten från SBU och SKR vägledande (SBU, 2015; SKR, 2018; SOU 2018:32; SOU 2020:47).

Vad gäller ekonomiskt bistånd finns få effektstudier och utvärderingar av insatser (Forslund m.fl., 2019; Lundin, 2018; Panican & Ulmestig, 2019; Ulmestig, 2020). För att besvara **huvudfrågeställning B** lades därför särskild vikt vid att ta reda på vilka tidiga insatser som kan anses vara effektiva. Frågan besvarades med hjälp av en översiktlig litteraturgenomgång (som inte är att betrakta som en forskningsöversikt eller metastudie) av vetenskapliga publikationer såväl som rapporter från myndigheter, forskningsorganisationer och SKR. Dessutom tillfrågades intervjuade experter om utvärderade insatser. För att komplettera vetenskaplig evidens med beprövad erfarenhet och systematisk

uppföljning tillfrågades intervjuade verksamhetsrepresentanter om insatser som har utvärderats av dem själva eller av någon annan kommun. Enbart utvärderade insatser som identifierats i den översiktliga litteraturgenomgången eller i intervjuer har inkluderats i sammanställningen. Se *Rapport 1 Tidigt stöd* för en mer detaljerad beskrivning av den översiktliga litteraturgenomgången.

Intervjuer har också legat till grund för att besvara **huvudfrågeställning C och D**. Sammanlagt har 56 personer intervjuats inom ramen för utredningen. Intervjurespondenter har inkluderat verksamhetsrepresentanter, brukarrepresentanter, forskare och sakkunniga inom områdena. Därutöver har två workshops genomförts med en referensgrupp bestående av experter inom området. Referensgruppen har även getts möjlighet att ge återkoppling på ett utkast av rapporten. Se *Rapport 1 Tidigt stöd* för en mer detaljerad genomgång av intervjuurvalet.

Avgränsningar

Selektiva och indikativa insatser riktade till vuxna

Utredningen är avgränsad till selektiva och indikativa insatser som är riktade till vuxna individer över arton år. Detta innebär att utredningen undersöker de insatser som ges eller kan ges till grupper med en förhöjd risk att utveckla ett missbruk eller har ett behov av försörjningsstöd såväl som till individer som redan har utvecklat ett behov av stöd inom dessa områden. Universella insatser som kan ges till en grupp av individer utan förhöjd risk undersöks alltså inte.

Vad gäller åldersavgränsningen så valdes denna utifrån att flera tidigare studier och rapporter har undersökt tidigt och förebyggande stöd riktat till barn och unga (se exempelvis SBU, 2010, 2015; SKR, 2018). Ambitionen med denna utredning är att komplettera dessa studier och rapporter med kunskap om vilket tidigt stöd som kan ges riktat till vuxna individer.

Bakgrund till ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd – välfärdssystemets skyddsnät

Ekonomiskt bistånd fungerar som samhällets yttersta skyddsnät och ska hjälpa hushåll som inte har tillgång till ekonomiska medel med försörjning och en plan för hur de ska kunna bli självförsörjande i framtiden. I enlighet med socialtjänstlagen ges ekonomiska medel till individer med försörjningsproblematik av demokratiska och solidariska skäl i syfte att främja individers ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhället (SFS 2001:453).

Dagens socialtjänstlag stammar från den fattigvårdslag som instiftades år 1918. Fattigvårdslagen gav samhället en skyldighet att hjälpa individer som inte hade förmågan att försörja sig själva och erbjuda försörjningsstöd. Samhället hade rätt att omhänderta individens egendom, välja individens vistelseort och göra individen arbetskyldig. Dessutom framtogs individens sin rätt att rösta i vissa val.³ Den 1 januari 1957 ersattes Fattigvårdslagen av Socialhjälpslagen (SFS 1956:2) som innebar att personer via socialhjälp skulle ha rätt till en *skälig levnadsstandard* och att även personer som *med hänsyn till sitt hälsotillstånd bör avhålla sig från arbete* fick rätt till socialbidrag. Socialhjälp skulle vara en rättighet för medborgaren och inte, likt tidigare, vara förenat med en återbetalningsskyldighet. Syftet med socialhjälp var att ge individer ekonomiskt stöd under en begränsad tid och ge dem stöd så att de kunde bli *försörjningsdugliga*. 1968 ändrades socialhjälpslagen för att tydliggöra att socialnämnderna var skyldiga att *skaffa sig kännedom om de enskildas behov av omvårdnad och verka för att detta blir tillgodosett*. Utvecklingen innebar att socialhjälp uttrycktes som en rättighet och bemyndigade den enskilde. Lagen ändrades återigen 1980 med införandet av Socialtjänstlagen (SFS 1980:620) som trädde i kraft 1 januari 1982 och bland annat slog fast ett antal övergripande mål med socialtjänstens arbete. Socialtjänsten skulle på *demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet*. Dessa målsättningar finns kvar i den nuvarande Socialtjänstlagen (SFS 2001:453) som också betonar att stödinsatser ska ges på ett sådant sätt att individen kan *ta tillvara och utveckla sina egna resurser* (Alexandersson, 2018). Däremot finns det fortsatt ett flertal motkrav, till exempel att individen ska stå till arbetsmarknadens förfogande, söka arbete och acceptera att vara med i arbetsinriktade program eller åtgärder (Socialstyrelsen, 2019b). Under år 2020 har ännu ett förslag på reformering av Socialtjänstlagen lagts fram, där man bland annat vill kunna ge vissa insatser utan en biståndsbedömning (SOU 2020:47).

³ Val av ordförande i kommunalstämma, ledamot i kommunalfullmäktige eller kommunalnämnd.

Orsaker till individers behov av försörjningsstöd

Behov av försörjningsstöd kan förklaras av strukturella faktorer såväl som individuella förutsättningar. De strukturella faktorerna som påverkar hur många som erhåller försörjningsstöd är till exempel arbetsmarknaden, det rådande konjunkturläget och utformning av angränsande socialförsäkringssystem. Arbetsmarknadens regler och lagar sätter exempelvis prägel på företagets förmåga att tillhandahålla arbetsplatser (Brännström & Stenberg, 2007; Eriksson m.fl., 2017; Stenberg & Brännström, 2009). Vid en lågkonjunktur minskar antalet arbetstillfällen vilket gör det svårare för individer att hitta arbete och därmed även självförsörjning (Nybom, 2012). En individ beviljas ekonomiskt bistånd först när den inte har rätt till ersättningen från andra skyddsnät inom samhället. Det kan till exempel handla om individer som inte har rätt till A-kassa eller som blivit utförsäkrade från Försäkringskassan (Björk m.fl., 2016). Reformeringar i dessa system kan alltså komma att påverka inflödet av försörjningsstödsansökningar till socialtjänsten.

Orsakerna till att en individ behöver försörjningsstöd kan vara flera och varierar mellan individer. Enligt Socialstyrelsen kan orsakerna till behov av försörjningsbehovet grovt delas in i tre orsakskategorier; *arbetslöshet, sjukdom och ohälsa* samt *sociala skäl* (Socialstyrelsen, 2017a). Arbetslöshet är en naturlig grund till inkomstbortfall och förklarar varför en individ kan ha behov av försörjningsstöd (Stenberg & Brännström, 2009). Individerna som faller inom denna kategori anses stå till arbetsmarknadens förfogande på hel- eller deltid och ska vara inskrivna på Arbetsförmedlingen (Socialstyrelsen, 2017c). Socialtjänsten har rätt att kräva att individen aktivt söker arbete och deltar i olika insatser som syftar till att ge individen en starkare position på arbetsmarknaden (Socialstyrelsen, 2017a).

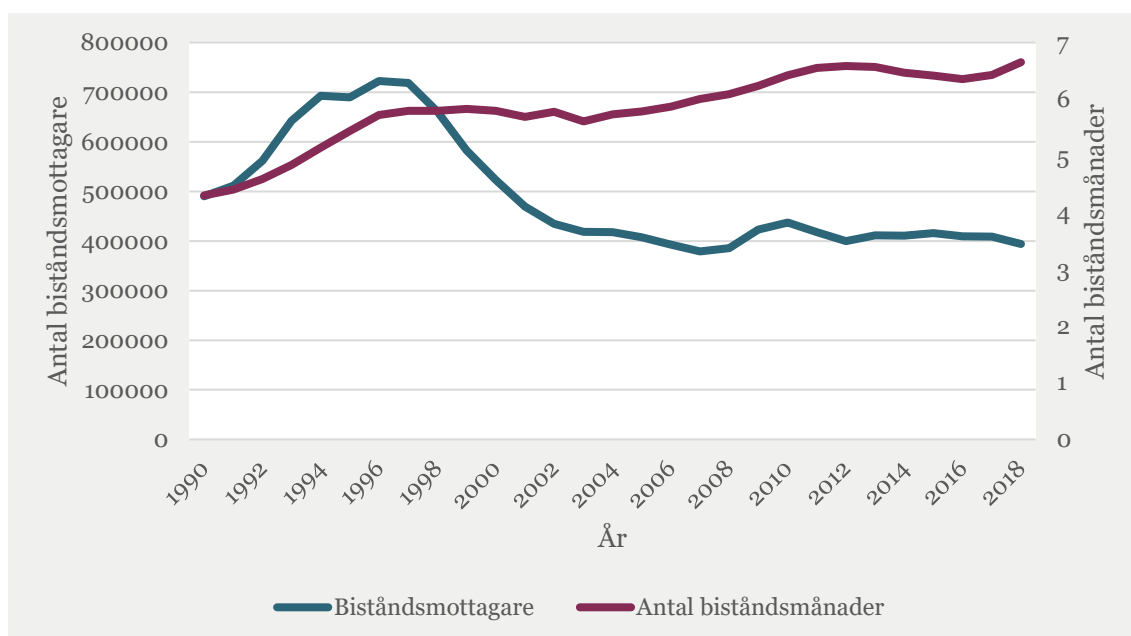
Sjukdom och ohälsa är även det en grund till att individer har ett behov av försörjningsstöd. Det handlar om individer som har ett styrkt läkarutlåtande på en nedsatt arbetsförmåga (Socialstyrelsen, 2017c). Försäkringskassan är den myndighet som ansvarar för att samordna så att sjukskrivna ska få arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser, med bland annat hälso- och sjukvården, Arbetsförmedlingen och socialtjänsten. Socialtjänsten kan samtidigt behöva initiera en samordnad plan där en kombination av insatser sätts in för att förkorta individens tid i sjukskrivning (Socialstyrelsen, 2017a).

Den sista kategorin av orsaker till behov av försörjningsstöd är sociala skäl. Till sociala skäl räknas de individer som av ej förklarade skäl inte anses stå till arbetsmarknadens förfogande. För att se om en individ med sociala skäl är arbetsför behövs en utredning göras och social eller medicinsk rehabilitering ges (Socialstyrelsen, 2017c). Socialtjänsten kan i fall med sociala problem frångå kravet på ett aktivt arbetssökande och istället ge individen rehabiliterande och motiverande insatser för att vid ett senare tillfälle ge insatser som behövs för att kunna bli självförsörjande (Socialstyrelsen, 2017a).

Antalet hushåll som uppbär ekonomiskt bistånd minskar men fler hushåll behöver stöd under längre tid

Antalet hushåll som erhållit försörjningsstöd har legat relativt konstant de senaste tjugo åren. Samtidigt har antalet biståndsmånader ökat stadigt samma tidsperiod. Detta innebär att de individer som erhåller försörjningsstöd idag gör det under längre tid än tidigare, trots att Sverige under de senaste åren befunnit sig i en högkonjunktur. I genomsnitt har antalet bidragsmånader ökat med fjorton procent sedan mellan 1998 och 2018, se Figur 1 (Socialstyrelsen, 2019d).

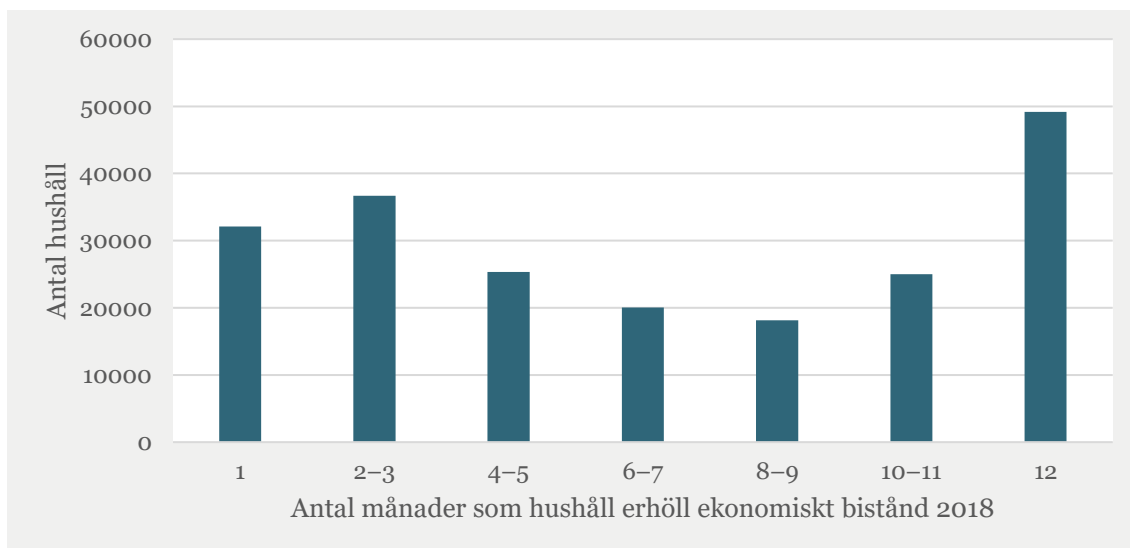
Figur 1. Antal personer som erhåller ekonomiskt bistånd samt genomsnittligt antal biståndsmånader, 1990–2018



Källa: Registret över ekonomiskt bistånd, Socialstyrelsen

Under år 2019 fick cirka 200 000 hushåll ekonomiskt bistånd någon gång under året, motsvarar cirka fyra procent av alla hushåll i Sverige. Under år 2019 betalades drygt 11,6 miljarder kronor ut till dessa hushåll (Socialstyrelsen, 2020b). Detta motsvarade två procent av kommunernas totala kostnader (SKR, 2020). I Figur 2 visas antal bidragsmånader per hushåll under 2018. Från figuren går det att utläsa att de allra flesta som erhåller ekonomiskt bistånd endast gör det under ett fåtal månader. Trettiofyra procent av de hushåll som erhöll försörjningsstöd år 2018 gjorde det i tre månader eller mindre. Samtidigt finns det en stor grupp (trettiosex procent) som var biståndsmottagare i över tio av tolv månader under året, och därmed kategoriseras som långbidragstagare (Socialstyrelsen, 2019d).

Figur 2. Antalet månader som hushåll erhöll ekonomiskt bistånd, 2018



Källa: Registret över ekonomiskt bistånd, Socialstyrelsen

Att biståndsmottagare uppbär försörjningsstöd under en allt längre period får en rad konsekvenser. Det ekonomiska biståndet är utformat för att täcka ett hushålls mest basala behov, men inte utformat för att fungera som ett långvarigt stöd och det möjliggör inte för att en individ ska kunna spara pengar för oförutsedda utgifter eller liknande. Detta medför att individen behöver söka stöd för varje extra utgift som tillkommer (Socialstyrelsen, 2019b).

Att gå sysslöslös under längre perioder är också förknippat med sämre psykisk hälsa (Janlert, 2016). I Folkhälsomyndighetens (2017) kunskapssammanställning pekas sysselsättning och ekonomi ut som de viktigaste bestämningsfaktorerna för ojämlikheter i psykisk hälsa. Därutöver är trettio procent av de som uppbär försörjningsstöd längre än tio månader barnfamiljer (Socialstyrelsen, 2019d). Barn som växer upp i familjer med låg socioekonomisk status löper bland annat större risk att bli bidragsberoende (Forte, 2018).

Risk- och skyddsfaktorer som påverkar en individs behov av försörjningsstöd

Samspelet mellan faktorer som ger upphov till behov av stöd och de som kan skydda mot behov av stöd, så kallade risk- och skyddsfaktorer, är centrala delar av teorin bakom tidigt stöd. Riskfaktorer ökar sannolikheten för att ett specifikt problem uppstår medan skyddsfaktorer minskar sannolikheten för detsamma (Hawkins m.fl., 1992; SBU, 2015).

Som omnämnts i *Rapport 1 Tidigt stöd*, kan dessa faktorer delas in i miljömässiga faktorer, grupp faktorer och individuella faktorer. De miljömässiga faktorerna handlar om exempelvis lagar, socioekonomiska förutsättningar, normer och makrotrender likt

konjunkturläge. Gruppfaktorer handlar om faktorer i omgivningen likt familj, vänner, lokala organisationer. Faktorer på individnivå handlar i sin tur framförallt om biologiska faktorer, till exempel kognitiva förmågor och funktionsnedsättningar (Hawkins m.fl., 1992; SBU, 2015; Socialstyrelsen, 2017a; Turner, 2020). Se Rapport 1 för en mer detaljerad beskrivning.

Risk- och skyddsfaktorer har framförallt studerats inom andra områden än ekonomiskt bistånd (exempelvis missbruk och kriminalitet hos ungdomar). Utgångspunkten är att en kombination av flera riskfaktorer innebär en kraftig ökning av risken för att en individ ska utveckla ett behov av stöd. En individ med ett fåtal riskfaktorer har däremot inte en ökad risk. Skyddsfaktorer verkar ofta kompensatoriskt och ger individer med många riskfaktorer en buffert mot att utveckla ett behov av stöd inom det specifika området (SBU, 2015; Socialstyrelsen, 2020a). Flera studier inom området risk- och skyddsfaktorer ser dem som två sidor av samma mynt där exempelvis goda skolresultat är en skyddsfaktor medan dåliga skolresultat är en riskfaktor (SBU, 2015). Flera studier väljer därmed att enbart undersöka riskfaktorer enligt logiken att detta indirekt innebär att också skyddsfaktorer studerats.

Kunskapen om risk- och skyddsfaktorer är viktig för att kunna identifiera individer som är i behov av tidigt stöd. Forskning har visat att vissa faktorer är starkt sammankopplade med ett behov av försörjningsstöd. Trots detta förekommer det att individer som inte påvisar några riskfaktorer ändå behöver försörjningsstöd och tvärtom. Så även om kunskap om risk- och skyddsfaktorer ger ett underlag för att lättare kunna identifiera riskpersoner behöver detta inte stämma för varje enskild individ (SOU 2018:32).

Det finns endast ett fåtal studier som studerat risk- och skyddsfaktorer vad gäller försörjningsstöd i Sverige (Angelin, 2009; Björk m.fl., 2016; Gustafsson m.fl., 2013; Halleröd, 2003; Nybom, 2012; Socialstyrelsen, 2017a). Hur man har undersökt faktorerna ser olika ut mellan studierna. Bland annat används statistiska mått för att identifiera vilka faktorer som påverkar behov av försörjningsstöd. Andra studier har använt sig av kvalitativa metoder för att identifiera viktiga faktorer som personer som uppbär försörjningsstöd själva pekar ut som avgörande för att deras behov av stöd har uppstått. I dessa studier kan det vara svårt att urskilja orsak och verkan – att leva på försörjningsstöd påverkar en individs risk- och skyddsfaktorer negativt vilket i sin tur kan påverka individens möjlighet att bli självförsörjande.

Riskfaktorer

Antalet individer som är i behov av försörjningsstöd påverkas i huvudsak av konjunktursvängningar och regelverk inom närliggande system. Men för den enskilde kan specifika faktorer vara avgörande (Björk m.fl., 2016; Nybom, 2012). Riskfaktorer påverkar individens möjligheter att på egen hand sköta sin försörjning. De huvudsakliga riskfaktorerna som påverkar individen är ohälsa, sociala problem, funktionsnedsättning och svåra

familjesituationer (Angelin, 2009; Socialstyrelsen, 2017a). Att ha levt med någon av de nämnda riskfaktorerna kan påverka individen under lång tid. I intervjuer med personer som har befunnit sig i långvarigt biståndstagande framgår att de personliga svårigheterna som var betydande i ung ålder och som omöjliggjorde etablering på arbetsmarknaden begränsar individen senare i livet när den är redo att stå till arbetsmarknadens förfogande. Arbetsgivare tenderar exempelvis att inte anställa personer som varit frånvarande från arbetsmarknaden länge (Angelin, 2009). Potentiella arbetsgivare kan ha en negativ förhandsuppfattning om individens produktivitet vilket försvårar möjligheten att bli självförsörjande (Socialstyrelsen, 2017a).

Val som individen tar eller får tilldelade kan även de påverka sannolikheten att behöva försörjningsstöd. Forskning visar att individer som inte har en fullföljd gymnasieutbildning löper större risk att behöva försörjningsstöd än individer med en sådan (Angelin, 2009; Halleröd, 2003; Socialstyrelsen, 2017a). Att inte ha körkort är även det en riskfaktor eftersom det är ett krav för flera av de yrken som är aktuella för biståndsmottagare (Angelin, 2009). Andra faktorer, som var och hur en individ bor, kan försvåra möjligheten till självförsörjning, till exempel att bo geografiskt avlägset och långt ifrån arbetstillfällen (Socialstyrelsen, 2017a). Sannolikheten att vara självförsörjande är också lägre för personer som lever i ett singelhushåll eller som har blivit föräldrar tidigt (Angelin, 2009; Gustafsson m.fl., 2013; Halleröd, 2003).

Bristen på pengar ökar sannolikheten att en individ har svårt att ta förebyggande beslut och göra val för att i framtiden ha pengar. Utlägg som skapar en osäker framtida inkomst vill individen i största möjliga mån begränsa. Det kan handla om en flytt till en stad med fler arbetstillfällen eller en utbildning. Flytten är i sig kostnadsdrivande och individen riskerar att öka sitt försörjningsproblem om utfallet inte blir som förväntat (Angelin, 2009).

Skyddsfaktorer

Skyddsfaktorer verkar ofta kompensatoriskt och ger individer med många riskfaktorer en buffert mot att behöva försörjningsstöd. Några exempel på skyddsfaktorer är att ha förmågan och kunskapen att söka arbete eller att ha ett nätverk med personer som har anknytning till arbetsmarknaden (Socialstyrelsen, 2017a). Nätverket kan bestå av familjemedlemmar, vänner eller tidigare arbetskollegor. En studie som undersöker uppsagd möjlighet att få en nyanställning visar exempelvis att chanserna ökar tiofaldigt om personen har ett informellt kontaktnät som är förankrat på arbetsmarknaden (Eliason m.fl., 2017).

Tidigare anställningar ger individen en formell erfarenhet och kan uppvisas som bevis på arbetsförhet (Socialstyrelsen, 2017a). Individer som erhållit försörjningsstöd under en längre tid uppger i en studie av Angelin (2009), att en smidig etablering in i vuxenlivet, genom att exempelvis få ett första arbete, är en viktig för möjligheten att senare i

livet vara självförsörjande. Individerna upplevde att etableringssvårigheterna utgör ett hinder senare i livet eftersom avsaknaden och glapp i arbetslivserfarenhet gör att arbetsgivare är mer försiktiga med att anställa (Angelin, 2009).

TIDIGT STÖD INOM EKONOMISKT BISTÅND

Framtidens socialtjänst

Socialtjänstens mål är att främja människors sociala och ekonomiska trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Enligt slutbetänkandet *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag* från utredningen *Framtidens socialtjänst* (S 2017:03) så ska framtidens socialtjänst präglas av förebyggande arbete, tillgänglighet och jämställdhet för att dessa mål ska kunna nås. Flera delar i slutbetänkandet har direkt bäring på det stöd som socialtjänsten ger inom missbruksområdet, men däremot är ekonomiskt bistånd inte en del av Utredningen (SOU 2020:47).

I såväl Utredningens slutbetänkande som delbetänkandet *Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst*, lyfts vikten av ett förebyggande perspektiv med en tonvikt på proaktivt arbete (SOU 2018:32). Enligt Utredningen ska det förebyggande arbetet genomsyra all samverkan, planering och insatser som socialtjänsten är involverad i. Utredningen menar att ett förebyggande arbete kan minska framtida behov av insatser och i bästa fall helt förhindra dem. En del i det förebyggande arbetet handlar, enligt Utredningen, om att påverka samhällsplaneringen och arbeta för att förändra sociala miljöer (SOU 2020:47).

Vad gäller tillgänglighet menar Utredningen att trösklarna in till socialtjänsten måste sänkas för att människor ska kunna ta del av socialtjänstens verksamhet. Utredningen nämner exempelvis trösklar i form av information, kontakt och tillgång till insatser. Genom att arbeta för att öka tillgängligheten ska personer enkelt kunna ta kontakt med socialtjänsten. Sänkta trösklar i kombination med att minska antal insatser som kräver biståndsbeslut kan därför göra det lättare för kommunen att anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar och behov eftersom kommunen kan agera mer flexibelt (SOU 2020:47).

Vilka av socialtjänstens insatser inom området ekonomiskt bistånd kan anses vara tidigt stöd?

Sammanfattningsvis handlar tidigt stöd om att stärka skyddsfaktorer och/eller minska riskfaktorer. I kombination med de avgränsningar som sattes för denna utredning (selektiva eller indikativa insatser inom socialtjänsten riktade till vuxna inom områdena missbruk och ekonomiskt bistånd) så används begreppet tidigt stöd för:

Selektiva och indikativa insatser inom socialtjänsten riktade till vuxna som genom promotion stärker individens skyddsfaktorer eller genom prevention minskar deras riskfaktorer i syfte att minska individernas långvariga behov av stöd.

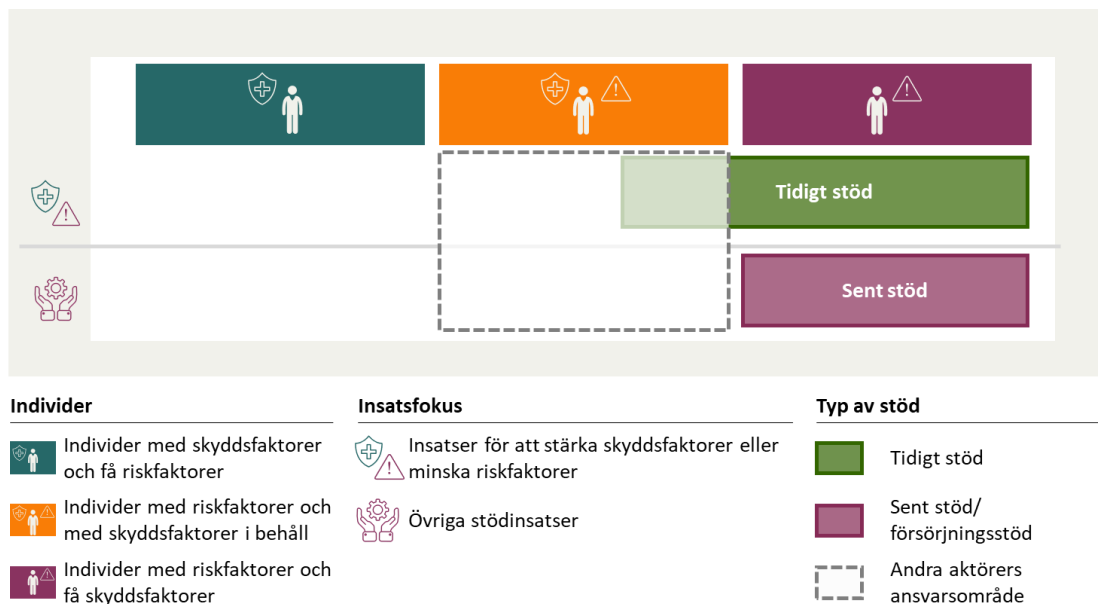
Inom ekonomiskt bistånd kan det både handla om insatser riktade till individer som riskerar att behöva ett försörjningsstöd, och stöd till individer där behovet redan uppstått i syfte att minska deras långvariga behov av försörjningsstöd.

Ett av nyckelkriterierna för att något ska anses vara ett tidigt stöd är att det ska påverka risk- och skyddsfaktorer. Detta innebär således att stöd som ges inom ekonomiskt bistånd som *inte* riktar sig mot risk- eller skyddsfaktorer *inte* betraktas som tidigt stöd inom ramen för denna utredning. Detta betyder att försörjningsstödet i sig självt inte är ett tidigt stöd eftersom det är en ren transaktion av pengar. Inte heller insatser likt Uppsalamodellen med tuffare krav och sanktioner (se exempelvis Milton, 2006) eller Trelleborgsmodellen (se exempelvis Lindgärde, 2018) som utgår från automatiserade beslutsstöd räknas därmed som tidigt stöd.

Som visas i Figur 3 kan det *tidiga stödet* inom ekonomiskt bistånd inledas först *relativt sent* eftersom andra system och aktörer har ansvar för insatser tidigare i förloppet. Detta skiljer sig åt från stöd som socialtjänsten kan ge tidigare i ett förlopp inom andra områden (se *Rapport 1 Tidigt stöd* för en mer ingående jämförelse mellan tidigt stöd inom ekonomiskt bistånd och missbruk). Försäkringskassan har till exempel ett ansvar för att ge ersättning till personer som på grund av sjukdom inte kan arbeta. Försäkringskassan har också ett samverkansansvar med hälso- och sjukvården, Arbetsförmedlingen och andra aktörer för att hjälpa individer tillbaka i arbete (Försäkringskassan, 2020). A-kassa har ett ansvar för att försörja individer som uppfyller ett antal kriterier exempelvis medlemskap i en A-kassa, en lägsta arbetad tid och att man vid utbetalning är anmäld som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen och står till arbetsmarknadens förfogande (SOU 2020:37).

I denna utredning gör vi skillnad mellan *tidigt stöd* som syftar till att stärka och bygga upp skyddsfaktorer eller minska riskfaktorer och *sent stöd* som inte riktar sig till sådana faktorer. Detta innebär att stöd likt *Individanpassat stöd till arbete* (IPS) och *offentligt skyddade anställningar* (OSA) betraktas som *tidigt stöd* eftersom de syftar till att stärka och bygga skyddsfaktorer samt minska riskfaktorer trots att de riktar sig till individer som ofta står långt ifrån arbetsmarknaden och självförsörjning.

Figur 3: Illustrativ beskrivningen av indelningen i tidiga och sena stödinsatser på området ekonomiskt bistånd



Kommuner tillhandahåller framförallt arbetsmarknadsinsatser och arbetar sällan enligt en evidensbaserad praktik inom området ekonomiskt bistånd

Individer som erhåller ekonomiskt bistånd får, utöver försörjningsstödet, huvudsakligen stöd via kommunala insatser, men de kan även få stöd från Arbetsförmedlingen och andra aktörer så som hälso- och sjukvården. Utbudet av kommunala insatser varierar mellan kommuner. Forslund m.fl. (2019) delar upp de insatserna som gavs i kommunal regi under 2016 i tretton olika kategorier där inga av de 101 observerade kommunerna erbjuder insatser inom alla kategorier. Insatserna som flest biståndsmottagare tar del av var jobbsökaraktiviteter och matchningsinsatser (Forslund m.fl., 2019). En annan studie visar att det finns stora skillnader i hur kommuner som erbjuder arbetsmarknadsinsatser arbetar med avseende på målgrupp och varaktighet på insatser (Vikman & Westerberg, 2017). I intervjuer med verksamhetsrepresentanter bekräftas skillnaderna mellan kommuner. Därutöver tycks insatsutbudet påverkas av skillnader i kommunens förutsättningar. Verksamheter i folktäta kommuner uppger till exempel i intervjuer att de har svårt att tillhandahålla boendestöd medan verksamheter i glesbefolkade kommuner upplever att de inte har möjlighet att ge flera olika typer av insatser riktade till arbetsmarknaden.

Flera studier understryker den rådande kunskapsbristen kring de kommunala arbetsmarknadsinsatserna (Forslund m.fl., 2019; Lundin, 2018; Panican & Ulmestig, 2019; Ulmestig, 2020). Arbetsförmedlingens insatser har utvärderats i en högre grad eftersom tillgången till data från förmedlingens register är god. Detsamma gäller inte för de kommunala arbetsmarknadsinsatserna, där data är svårtillgängligt och/eller osystematiskt

dokumenterat (Forslund m.fl., 2019; Nybom, 2014). En studie som i trettionio gruppintervjuer undersöker kommunala arbetsmarknadsinsatser i tolv olika kommuner finner att det är svårt att tyda de olika kommunala arbetsmarknadsinsatser, gränserna mellan insatserna är oklara och innebörden av en specifik insats kan vara olika i olika kommuner (Ulmestig, 2020). I de intervjuer som gjorts inom ramen för denna utredning har verksamhetsrepresentanter återkommande berättat om svårigheterna att få till en systematisk uppföljning. Vissa lyfter att flera insatser sker i form av kortvariga projekt, vilket försvårar uppföljningen av långsiktiga effekter. Därutöver framkommer att det finns en förvirring kring vilken aktör som ansvarar för att följa upp insatsernas effektivitet: arbetsmarknadsenheten eller enheten för ekonomiskt bistånd?

Socialstyrelsen tillhandahåller kunskapsstödjande material till socialtjänsten för att sprida bästa tillgängliga kunskap. Ett sådant kunskapsstöd som socialtjänsten har tillgång till är Kunskapsguiden, en webbplats som erbjuder stöd och vägledning inom bland annat området ekonomiskt bistånd (Kunskapsguiden, 2020b). Kunskapsguiden har däremot inte omnämnts i någon av intervjuerna som ett kunskapsstöd man använder för att öka kunskapen inom enheterna.

I efterföljande kapitel beskrivs hur en kommun kan arbeta för att ge ett effektivt tidigt stöd inom ekonomiskt bistånd. I nästa kapitel beskriver vi *selektivt och indikativt stöd som socialtjänsten kan arbeta med för att minska individers långvariga behov av stöd*. Detta följs av ett kapitel om *förutsättningar för socialtjänsten att arbeta med ett effektivt tidigt stöd*. Rapporten avslutas med kapitlet *Vägar framåt – mer tidigt stöd baserat på kunskap*, i vilket vi ger en övergripande beskrivning av hur en kommun kan ta sig an arbetet med att ställa om från nuvarande arbetssätt till mer effektivt tidigt stöd.

SELEKTIVT OCH INDIKATIVT STÖD SOM SOCIALTJÄNSTEN KAN ARBETA MED FÖR ATT MINSKA INDIVIDERS LÅNGVARIGA BEHOV AV FÖRSÖRJNINGSSTÖD

Vilka tidiga stöd har undersökts?

Kartläggningen av tidigt stöd baseras på vetenskapliga studier som har kompletterats med kunskap från kommuners egna utvärderingar för att besvara huvudfrågeställningen om vad som är effektivt tidigt stöd inom ekonomiskt bistånd. Eftersom syftet med utredningen är att den ska kunna ligga till grund för socialtjänstens fortsatta arbete är en viktig avgränsning att de utvärderade insatserna kan tillhandahållas av socialtjänsten.

Som redan konstaterats finns det låg grad av evidens kopplad till insatser inom ekonomiskt bistånd (Forslund m.fl., 2019; Lundin, 2018; Panican & Ulmestig, 2019; Ulmestig, 2020). För att ge ytterligare insikt i hur kommuner och stadsdelsförvaltningar kan arbeta enligt en evidensbaserad praktik har tidigt stöd som de intervjuade verksamheterna lyft att de infört eller inspirerats av och där det finns beprövad erfarenhet eller en systematisk utvärdering inkluderats i sammanställningen. I utredningen har ingen systematisk litteraturoversikt genomförts utan istället har en översiktlig litteraturgenomgång kombinerats med resultat från intervjuer med verksamheter, experter och brukarrepresentanter i syfte att peka mot vad som verkar vara effektivt tidigt stöd. Det innebär att det kan finnas fler utvärderingar utöver dem som beskrivs här och att kommunernas egna utvärderingar är begränsade till dem som de intervjuade verksamheterna själva genomfört eller använt sig av.

Enbart de insatser som kan tillhandahållas av socialtjänsten till personer som riskerar eller har behov av försörjningsstöd har inkluderats. Det innebär att insatser som enbart tillhandahålls av andra aktörer än socialtjänsten har exkluderats. För vissa insatser finns överlappande ansvar mellan kommuner och andra aktörer som innebär att båda kan tillhandahålla samma typ av insats. Detta gäller särskilt inom arbetsmarknadsområdet där både Arbetsförmedling och kommun kan tillhandahålla en rad olika insatser till personer som erhåller försörjningsstöd. Utvärderingar som studerat denna typ av insatser har inkluderats givet att socialtjänst kan tillhandahålla samma typ av insats och att de är riktade till personer som erhåller försörjningsstöd. Se Figur 4 för en illustrativ förklaring av de insatser som inkluderats i denna utredning.

Figur 4. Inkluderade insatser



*Insatser som utvärderats och som identifierats inom ramen för denna utredning, se diskussion i kapitlet *Om arbetet med effektivt tidigt stöd*.

Tidigt stöd för att minska behovet av långvarigt stöd kan delas in i fyra kategorier

Fyra kategorier av tidigt stöd har identifierats med utgångspunkt i den genomförda översiktliga litteraturgenomgången och i de genomförda intervjuerna. De fyra kategorierna utgår från de huvudorsaker som Socialstyrelsen använder för att beskriva behov av försörjningsstöd (*arbetslöshet, sjukdom och ohälsa samt sociala skäl*) i kombination med vilket *selektivt stöd* och vilket *indikativt stöd* som kan ges. Sammantaget ger det följande kategorier:

1. Tidigt stöd för att stärka inkomst, hälsa och social kontext för individer som riskerar att behöva försörjningsstöd
2. Tidigt stöd för att stärka individer möjlighet att komma i arbete
3. Tidigt stöd för att förbättra individers hälsa
4. Tidigt stöd för att förbättra individers sociala kontext

Individer som erhåller försörjningsstöd har i många fall en svår och svag ställning på arbetsmarknaden jämfört med individer som går på A-kassa (Mörk, 2011). I intervjuer med experter, verksamhetsrepresentanter och brukarorganisationer framgår att de individer som beviljas ekonomiskt bistånd ofta har komplexa problem som kräver ett sammansatt stöd. Det innebär att en individ kan behöva insatser som kopplar samman flera av de nämnda kategorierna av insatser såväl som att engagera andra enheter inom

socialtjänsten och aktörer utanför. Detta medför att kategorierna till viss del går in i varandra och att vissa insatser som placerats inom en kategori även hade kunnat knytas till någon av de andra.

I efterföljande avsnitt beskriver vi de fyra kategorierna mer ingående och delar upp dem i mer specifika teman av insatser. I avsnitten presenteras insatser som klassificerats som tidigt stöd, enligt utredningens användning av begreppet.⁴

Tidigt stöd för att stärka inkomst, hälsa och social kontext för individer som riskerar att behöva försörjningsstöd

Intervjuer med verksamhetsrepresentanter har identifierat två målgrupper för ett tidigt stöd riktat till individer som riskerar att behöva försörjningsstöd. Det handlar dels om individer som har sökt ekonomiskt bistånd men fått avslag, dels om individer som utförsäkrats från andra system men som inte ansöker om ekonomiskt bistånd trots att de har ett behov. Ett tidigt stöd kan adressera riskfaktorer i ökade skulder (brist på pengar), försämrad hälsa och förebygga att individer kommer längre ifrån självförsörjning. Om dessa former av tidigt stöd är effektiva för att minska långvarigt behov av ekonomiskt bistånd är svårt att avgöra eftersom det saknas effektutvärderingar.

Av de intervjuer som genomförts inom ramen för arbetet framgår att det finns individer som riskerar att behöva försörjningsstöd som skulle kunna vara hjälpta av tidigare insatser. Det handlar framförallt om individer som får avslag på sin ansökan om ekonomiskt bistånd, men även om individer som är på väg att bli utförsäkrade från Försäkringskassan eller A-kassa. För att förebygga behov hos de individer som riskerar att behöva försörjningsstöd kan socialtjänsten arbeta med insatser som stärker inkomst, hälsa och social kontext i ett skede där individen ännu inte är ett ärende hos socialtjänsten.

Alla intervjuade kommuner anger att de arbetar med budget- och skuldrådgivning. Budget- och skuldrådgivning är en insats som riktar sig till alla kommunens invånare där en individ kan få stöd för att antingen förebygga ett skuldproblem eller hitta en lösning för att komma ur en befintlig skuld. Stödet är inte uppsökande utan det är upp till individen att själv söka råd. Rådgivningen sker på helt frivilliga grunder och hänvisar personen till andra aktörer som kan vara behjälpliga på vägen till skuldfrihet. Stockholms stad har i en rapport redovisat hur deras arbete med budget- och skuldrådgivning fungerar och under de senaste fem åren har antalet personer som sökt sig till budget- och skuldrådgivning ökat successivt. Det har inte gjorts någon systematisk uppföljning av hur effektiv rådgivningen är, men man har kunnat se att en stor andel av de fall som registreras har

⁴ För en fördjupad beskrivning av användningen av begreppet tidigt stöd i denna utredning se Rapport 1 *Tidigt stöd inom ekonomiskt bistånd och missbruk*.

ansökt om skuldsanering hos Kronofogden efter rådgivningen (Socialförvaltningen, 2019).

Förutom budget- och skuldrådgivning arbetar ingen av de kommuner som har intervjuats med andra insatser till vuxna som riskerar att behöva försörjningsstöd. Däremot har det framförts att arbete för att säkerställa att de individer som får avslag på sin ansökan får stöd i att vända sig till rätt instans skulle kunna stödja individen i sin väg mot självförsörjning. Det kan till exempel handla om att hjälpa individer som kan ha svårt att själva ta kontakt med A-kassa eller Försäkringskassan.

En annan insats som flera intervjuade verksamheter beskriver att de skulle vilja arbeta med är att tillsammans med Försäkringskassan arbeta för att de individer som utförsäkras ges stöd i att vända sig till socialtjänsten. Flera verksamhetsrepresentanter uppger att de kommit i kontakt med ett stort antal individer som gått månader utan att söka försörjningsstöd efter att de utförsäkrats. Vidare beskriver de att individerna under denna period kan dra på sig skulder och hamna hos Kronofogden. Om kontakt hade etablerats med ekonomiskt bistånd hade situationen kunnat undvikas och individerna hade kunnat befinna sig i ett bättre läge för att närma sig självförsörjning.

Tidigt stöd för att stärka individers möjlighet att komma i arbete

Att stärka en individs möjligheter att ta sig in på arbetsmarknaden är en relativt vanlig form av stödinsats för personer som har försörjningsstöd. Tidiga insatser inom området fokuserar framförallt på att stärka individers skyddsfaktorer. Det kan till exempel handla om att skapa ett nätverk eller praktisk arbetserfarenhet för att öka chanserna att få ett arbete.

Det finns även insatser inom området som är att betrakta som sent stöd eftersom de inte riktar sig till risk- eller skyddsfaktorer, till exempel insatser för att kontrollera att bidragsmottagaren söker arbete eller som genom sanktioner drar in bidraget. Dessa har inte inkluderats i sammanställningen.

Nedan presenteras tidigt stöd för att stärka individers möjlighet att komma i arbete uppdelat i tre huvudsakliga teman. Det handlar om *insatser för att öka arbetserfarenhet, utbildningsinsatser* och *insatser som stödjer individen att söka arbete*. Insatserna syftar till att försvaga en individs riskfaktorer och stärka dess skyddsfaktorer. Att öka arbetserfarenheten bidrar till att arbetsgivare inte ser individen som en riskfylld anställd eftersom individen har klarat av att prestera på ett tidigare arbete. Utbildningsinsatser stärker individens kunskaper och färdigheter genom att exempelvis slutföra en gymnasieutbildning. Insatser som syftar till att hjälpa individen att söka arbete syftar till att bland annat bistå med information om arbetsmarknaden som är svår att få utan ett eget kontaktnät eller kunskap. Nedan presenteras de tre temana i mer detalj tillsammans med

exempel på utvärderade insatser som kommuner kan erbjuda sina kommuninvånare i behov av försörjningsstöd.

Det bör noteras att individer som erhåller försörjningsstöd kan komma att få arbetsmarknadsinsatser från två olika aktörer, dels från kommunens egna arbetsmarknadsprogram, dels genom Arbetsförmedlingen. I en studie från 2011 beräknas hälften av de som erhåller försörjningsstöd också vara inskrivna på Arbetsförmedlingen där en tredjedel av dem tar del av Arbetsförmedlingens insatser (Mörk, 2011).

Insatser för att öka arbetserfarenhet

Att öka arbetserfarenhet handlar om att stärka skyddsfaktorer för att få ökad yrkeserfarenhet och fler arbetsgivarkontakter. Inom temat finns primärt två typer av stöd, arbetspraktik och arbetsmarknadsanställningar. För arbetspraktik finner en rapport en positiv men måttlig effekt på arbetslöshet för individer som erhåller försörjningsstöd. Mer kunskap om specifik utformning, matchning av praktikplats och målgruppsanpassning efterfrågas dock. Utvärderingar av arbetsmarknadsanställningar, eller subventionerade anställningar visar blandade resultat. En studie som undersöker Växjö kommuns användning av de statligt finansierade nystartsjobben hittar positiva effekter på arbete. Andra utvärderingar från olika kommuner pekar på blandade resultat för olika former av arbetsmarknadsanställningar.

Ett sätt att öka en individs arbetserfarenhet är att erbjuda arbetspraktik. Arbetspraktik är inte en anställning utan en möjlighet för den som deltar att förbättra sitt arbetsmarknadsläge genom att få erfarenhet av att arbeta på en arbetsplats. Deltagaren utför de arbetsuppgifter som ingår på arbetsplatsen men får inte betalt i lön utan får ett aktivitetsstöd eller en annan form av ersättning. Syftet är att individen ska få ökad yrkeserfarenhet och fler arbetsgivarkontakter. Arbetsgivare som erbjuder praktikplats kan vara både privat- och offentligt ägda (Forslund m.fl., 2013; Vikström, 2015).

Ingen utvärdering som specifikt undersöker arbetspraktik som tillhandahålls av kommunen har påträffats. Däremot har Nybom (2014) jämfört effekterna av olika kategorier av insatser. Studien jämför bland annat *resursaktivering* där arbetspraktik ingår (även stöd som SFI och yrkesinriktade kurser), *jobbaktivering* (exempelvis jobbsökaraktiviteter och jobbträning utanför den reguljära arbetsmarknaden) och jämför detta med *ingen aktivering*. Nybom finner att resursaktivering tycks ha en positiv effekt på sannolikheten att få arbete till skillnad från jobbaktivering. Underlaget för studien anses vara för litet för att med säkerhet veta att effekterna stämmer och ska snarare fungera som underlag för fortsatt forskning (Nybom, 2014).

En annan rapport av Forslund m.fl. (2013) undersöker arbetspraktik som tillhandahålls av Arbetsförmedlingen och bland annat ges till individer som erhåller försörjningsstöd. Enligt studien tycks arbetspraktik ha en positiv men måttlig effekt på arbetslöshet. Mer

kunskap om specifik utformning, matchning av praktikplats och målgruppsanpassning efterfrågas (Forslund m.fl., 2013). För en mer detaljerad beskrivning, se Utvärderad insats 1 nedan.

Ett annat sätt att ge tidigt stöd för att öka en individs arbetserfarenhet är att tillhandahålla arbetsmarknadsanställningar, ofta i kombination med subventioner från Arbetsförmedlingen (Lundin, 2018). Stödet kallas även för subventionerad anställning där arbetsgivaren får ett ekonomiskt stöd för hela eller delar av lönekostnaden. Personen som fått en subventionerad anställning arbetar på arbetsplatsen och utför de uppgifter som ingår i arbetsplatsens arbete. Subventionerade anställningar syftar till att minska den riskfaktor som handlar om arbetsgivarens risk vid anställning av personer vars förväntade arbetsförmåga inte är tillräckligt hög för att rättfärdiga en full lön, men även för att ge individer skyddsfaktorerna kontakter och referenser (Forslund, 2018; Lundin, 2018).

I den översiktliga litteraturgenomgången hittades en studie som utvärderar effekten av så kallade nystartsjobb i Växjö kommun som erbjudits till individer som erhåller försörjningsstöd mellan åren 2010 och 2011. Trots att nystartsjobb egentligen är en statligt finansierad subvention och tillhandahålls av Arbetsförmedlingen är det Växjö kommun som har använt sig av stödet i sin verksamhet, varför det inkluderas i sammanställningen. Studien finner en positiv påverkan på deltagarnas möjligheter att få arbete. Stödet är beskrivet i mer detalj i Utvärderad insats 2 nedan.

Ingen ytterligare studie av de subventionerade anställningar som till individer som erhåller försörjningsstöd har påträffats. Det finns dock en rapport som undersökt vad som händer efter en avslutad subventionerad anställning hos Arbetsförmedlingen.⁵ Studien visar bland annat att individer som avslutat en subventionerad anställning oftare går över till en ny subventionerad anställning än till en icke-subventionerad anställning (Engdahl & Forslund, 2019). Målgrupp för Arbetsförmedlingens subventionerade anställningar har också studerats särskilt eftersom de riskerar att tränga undan osubventionerade anställningar. Undanträngningseffekter kan uppstå när insatsen riktas till en för stor målgrupp och ges till individer som står nära arbetsmarknaden och som alltså hade kunnat få en osubventionerad anställning. En studie av individer inskrivna på Arbetsförmedlingen finner dock att insatserna framförallt når den tilltänkta målgruppen; personer med en svag anställningsbarhet (Forslund, 2018).

Verksamhetsrepresentanter har i de genomförda intervjuerna tagit upp ett antal subventionerade anställningsinsatser som de arbetar med. Utöver Växjö kommuns användning av nystartsjobb beskrivs nedan *Stockholmsjobb*, *Resursjobb*, *All in* och *Offentligt skyddad anställning* som alla har utvärderats av den intervjuade kommunen själv eller

⁵ De subventionerade anställningar som inkluderats är nystartsjobb, särskilt anställningsstöd, förstärkt särskilt anställningsstöd och instegsjobb inom offentlig och privat sektor.

av en annan kommun. Även om insatserna visar lovande resultat så är de inte utvärderade på ett sådant sätt att det går att avgöra om de är effektiva eller inte.

Utvärderad insats 1: Arbetspraktik

Arbetspraktik

Beskrivning av insatsen: Arbetspraktik är en arbetsmarknadsinsats som erbjuder arbetslösa att arbeta mot aktivitetsstöd. Deltagarna arbetar på en arbetsplats med de uppgifter som vanligtvis utförs där. Under praktiken förväntas deltagaren förvärva användbara färdigheter och därmed bli mer attraktiv på arbetsmarknaden. Praktiken förväntas även ge deltagaren ett bredare socialt nätverk som den kan använda för att få tillgång till informella arbetsplatsöppningar.

Insatsens syfte: Syftet med insatsen är att få personer in i arbete genom ökad arbetslivserfarenhet och fler arbetsgivarkontakter.

Kunskapsläge kring insatsen: IFAU studerade individer mellan 20 och 60 år som deltog i en arbetsmarknadspraktik på Arbetsförmedlingen under minst 30 dagar mellan januari 1999 och december 2006. För att fånga arbetspraktikens påverkan på individen har enbart individer som inte deltagit i något annat arbetsmarknadsprogram under den pågående arbetslöshetsperioden studerats. Före den pågående arbetslöshetsperioden har individen inte varit arbetsökande på minst 180 dagar. I en del av studien undersöks resultat för den grupp som erhöll försörjningsstöd. Författarna fann att arbetspraktiken minskade antalet personer med försörjningsstöd med fyra procent. Genom att matcha de individer som tar emot försörjningsstöd och deltog i en arbetspraktik med jämförelsepersoner som deltog i en arbetsmarknadsutbildning menar författarna samtidigt att individerna hade uppnått ännu bättre resultat med en arbetsmarknadsutbildning.

Studien betonar att de genomsnittliga effekter som undersökts inte ger någon vägledning i hur en arbetspraktik bör vara utformad för att vara så ändamålsenlig som möjligt.

Kommentar: Studien fokuserar på den genomsnittliga effekten av en arbetspraktik och ser små positiva resultat, men finner samtidigt att resultaten för en jämförelsegrupp som fått arbetsmarknadsutbildning var bättre. Urvalet till de olika arbetsmarknadsinsatserna kan dock ha påverkats av bakomliggande faktorer vilket gör att det är svårt att dra tydliga slutsatser av dessa skillnader.

Bedömning: Arbetspraktik tycks ha en liten men positiv effekt på arbetslöshet. Mer kunskap om specifik utformning, matchning av praktikplats och målgruppsanpassning behövs.

Källor: Forslund m.fl., 2013

Utvärderad insats 2: Växjö kommuns användning av nystartsjobb

Växjö kommuns användning av nystartsjobb

Beskrivning av insatsen: Nystartsjobb är en statligt finansierad insats som erbjuds till individer som varit arbetslösa under en längre tid. Insatsen innebär att individen får en anställning hos en privat eller offentlig arbetsgivare. Individen får en kollektivavtalsmässig lön från arbetsgivaren och får arbeta med de uppgifter som vanligen ingår på arbetsplatsen. Arbetsgivaren får en anställningssubvention som uppgår till samma belopp som arbetsgivaravgiften. Längden på subventionen beräknas av Arbetsförmedlingen och baseras på hur lång tid individen varit arbetslös innan anställningen påbörjas. Anställningen kan vara en tillsvidare- eller tidsbegränsad anställning som på hel- eller deltid.

Insatsens syfte: Nystartsjobb är en statlig insats som i Växjö kommun har använt för att få fler individer som erhåller försörjningsstöd in på arbetsmarknaden.

Kunskapsläge kring insatsen: Resultat för individer som erhåller försörjningsstöd och deltagit i Nystartsjobb i Växjö kommun under åren 2010 och 2011 har utvärderats. Studien använder en sannolikhetsmodell som gör det möjligt att se sannolikheten för deltagare att få arbete påverkas av insatsen. Jämförbara individer i Växjö kommun respektive Kristianstads kommun som inte deltagit i insatsen nystartsjobb hade år 2012 femtiosex respektive femtio procentenheter högre sannolikhet att erhålla försörjningsstöd än deltagarna i nystartsjobb. Deltagarna i nystartsjobb hade också drygt sju respektive fem procentenheter högre sannolikhet att ha *erhållit ett arbete* vid uppföljningen i augusti 2014. Studien konstaterar att nystartsjobb har en positiv påverkan på deltagarnas möjligheter att få arbete. Insatsen ökade deltagarnas levnadsstandard men insatsen var inte lönsam ur ett kommunekonomiskt perspektiv; satsningens kostnader översteg vad kommunen sparade i form av uteblivet behov av försörjningsstöd. Författarna till rapporten understryker att det finns en osäkerhet kring hur säkra resultaten är. En stor del av individerna i jämförelsegrupperna hade avaktualiserats av okänd anledning från Arbetsförmedlingen vid tidpunkten för den sista uppföljningen under 2014. Justerar man för att delar av bortfallet från jämförelsegrupperna kan bero på att individer har fått arbete så är effekten av Nystartsjobb på arbete negativt.

Kommentar: Studien finner positiva effekter på arbete. Effekten på arbete blir negativ om hänsyn tas till att bortfallet i jämförelsegruppen delvis kan bero på att dessa individer har fått arbete. En positiv effekt av insatsen var en ökad levnadsstandard för deltagarna även om insatsen inte bedöms vara kostnadseffektiv ur ett kommunekonomiskt perspektiv.

Bedömning: Det går inte att bedöma effekten av Nystartsjobb på individer som erhåller försörjningsstöd utifrån den genomförda utvärderingen till följd av bortfall i jämförelsegruppen.

Källor: Arbetsförmedlingen, 2020; Behrenz & Hammarstedt, 2014

Utvärderad insats 3: Stockholmsjobb

Stockholmsjobb

Beskrivning av insatsen: *Stockholmsjobb* är en insats som ges av Stockholms stads arbetsmarknadsenhet, Jobbtorg. Insatsen innebär att arbeta som serviceassistent och den ges till personer mellan arton och sextiofyra år som har en funktionsnedsättning som påverkar dess arbetsförmåga. Serviceassistentens arbete går ut på att skapa en trivsamt och ren miljö i Stockholm, där plockstädning och snöröjning kan ingå. Anställningen kan kombineras med en utbildningsinsats samt en jobbcoach. Individerna kan även få tillgång till stöd och hjälp med att skapa en långsiktig plan för sin framtid. Insatsen påbörjas med minst sex veckors praktik följt av maximalt tjugofyra månaders anställning som förnyas var tolfte månad. Personer som kvalificerar sig till insatsen har tidigare fullföljt en praktik eller arbetsträning under det senaste året men inte haft ett Stockholmsjobb inom de senaste fem åren.

Insatsens syfte: Syftet med insatsen är att bidra till en starkare ställning på arbetsmarknaden och att minska behovet av bidrag.

Kunskapsläge kring insatsen: Stockholmsjobb har utvärderats för åren 2010–2011 av Sweco. Då var insatsen endast sex månader lång. Effekttutvärderingen visar en förbättrad arbetsmarknadssituation i termer av ökad inkomst, förbättrad etableringsgrad och färre dagar i arbetslöshet för de deltagande i insatsen. Utvärderingen visar exempelvis att åtta procent av deltagarna hade sin huvudsakliga inkomst från förvärvsarbete ett år innan Stockholmsjobb medan samma siffra tre år efter avslutad insats var trettiofyra procent. Utvärderingen visar också att en klar majoritet av deltagarna (åttiofem procent) har gått från ekonomiskt bistånd till annan försörjning tre år efter insatsen och endast nitton procent fortfarande erhöll försörjningsstöd. Stockholmsjobbarna har dock visat sig ha en sämre utveckling på arbetsmarknaden jämfört med en jämförelsegrupp bestående av individer som varit inskrivna på Jobbtorg och som påbörjat andra subventionerade anställningar, bland annat särskilt anställningsstöd eller instegsjobb. Jämförelsegruppen hade en betydligt bättre inkomstutveckling, där femtioåtta procent hade en förvärvsinkomst tre år efter insatsen.

Kommentar: Jämfört med jämförelsegruppen har individer inom Stockholmsjobb en sämre utveckling på arbetsmarknaden. Målgruppen för Stockholmsjobb och jämförelsegruppen skiljer sig dock åt då Stockholmsjobb enbart riktar sig till individer som har en funktionsnedsättning. Eftersom etableringsgraden är högre hos individer efter avslutad insats jämfört med innan insatsen genomfördes är det fortsatt möjligt att insatsen är effektiv.

Bedömning: Fortsatt utvärdering behövs.

Källor: Sweco, 2016

Utvärderad insats 4: Resursjobb

Resursjobb

Beskrivning av insatsen: Resursjobb är en kommunal insats som gör det möjligt för personer som erhåller försörjningsstöd att få ett arbete under ett års tid. Tjugo procent av arbetstiden ägnas åt kompetensutveckling utifrån individens behov. Det finns en rad olika utbildningar eller kurser att välja mellan, exempelvis svenskundervisning och körkortsutbildning. I slutet av anställningen får individen extrainsatser för att öva på att skriva personligt brev och CV. Detta för att kunna ta sig vidare till en fast anställning efter den avslutade insatsen. Personer som kvalificerar till insatsen har tidigare fullföljt en praktik på tre månader. Insatsen finansieras av Arbetsförmedlingen med en lönesubvention och med medel från försörjningsstöd.

Insatsens syfte: Syftet med insatsen är att minska andelen invånare i kommunen som är i behov av försörjningsstöd och öka andelen invånare som har ett arbete.

Kunskapsläge kring insatsen: Insatsen lanserades i Sigtuna kommun år 2012 och har utvärderats av Payoff AB. Utvärderingen finner att återbetalningstiden för insatsen är två till tjugo månader för både kommun och samhälle. Payoff AB finner att projektets löpande kostnader vid denna tidpunkt är mindre än vad kommunens kostnader hade varit om insatsen inte hade satts in. Det vill säga att projektets personalkostnader är lägre än kostnaderna för om personerna hade fortsatt få utbetalat försörjningsstöd inräknat handläggningskostnader. Ett år efter avslutad insats hade fyrtio procent av deltagarna fast anställning, trettio procent var öppet arbetslösa men endast ett fåtal var i behov av försörjningsstöd. Tjugo procent deltog i andra arbetsmarknadspolitiska projekt och resterande tio procent var sjukskrivna eller föräldralediga. Projektet överträffade kommunens uppsatta mål då fler människor kom i arbete. Utvärderingen visade även att deltagarna och deras anhöriga påverkats positivt till följd av insatsen. Några effekter var förbättrat mående, mer arbetserfarenhet, utökat kontaktnät, förbättrade språkkunskaper och ökad motivation att arbeta och studera.

Kommentar: Insatsen har endast jämförts med Payoffs egna projektbank med tidigare utvärderade projekt och visar då goda resultat. Det är dock osäkert vilka projekt och målgrupper som ingår i jämförelsen.

Bedömning: Lovande resultat, men en utvärdering med en jämförelsegrupp behövs för att avgöra hur effektiv insatsen är.

Källor: Burlövs kommun, 2020; Falkenbergs kommun, 2020; Payoff, 2014

Utvärderad insats 5: All in

All in

Beskrivning av insatsen: *All in* är en individuellt anpassad insats för personer som erhåller försörjningsstöd som ges i åtta kommuner i Örebro län. Insatsen är ett av EU medfinansierat projekt som pågår fram till år 2020. Insatsen kan vara arbets- eller utbildningsorienterad. Därutöver kan även rehabiliterande- eller vårdinsatser sättas in. Projektet har riktat in sig på individer som flyttas mellan olika samhällsaktörer, från Arbetsförmedlingen till försörjningsstöd och arbetsmarknadsenheter, utan att bli självförsörjande.

Insatsens syfte: Syftet med insatsen är att få personer som står långt ifrån arbetsmarknaden och inte tar del av ordinarie arbetsmarknadsinsatser, på arbetsmarknadsenheten eller Arbetsförmedlingen, att närma sig arbete eller studier.

Kunskapsläge kring insatsen: Projektet har utvärderats av WSP genom att deltagarna har fått svara på en enkät med frågor om deras fysiska- och psykiska hälsa och om deras tankar om framtiden och vad projektet givit dem. En majoritet av personerna som svarat på enkäten upplever sig ha fått förbättrade chanser till arbete och studier. Författarna till rapporten har inte haft tillgång till fullständig deltagarstatistik för alla kommuner (antal deltagare, längd på insats). Andelen deltagare som går över till arbete eller studier varierar mellan tjugofem och sextionio procent för de fyra kommuner som författarna hade relevant statistik för.

Den tillgängliga rapporten beskriver sex framgångsfaktorer som är nödvändiga för ett lyckat resultat. Två av framgångsfaktorerna – mer tid per klient och möjlighet att punktinvestera i insatser – beskrivs som nödvändiga för kommuner som vill implementera *All in*. De fyra andra framgångsfaktorerna – medarbetares kompetens och förutsättningar; den lokala arbetsmarknaden möjligheter; engagemang från försörjningsstöd och kommunen; tydlig kommunikation – bedömer WSP gälla i olika grad i olika kommuner. Anledningen till det sistnämnda är att man i utvärderingen bland annat funnit att lokala anpassningar har gjorts baserat på samverkanssvårigheter mellan berörda parter och att medarbetares kompetens och förutsättningar för att kunna implementera insatsen varierat mellan kommuner.

Kommentar: Projektet har inte kunnat implementeras på ett standardiserat sätt i de åtta kommunerna vilket försvårar jämförbara effektutvärderingar. De individer som fått delta i *All in* upplever samtidigt positiva effekter från insatsen och mellan tjugofem och sextionio procent av deltagarna går över till arbete eller studier. Eftersom uppföljningen inte gjorts med en jämförelsegrupp är det osäkert om effekterna är större med *All in* jämfört med en annan insats (eller ingen insats).

Bedömning: Lovande utifrån ett brukarperspektiv, men en utvärdering med en jämförelsegrupp behövs för att avgöra hur effektiv insatsen är.

Källor: Hallin & Danielsson, 2020

Utvärderad insats 6: Offentligt skyddad anställning

Offentligt skyddad anställning (OSA)

Beskrivning av insatsen: OSA ger deltagaren en anställning hos en offentlig arbetsgivare. Insatsen riktar sig till personer som antingen har en socialmedicinsk funktionsnedsättning eller en betydande funktionsnedsättning. Inför påbörjad insats bedöms individens arbetsförmåga och bedömningen avgör bland annat vilken ersättningsnivå individen får under anställningen (högst 16 700 kronor). Anställningen kan som mest pågå i tolv månader.

Insatsens syfte: Syftet med insatsen är att ge individer som står långt ifrån arbetsmarknaden en möjlighet att få arbetserfarenhet för att sedan lättare hamna i självförsörjning.

Kunskapsläge kring insatsen: Insatsen har utvärderats av Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) för alla individer som är inskrivna på Arbetsförmedlingen som har en funktionsnedsättning och påbörjade en OSA-anställning under 2004. Utvärderingen visar att deltagarna inte omvandlar den subventionerade anställningen till en osubventionerad anställning. Sannolikheten att få en osubventionerad anställning minskar i genomsnitt med sju procentenheter fem år efter OSA, jämfört med hur det såg ut för individerna året innan OSA-anställningen påbörjades. Författarna diskuterar varför insatsen inte ökar chanserna till en osubventionerad anställning och framför att det kan bero på att individerna själva slutar söka andra arbeten eller att Arbetsförmedlingen minskar sina insatser för att hitta arbete till individerna.

Kommentar: OSA tycks inte vara verksam vad gäller att få en individ i självförsörjning. Andra effekter som hälsa och mående är inte undersökta. Det är därför svårt att säga om insatsen leder till andra positiva effekter, likt ökad livskvalitet för individer som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Bedömning: För att få en individ i egen anställning tycks OSA inte vara verksam.

Källor: Angelov & Eliason, 2014

Utbildningsinsatser

Att ge utbildningsinsatser handlar om att stärka individers skyddsfaktorer kopplat till färdigheter och kunskaper. Inom temat finns flera typer av utbildningar exempelvis språkkurser och arbetsmarknadsutbildningar med olika inriktningar. Inom ramen för utredningen har inga utvärderingar av kommuners språkutbildningar eller arbetsmarknadsutbildningar riktat till individer som erhåller försörjningsstöd identifierats. Däremot finns det en studie som utvärderat arbetsmarknadsutbildningar hos Arbetsförmedlingen för bland annat individer som erhåller försörjningsstöd och som finner positiva effekter. Därutöver finns en rapport som undersöker kommunal gymnasial yrkesutbildning, men utan att särskilt studera effekter för individer som erhåller försörjningsstöd. Rapporten tyder på positiva effekter, men i mindre grad jämfört med Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar

Utbildningsinsatser innefattar alla typer av utbildningar och kurser som syftar till att öka individens färdigheter, till exempel arbetsmarknadsutbildningar, språkträning, språkinsats eller SFI. Kompetenshöjande aktiviteter ska enligt socialtjänstlagen syfta till att utveckla individens egna möjligheter att försörja sig själv (SFS 2001:453) och kan minska de riskfaktorer som exempelvis att inte ha gymnasieutbildning eller körkort medför.

Utvärderingar kopplat till språkträning, språkinsats eller SFI:s effekt på individers sannolikhet att komma i arbete har inte påträffats inom ramen för utredningen. Det finns däremot utvärderingar kopplade till arbetsmarknadsutbildning som tillhandahålls av Arbetsförmedlingen (Liljeberg, 2016; Vikström, 2015; Vikström & van den Berg, 2017). Det finns även en studie av kommunal gymnasial vuxenutbildning (Liljeberg m.fl., 2019). Denna studie undersöker inte effekterna på individer som erhåller försörjningsstöd specifikt.

Gymnasiala yrkesutbildningar som framförallt ges på Komvux och arbetsmarknadsutbildningar som ges av Arbetsförmedlingen syftar till att stärka en individs position på arbetsmarknaden genom utbildning. Arbetsmarknadsutbildningarna är ofta kortare och riktade till en delvis annan målgrupp jämfört med de gymnasiala vuxenutbildningar som tillhandahålls via Komvux (Liljeberg m.fl., 2019).

Liljeberg (2016) studerar i en rapport från IFAU vilka effekter som arbetsmarknadsutbildningen har för olika deltagargrupper, där bland annat individer som erhåller försörjningsstöd mellan åren 1999–2013 ingått. Sammantaget visar rapporten att effekterna av arbetsmarknadsutbildningar har varierat över tid – effekterna av arbetsmarknadsutbildning är goda under 2000-talets mitt med hänseende på sysselsättning och stabilitet i anställning men försämras sedan under åren 2007 till 2013 även om de fortfarande är positiva. Författaren finner att effekterna av arbetsmarknadsutbildningar är mer stabilt positiva för deltagare som erhåller försörjningsstöd än för övriga deltagare utan försörjningsstöd, som visar varierande resultat över de år som studerats. Individer som erhö

försörjningsstöd kom snabbare i jobb, fick högre årsinkomst upp till tre år efter insatsens slut, var sysselsatta i högre grad och erhöll försörjningsstöd i lägre grad efter utbildningen (Liljeberg, 2016).⁶

Yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar har även visat sig ha positiva effekter på inkomster och minskat mottagande av försörjningsstöd för deltagare som har en funktionsnedsättning. Deltagarna i arbetsmarknadsutbildning går till en högre grad till reguljärt arbete än kontrollgruppen. De flesta som deltar går dock över till subventionerade anställningar. Dessutom påbörjar personer i kontrollgruppen oftare en subventionerad anställning särskilt anpassad för personer som har en funktionsnedsättning (Regnér, 2014). Det är osäkert hur kontrollgruppen valts ut vilket innebär att det finns en risk att dessa står längre ifrån arbetsmarknaden än de som fick insatsen. Sammantaget innebär detta att det är svårt att avgöra hur effektiva yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar är.

En studie har undersökt de kommunala yrkesutbildningarna som ges på Komvux under åren 1995–2015 och jämfört dess effekt med arbetsmarknadsutbildning. Deltagare på de gymnasiala yrkesutbildningarna hade vid utvärderingstillfället, fem år efter påbörjad utbildning, tre procent högre inkomster. Effekterna drivs främst av utbildningar inom vård och fordon. Deltagare som gått en arbetsmarknadsutbildning hade vid utvärderingstillfället sju procent högre inkomster. Effekten av arbetsmarknadsutbildningar är liknande för olika deltagargrupper och olika utbildningsriktningar (Liljeberg m.fl., 2019).

Sammanfattningsvis kan sägas att det tycks finnas vissa positiva effekter av arbetsmarknadsutbildningar och för de kommunala gymnasiala yrkesutbildningarna. Underlaget är samtidigt för begränsat för att kunna avgöra hur effektiva insatserna är, i synnerhet gäller detta för de utbildningar som ges i kommunal regi. Inga av de kommuner som intervjuats inom ramen för denna utredning har angivit att de arbetar med arbetsmarknadsutbildningar, vilket kan bero på att de framförallt tillhandahålls av Arbetsförmedlingen och eventuellt ses som en insats utanför ekonomiskt bistånds ansvarsområde.

Insatser för att stödja individer att söka arbete

Att stödja individer att söka arbete handlar om att stärka skyddsfaktorer genom att exempelvis bidra med kunskap om arbetsmarknaden. Inom detta tema av insatser kan bland annat jobbsökaraktiviteter och coachning ingå. Det finns inga insatser inom detta tema som blivit utvärderade i närtid. I avsnittet redovisas studier som är utvärderade på individer som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen, men inte för individer som erhåller försörjningsstöd. Att erbjuda individer som står långt ifrån arbetsmarknaden en jobbcoach som ger ett individanpassat stöd och riktad rådgivning

⁶ De mer ingående resultaten som beträffar individer som erhåller försörjningsstöd har författaren Linus Liljeberg skickat på förfrågan. Resultaten för den specifika målgruppen går alltså inte att finna i rapporten (Liljeberg, 2016).

samt förmedlingsinsatser för lågutbildade visar på positiva resultat. Huruvida dessa resultat är överförbara på individer som erhåller försörjningsstöd är oklart.

Tidigt stöd som syftar till att stödja individer i att söka arbete, även kallad intensifierad förmedlingsinsats, kan innefatta stöd så som jobbsökaraktiviteter, coaching eller validering. Stödet syftar till att stärka de skyddsfaktorer som handlar om förmåga och kunskap att söka arbete och att få tillgång till ett nätverk med personer som har anknytning till arbetsmarknaden.

En tidig studie undersöker utfallet av tio lokala jobbsökningsprogram för individer som erhåller försörjningsstöd i Malmö under åttio- och nittiotalen. Studien visar att utfallet av programmen (som oftast bestod av individuell coaching) berodde mer på vilka deltagare som valdes ut än insatsens faktiska effekt (Giertz, 2004). En annan tidig studie studerar ett projekt som innefattade bland annat vägledning och arbetsökning för långtidsarbetslösa med kort utbildning och svaga kunskaper i det svenska språket mellan 1998 till och med 1999. I studien visar jämförelsegruppen bättre utfall på sysselsättningsgrad än den grupp som tagit del av projektet (Hallsten m.fl., 2002).

Utöver ovan nämnda studier har utvärderingar som identifierats inom området varit rapporter kopplade till Arbetsförmedlingen. De undersöker inte några specifika effekter för individer som erhåller försörjningsstöd. I sin rapport om arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd hävdar dock Lundin (2018) att resultat från utvärderingar som särskilt studerat effekter för målgrupper som ofta återfinns bland dem som erhåller försörjningsstöd kan skapa en bättre förståelse. Det gäller exempelvis individer med låg utbildning, utrikesfödda och långtidsarbetslösa (Lundin, 2018). Till exempel har en rapport funnit att jobbcoaching för långtidsarbetslösa där arbetsförmedlarna tillbringar mycket tid åt att kontakta arbetsgivare ger effekt (Liljeberg & Lundin, 2010). Förmedlingsinsatser har även visat sig fungera särskilt bra för lågutbildade (Hägglund, 2009).

Flera av de intervjuade kommunernas arbetsmarknadsenheter arbetar med så kallade ”jobbcoacher”. Idén med jobbcoacher uppges komma från New York, USA, där man anställde jobbcoacher som en del i arbetet med arbetslivsinriktad rehabilitering (supported employment). Jobbcoachens uppgift är att ge ett individanpassat stöd genom riktad rådgivning. Det kan handla om att lära den sökande hur man korrekt fyller i en ansökan eller att hitta positioner på arbetsmarknaden som passar den sökandes intressen och preferenser. En studie undersöker hur jobbcoacher uppfattas av deltagare på Jobbtorg i Stockholm genom en enkätstudie. De allra flesta (cirka trettiofem procent) träffar sin jobbcoach en till två gånger i månaden, vilket är färre antal gånger än för de som får en jobbcoach från Arbetsförmedlingen. Studien visar att individer tycker bättre om insatserna och tror mer på Jobbtorgs möjligheter att hjälpa dem till arbete om de får träffa sin coach

oftare (en gång i veckan eller mer) eller om de upplever coachen som bra (Dahlberg m.fl., 2013).

Tidigt stöd för att förbättra individers hälsa

Det finns en grupp vars behov av försörjningsstöd uppkommer från sjukdom och ohälsa. Det kan handla om individer som är sjukskrivna med läkarintyg på en fastställd nedsatt arbetsförmåga (så kallade ”nollplacerade”). Dessa individer är antingen utförsäkrade från Försäkringskassan, sjuka utan sjukpenning eller har en låg ersättning från socialförsäkringen (SKR, 2011; Socialstyrelsen, 2017c).

För att hjälpa dessa individer att nå självförsörjning behöver insatserna vara inriktade på de risk- och skyddsfaktorer som är påverkade. Arbetet kan innebära att socialtjänsten måste ta en mer aktiv roll och att rehabiliteringsinsatser med eller utan arbetsmarknadsinsatser kan behövas för att individen ska komma i självförsörjning (Socialstyrelsen, 2017a). Det kan också krävas flera olika insatser för att hjälpa individen (SKR, 2011).

Nedan beskriver vi två teman av tidigt stöd för att förbättra individers hälsa i syfte att minska långvarigt behov av ekonomiskt bistånd: *rehabiliteringsinsatser* och *samverkansinsatser*. I sammanställningen har enbart tidigt stöd som riktar sig till en individs risk- och skyddsfaktorer inkluderats. Detta innebär att insatser som enbart syftar till att Försäkringskassan eller A-kassan ska ta över ansvaret för individen från kommunen exkluderats.

Det bör noteras att det är Försäkringskassan som har ett samordningsansvar för individer som behöver en arbetslivsinriktad rehabilitering. Insatserna ges av hälso- och sjukvården men kan kräva samordning mellan fler aktörer så som arbetsgivare, Arbetsförmedlingen och socialtjänsten (Försäkringskassan, 2020). För att uppnå en effektiv resursanvändning har lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (Finsam) trätt i kraft. Lagen möjliggör för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommun och region att samverka finansiellt genom att bilda samordningsförbund. Samordningsförbunden ska verka för att ge samordnade rehabiliteringsinsatser i syfte att skapa förutsättningar för individen att bli självförsörjande (SFS 2003:1210).

Rehabiliteringsinsatser

Rehabiliteringsinsatser syftar till att påverka de risk- och skyddsfaktorer som påverkats av individens hälsotillstånd. Bland insatser som kan ges av socialtjänsten finns det evidens Individanpassat stöd till arbete (IPS). IPS syftar till att hjälpa människor som har en psykisk funktionsnedsättning att hitta ett arbete på den öppna arbetsmarknaden och behålla det.

Rehabiliteringsinsatser syftar till att påverka de risk- och skyddsfaktorer som påverkats av individens hälsotillstånd. Målet med rehabiliteringen är att individen ska kunna leva ett självständigt liv och aktivt delta i samhällslivet (SOSFS 2007:10). Eftersom individers behov är olika behöver rehabiliteringsinsatserna kunna utformas individuellt.

En intervjuad verksamhet beskriver att de kan hänvisa klienter som lider av stressrelaterade hälsoproblem till *Grön rehab* – en insats som erbjuder rehabilitering i natur- och trädgårdsmiljö som ska fungera stressreducerande och återhämtande. Verksamheten har på eget initiativ utvärderats löpande (Larsson & Pauli, 2019; Sahlin, 2014) men däremot inte särskilt för individer som erhåller försörjningsstöd. Till exempel har Grön rehabs effekt på stressrelaterade hälsoproblem utvärderats genom att deltagarna fått skatta sina stressrelaterade hälsoproblem i ett självskattningsformulär. Deltagarna upplever sig ha mindre stressrelaterade problem med minskad långtidssjukskrivning och ökad arbetsförmåga efter att ha deltagit i insatsen. Utvärderingarna har inte jämfört Grön rehab med någon jämförelsegrupp vilket gör det svårt att avgöra hur effektiv insatsen är jämfört med få en annan insats eller att inte delta i insatsen (Sahlin, 2014).

En av de få insatser inom ekonomiskt bistånd som har en vetenskapligt visad effekt finns inom detta tema, så kallad Individanpassat stöd till arbete (IPS). Insatsen beskrivs närmre i *Utvärderad insats 7* nedan.

Utvärderad insats 7: Individanpassat stöd till arbete

Individanpassat stöd till arbete (IPS)

Beskrivning av insatsen: IPS är en insats som ger personer som har en psykisk funktionsnedsättning en möjlighet att få arbetsrehabilitering. Arbetsrehabiliteringen är individuellt anpassad till deltagaren och är inte tidsbegränsad. Insatsen går ut på att hjälpa individen att hitta ett arbete och ge individen den hjälp den behöver för att behålla arbetet. För att få ta del av insatsen behövs ingen bedömning av arbetsförmåga eller arbetsträning, bedömningen sker istället under insatsens gång när individen väl fått ett arbete. Under arbetsrehabiliteringen understryks vikten av att söka arbete snabbt. Från start får individen hjälp av en jobbcoach med att söka lämpliga arbeten. Insatsen fortsätter upp till flera år efter att individen fått anställning.

Insatsens syfte: IPS syftar till att hjälpa människor som har en psykisk funktionsnedsättning att hitta ett arbete på den öppna arbetsmarknaden och behålla det.

Kunskapsläge kring insatsen: IPS har visats vara effektiv i vetenskapliga studier. Femtio-åtta procent av de som fått IPS, jämfört med tjugoen procent av de som gått ett annat program har fått arbete på den öppna marknaden. Dessutom har de som deltagit IPS högre lön än jämförbara grupper.

Kommentar: En evidensbaserad effektiv insats för personer som har en psykisk funktionsnedsättning.

Källor: Socialstyrelsen, 2012a

Samverkansinsatser

Samverkansinsatser ska motverka att en individ som är beroende av flera insatser faller mellan stolar eller bollas mellan ansvariga. Samverkan mellan insatser och organisationer som tillhandahåller dem är central för att insatserna ska kunna ge sin fulla effekt. Halmstadsmodellen är den enda utvärderade insatsen som identifierats inom området. Utvärderingen påvisar inte några positiva effekter på individens hälsa men däremot att insatsen hjälper individen i dess kontakter med berörda aktörer.

För att kunna uppfylla individens behov behövs ofta fler än en insats (SKR, 2011). Samverkan ska motverka att en individ som är beroende av flera insatser faller mellan stolar eller bollar mellan ansvariga. Samverkan mellan insatser och organisationer som tillhandahåller dem är central för att insatserna ska kunna ge sin fulla effekt (SKR, 2020). I detta avsnitt beskrivs insatser som utöver samverkan också syftar till att stärka en individs skyddsfaktorer eller minska dennes riskfaktorer. Det innebär att en del rena samverkansinsatser, liksom SIP, inte inkluderas som ett tidigt stöd.

Ingen av de intervjuade verksamheterna arbetar med en samverkansinsats som kan anses vara tidigt stöd. Däremot har Halmstads kommun utvecklat en sådan modell, vilken beskrivs närmre nedan.

Utvärderad insats 8: Halmstadsmodellen

Halmstadsmodellen

Beskrivning av insatsen: Halmstadsmodellen började som ett pilotprojekt för att utveckla en metod för samverkan kring gruppen nollplacerade. Individerna som är nollplacerade blev erbjudna samordnad rehabilitering. Samtidigt upprättades nya kontakter mellan socialsekreterarna inom ekonomiskt bistånd och hälso- och sjukvården, där de på olika hälso- och sjukvårdsenheter kunde informera om ekonomiskt bistånd, nollplacerade och den samordnade rehabiliteringen.

Insatsens syfte: Syftet med insatsen är att fånga upp personer som är nollplacerade och säkerställa att de får möjlighet till rehabilitering. Den samordnade rehabiliteringen ska bidra till ett bättre mående och att individen ska kunna stå till arbetsmarknadens förfogande.

Kunskapsläge kring insatsen: Insatsen har utvärderats mellan åren 2012 och 2014 och beskrivits i en rapport av Laholms kommun och Halmstads kommun tillsammans med Försäkringskassan i Halmstad. Resultaten visar att man inte har kunnat se att individerna har ett förbättrat mående eller står till arbetsmarknadens förfogande i högre utsträckning efter att ha erhållit insatsen. I rapporten förs ett resonemang om att detta kan bero på att deltagarna gått för lång tid med en sjukdom och att projekttiden varit för kort för att kunna se om denna målgrupp kommit närmare arbete. Däremot har många individer som deltagit i samordnad rehabilitering blivit beviljade sjuk- eller aktivitetsersättning och är därför inte längre aktuella för ekonomiskt bistånd (trettiofyra respektive tjugofyra procent i de två kommunerna). Informations spridningen via de nya kontakterna inom hälso- och sjukvården gav dessutom kunskap till medarbetare utanför socialtjänsten om patienters möjligheter.

Kommentar: Resultaten indikerar att insatsen inte har effekt på individernas sysselsättning, åtminstone inte inom de studerade tidsramarna. Däremot har arbetet med Halmstadsmodellen förändrat det tidigare passiva arbetet med de som är nollplacerade till ett mer aktivt arbetssätt. Det nya arbetssättet har fört med sig att handläggarna har ökat sin kunskap om sjukskrivningar och den därtill kopplade specifika handläggningen. Därutöver har insatsen inneburit ett aktivt arbete med en målgrupp som kommunerna inte tidigare prioriterat.

Bedömning: Insatsen har ingen bevisad effekt vad gäller att påverka individens skyddsfaktorer (förbättrad hälsa via rehabilitering). Däremot kan insatsen anses vara verksamt i bemärkelsen att den lyckas hjälpa individen att få stöd av andra samhällsaktörer likt Försäkringskassan och hälso- och sjukvården.

Källor: Försäkringskassan m.fl., 2014

Tidigt stöd för att förbättra individers sociala kontext

Det finns en grupp personer vars behov av försörjningsstöd inte beror på sjukskrivning eller sjukdom, utan på andra sociala skäl eller familjeomständigheter som gör att individen har en nedsatt arbetsförmåga. Individer som erhåller försörjningsstöd till följd av sociala skäl har ofta komplexa behov. Den nedsatta arbetsförmågan behöver utredas och individen kan komma att behöva arbetsträning, social rehabilitering eller medicinsk rehabilitering (Socialstyrelsen, 2017d, 2017a).

Tidigt stöd till dessa individer kan vara att ge individanpassade och teambaserade insatser som ser till en individs komplexa behov (Socialstyrelsen, 2017a). I intervjuer har det framkommit att det kan vara nödvändigt att arbeta med flera risk- och skyddsfaktorer parallellt. I andra fall kan insatser inom denna kategori vara riktade mot mer specifika sociala stödbehov såsom boende och relationer. Nedan följer mer ingående beskrivningar av individanpassade och teambaserade insatser.

Individanpassade och teambaserade insatser

Individanpassade och teambaserade insatser handlar om att ge individer som behöver ett samlat stöd hjälp i kontakten med alla berörda aktörer. Denna typ av stödinsats är speciellt viktig för individer som behöver många insatser som löper parallellt. Inom temat beskrivs tre olika insatser Team utreda, HASKY och Case management som alla är utvärderade. Insatserna har visat positiva effekter på motivation och ökad boendestabilitet, men behöver studeras vidare för att avgöra deras effekt på självförsörjning.

För att kunna ge ett individanpassat stöd behöver ofta många insatser löpa parallellt. Detta kan innebära att olika aktörer, inom och utanför socialtjänsten, är inblandade. Därför kan individbaserade och teambaserade insatser behövas för att hjälpa individen att sköta alla kontakter med de olika aktörerna (Socialstyrelsen, 2017a). *Teambaserade insatser* ser till att utreda individens behov och upprätta en plan för hur socialtjänsten bäst kan tillgodose dessa. *Individbaserade insatser* ser till att koordinera planen och involverade aktörer för att få allt på plats.

Inom detta tema finns vetenskapliga utvärderingar och ett flertal rapporter kopplat till den modell som kallas för *case management*, och som beskrivs i mer detalj i det första exemplet nedan. Därefter beskrivs insatsen *Team utreda* som en av de intervjuade kommunerna genomfört en uppföljning av. Slutligen följer en beskrivning av insatsen *HASKY* som är en individanpassad insats som riktar sig till personer som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Utvärderad insats 9: Case management

Case management

Beskrivning av insatsen: *Case management* är en insats där en så kallad *case manager* ska utreda, planera, samordna, förmedla och följa upp individens behov kopplat till bland annat hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Case management kan ses som en grundmodell som många andra modeller utvecklats ifrån. Skillnaden mellan modellerna ligger huvudsakligen i hur mycket tid klienten får från case managern och hur många ärenden som denne har samtidigt. I ursprungsmodellen har case managern endast sparsam kontakt med klienten och har inte någon rehabiliterande funktion.

Insatsens syfte: Syftet med insatsen är att säkerställa att individen får den vård som den har rätt till och att samordna det stöd.

Kunskapsläge kring insatsen: SBU:s kartläggning *Ekonomiskt bistånd – Kunskapsläget för utredning och insatser* fann en systematisk översikt som studerat effekterna av användningen av case management för hemlösa. Den systematiska översikten visar på en effektskillnad mellan olika intensiva typer av case managementmodellen på utfall så som boendestabilitet, arbetshinder och missbruk. Översikten visar att mindre intensiv case management hade en positiv inverkan på boendestabilitet och minskade missbruk och arbetshinder för individer medan intensiv case management inte hade samma positiva inverkan.

Socialstyrelsen gjorde år 2014 en uppföljning av case management som ges till personer som har en psykisk funktionsnedsättning (varav en fjärdedel erhöll försörjningsstöd). I enkätundersökningar uppgav individerna som erhållit insatsen att de med hjälp av case managers hade funnit lösningar inom flera problemområden jämfört med tidigare. Utöver hjälp i sina kontakter med myndigheter upplevde individerna att de också fått stöd inom flera ytterligare livsområden, till exempel ekonomi och relationer.

Kommentar: En evidensbaserad insats för individer som behöver ett samordnat stöd. Utifrån befintliga studier går det inte att säga något om case managements inverkan på självförsörjning. Därutöver behövs mer forskning kring vilka grupper av individer som behöver en mer intensifierad insats än andra.

Bedömning: Utvärdering av case managements inverkan på självförsörjning behövs.

Källor: de Vet m.fl., 2013; SBU, 2018a; Socialstyrelsen, 2014

Utvärderad insats 10: Team utreda

Team utreda

Beskrivning av insatsen: Team utreda är en insats där den sökande blir tilldelad ett multidisciplinärt team som utreder grunden till behovet av försörjningsstöd. Teamet ska tillsammans med individen sätta upp en realistisk handlingsplan för att nå självförsörjning. Klienter som kommer till Team utreda är med på olika aktiviteter som syftar till att stärka kunskaper och färdigheter för att kunna få och behålla ett arbete. Några exempel på sådana aktiviteter är socialiseringstillfällen, fysisk träning och kunskap om kroppen (exempelvis hygien) och arbets träning ute på arbetsplatser. När individen fått en handlingsplan och är redo för att ta del av socialtjänstens andra insatser återgår ärendet till enheten för ekonomiskt bistånd.

Insatsens syfte: Syftet med insatsen är att avlasta socialsekreterare i klientärenden där det behövs utredning. Team utreda ska se vad som ligger till grund för försörjningsbehovet och lägga upp en realistisk handlingsplan för att uppnå självförsörjning.

Kunskapsläge kring insatsen: Insatsen har utvärderats av FoU Centrum för vård, omsorg och socialt arbete i Linköping kommun. I en del av utvärderingen har intervjuer med tio före detta deltagare gjorts. I dessa framkommer att den långvariga kontakten med personalen på Team utreda uppskattades. Deltagarna kände även att de hade utvecklats under insatsen. Deltagarna hade bland annat börjat känna sig motiverade till att delta och vilja bli självförsörjande. Uppföljningen visade också att tiden efter insatsen var svår för många av deltagarna. De deltagare som inte fick anställning vid de arbetsplatser som de hade arbetstränat hos var besvikna då mycket hopp hade byggts upp om ett lönearbete. Däremot tycks individerna varit mer benägna att lyckas under nästa insats om denna kom nära i tid. I en annan del av utvärderingen har man undersökt vad som hänt med sex före detta deltagare efter att de avslutat sin insats hos Team utreda, där fyra av sex personer hade inte fått den insats som Team utredas handlingsplan föreslagit. Olika framgångsfaktorer lyfts fram i rapporten vad gäller implementeringen av teamet. En av dessa handlade om att rekrytera till fasta tjänster i en permanentad verksamhet. Detta ökade möjligheten att få kompetent personal att lämna fast anställning för att söka sig till teamet.

Kommentar: Insatsen ger ett individanpassat stöd och deltagarna uppskattar närvaron och delaktigheten hos personalen. Svårigheter uppstår efter programmet där de individuellt anpassade programmen inte följs. En lärdom från denna insats är att hela verksamheten måste arbeta för individens bästa. Utvärderingen har gjorts utan en jämförelsegrupp, varför det är svårt att bedöma effekt.

Bedömning: Det går inte att bedöma effekten av Team utreda utifrån den genomförda utvärderingen, dels eftersom det saknas en jämförelsegrupp, dels eftersom individer inte alltid fick den insats de blivit tilldelade.

Länkar: Paulsson, 2014

Utvärderad insats 11: HASKY

HASKY

Beskrivning av insatsen: HASKY är en insats som synliggör sätt att hitta arbete eller annan försörjning för personer långt ifrån arbetsmarknaden. Insatsen riktar sig till personer med ett långvarigt försörjningsstöd på grund av antingen arbetslöshet, ohälsa eller annat socialt skäl. Insatsen omfattade fem handläggare som alla hade fyrtio–femtio procent färre klienter än ordinarie handläggare. Dessa handläggare träffar sina klienter med täta intervall och kan även göra hembesök vid behov. Arbetet fokuserar också på samverkan med andra aktörer så som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och hälso- och sjukvården.

Insatsens syfte: Syftet med insatsen är att stärka människors möjligheter till självförsörjning genom arbete eller via Försäkringskassan.

Kunskapsläge kring insatsen: Insatsen har utvärderats för åren 2013 till 2014 av företaget PWC. Möjligheten att arbeta med färre klienter uppfattade handläggarna gav dem möjlighet att sätta sig in i och samverka bättre och mer frekvent med aktörer runt klienten. Femtiotvå procent av klienterna gick efter avslutad insats över till försörjning från Försäkringskassan medan knappt sexton procent övergick i arbete. Resterande trettiotvå procent övergick till andra typer av försörjningsmedel, så som CSN eller en subventionerad anställning. Sjuttioåtta procent av de avslutade klienterna hade varit aktiva på enheten för ekonomiskt bistånd i mer än ett år innan avslutad insats.

Kommentar: Insatsen har enligt utvärderingen sänkt kommunens kostnader genom minskade utbetalningar av ekonomiskt bistånd. Kostnadsbesparingen bedöms med marginal täcka för de extra handläggarna. I utvärderingen beskrivs att individer som erhållit försörjningsstöd under mycket lång tid fått ett arbete med hjälp av HASKY.

Bedömning: Lovande resultat, men en utvärdering som berör flera handläggare och med en jämförelsegrupp behövs för att avgöra hur effektiv insatsen är.

Länkar: Vision, 2015

Insatser som riktar sig till sociala behov

Insatser som riktar sig till sociala behov handlar om att tillgodose individers mest grundläggande risk- och skyddsfaktorer. Insatser som identifierats inom denna kategori är främst inriktade på att förhindra hemlöshet. Det finns flera kunskapsstöd för socialtjänsten att ta del av för att förhindra hemlöshet. Kunskapsstöden fokuserar på hur socialtjänsten kan förebygga avhysningar genom rådgivning och stöd. Två utvärderade insatser har identifierats för att förhindra hemlöshet. Bostad först, som är en vetenskapligt utvärderad insats för individer som är bostadslösa, och Boendetrappa, som enligt beprövad erfarenhet är en ineffektiv insats.

Begränsningar i att aktivt delta i samhällslivet kan ge negativa effekter som påverkar både den fysiska och psykiska hälsan. En individ kan uppleva sig vara utestängd från bostads- och arbetsmarknaden, det sociala livet med relationer, chansen att påverka genom politik eller att delta i fritidsaktiviteter och kultur (SOU 2018:32). Insatser som riktar sig till individens sociala behov täcker ofta in de mest grundläggande risk- och skyddsfaktorerna.

Kunskapsguiden, en webbplats som samlar kunskapsstödjande material från myndigheter, presenterar flera insatser som socialtjänsten kan ge till individer som riskerar att förlora sitt eget boende. Förutom att ge ut försörjningsstöd som ska säkerställa att individen ska ha råd att betala sin hyra kan socialtjänsten bland annat erbjuda hushållsekonomisk rådgivning eller hyresrådgivning (Kunskapsguiden, 2020a). Socialstyrelsen har tagit fram ett stöd för hur socialtjänsten kan förebygga avhysningar (Socialstyrelsen, 2017d). Arbetet kan innebära att tillhandahålla en bostad till hemlösa. Nedan presenteras två olika insatser som på olika sätt ger individen en bostad. Det som skiljer insatserna åt är framförallt de motkrav som ställs på individen för upplåtandet av en bostad.

I intervjuer inom ramen för arbetet har experter, brukarrepresentanter och vissa verksamhetsrepresentanter framhållit vikten av att olika enheter inom socialtjänsten agerar samstämigt. Det innebär att handläggare på ekonomiskt bistånd arbetar för att säkerställa att det finns förutsättningar för att stärka skyddsfaktorer hos individer som har andra sociala problem, exempelvis ett missbruk. En av de kommuner som intervjuats arbetar med ett aktivt vräkningsförebyggande arbete där samverkan tvärs enheter sker för att säkerställa att individer i så låg utsträckning som möjligt vräks. Mer specifikt innebär insatsen att enhetscheferna inom socialtjänsten träffas månatligen och fördelar ansvaret över de vräkningsanmälningar som inkommit. Målet är att ingen individ ska falla mellan stolar och bollar mellan olika enheter. Däremot har ingen utvärdering av insatsen genomförts.

Utvärderad insats 12: Bostad först

Bostad först

Beskrivning av insatsen: Bostad först går ut på att ge hemlösa ett förstahandskontrakt på en bostad och därefter erbjuda frivilliga och individuellt anpassade stödinsatser. Stödinsatserna är anpassade efter varje individ eftersom individen själv är med och sätter upp mål, behandlingsinsatser och framtidsplaner. Individen ska följa de hyreskrav som finns i hyreskontraktet men det finns inget krav på nykter- eller drogfrihet.

Insatsens syfte: Bostad först syftar till att hjälpa individer att få och behålla sin bostad och därigenom förbättra sin hälsa och sociala kontext.

Kunskapsläge kring insatsen: Insatsen är utvärderad i ett flertal studier världen över och har uppvisat goda resultat. SBU har sammanfattat en norsk litteraturstudie på fyrtiotre studier som undersöker Bostad först. Litteraturstudien menar att Bostad först kan vara mer effektiv än andra metoder för att minska bostadslöshet och skapa mer stabilitet i boendet. Det ger i vilket fall inte sämre utfall än andra lösningar. Enligt Boverket är Bostad först det billigare alternativet jämfört med institutionsboenden och akutboenden, härbärgen eller jourboenden. Det finns numera flera utvärderingar av enskilda Bostad först-satsningar i Sverige som visat goda resultat. Ett exempel på en svensk utvärdering av ett Bostad först-projekt är från Helsingborg där åttio procent av de som fått bostäder genom insatsen, fortfarande levde i de tilldelade lägenheterna två år efter att insatsen initierades.

Bedömning: En evidensbaserad effektiv insats för personer som står utan boende.

Källor: Boverket, 2015; Kristiansen, 2013; SBU, 2018b

Utvärderad insats 13: Boendetrappa

Boendetrappa

Beskrivning av insatsen: Boendetrappa är ett system av boendelösningar. Systemet är uppbyggt efter en trappmodell där den hemlöse först får ett enkelt boende, till exempel på ett härbärge. Tanken är sedan att den hemlöse ska tränas i att ha ett eget boende. När individen uppfyller vissa krav får individen klättra upp i trappan via olika boendelösningar mot målet som är ett förstahandskontrakt på en egen bostad.

Syfte med insatsen: Insatsen syftar till att träna individen i att behålla ett boende.

Kunskapsläget kring insatsen: Enligt Socialstyrelsens *Nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende* är det osäkert vilken nytta insatsen har. Riktlinjerna menar på att insatsen kan skapa rutin och struktur för individer som lever i hemlöshet, men beskriver också att insatsen enligt beprövad erfarenhet har en negativ effekt på de som erhåller insatsen. Till exempel kan det vara svårt för individen att komma vidare till nästa trappsteg eller så kan en individ falla flera steg tillbaka om denne inte möter de uppsatta kraven. Insatsen beskrivs göra det svårt för individerna att ta sig vidare till nästa steg i trappan samt att risken att falla tillbaka ett eller flera steg är stor. I delbetänkandet *Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst* framkommer att det är svårt för individen att få nya boenden trots god skötsamhet. Systemet, som bygger på att individen byter bostad, påverkar även möjligheten för individen att rota sig och bygga upp sociala kontaktnät som är stabila, vilket kan komma att förstärka en stigmatisering.

Bedömning: Insatsen bedöms vara ineffektiv för personer som står utan boende.

Källor: Socialstyrelsen, 2019c; SOU 2018:32

FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT ARBETA MED ETT EFFEKTIVT TIDIGT STÖD

De ovan nämnda insatserna är exempel på hur socialtjänsten kan arbeta med tidigt stöd genom att adressera en individs risk- och skyddsfaktorer. I intervjuer med verksamhetsrepresentanter, brukarrepresentanter och experter har vikten av att vissa förutsättningar finns på plats för att ett tidigt stöd ska kunna vara så verksamt som möjligt betonats. Sammanlagt har fem centrala förutsättningar identifierats i de genomförda intervjuerna. Det handlar om att

1. En *bredd av insatser* för att kunna ge det stöd som individen har behov av istället för att ge det stöd som finns tillgängligt.
2. En ändamålsenlig *bedömning av behov* för att kunna identifiera individens risk- och skyddsfaktorer.
3. Ett *gott bemötande och en möjlighet för individen att vara delaktig* i sitt ärende och känna sig motiverad vilket ökar chanserna för att individen tar till sig det stöd den blir erbjuden.
4. En god *samverkan* både internt och externt för att kunna ge det samlade stöd som individer med komplexa behov behöver.
5. Ett gott ledar- och medarbetarskap som ger arbetssätt, kultur och mål för att kunna genomföra förändring.

Bredd av insatser

Bredden av insatser som finns att tillgå ligger till grund för om en kommun kan erbjuda ett verksamt tidigt stöd. Som redan nämnts kommer behovet av försörjningsstöd huvudsakligen från tre olika källor; avsaknad av arbete, ohälsa och sjukdom eller en utsatt social kontext. I många fall har individen komplexa behov som därför kan komma att behöva tillgodoses på flera olika sätt. Vilka möjligheter som en kommun har att erbjuda en bredd av insatser påverkas av kommunens resurser och tillgång till arbetsträning- och praktikplatser.

”Gruppen som får arbetsmarknadsinsatser är väldigt heterogen vilket ställer krav på bredden av insatser.”

-Expert

Antalet arbetsplatser inom en kommun som tillhandahåller arbetsträning- eller praktikplatser varierar. Verksamhetsrepresentanter i mindre kommuner beskriver svårigheter att hitta arbetsplatser som passar individens önskemål och förutsättningar. För att hantera detta så finns det kommuner som beskriver att de har bytt ut några av sina

praktikplatser mot praktikplatser på arbetsplatser i en annan kommun, för att på så sätt kunna erbjuda ett bredare utbud. I större kommuner har verksamhetsrepresentanter inte upplevt samma begränsning eftersom det där finns fler möjligheter att hitta ett varierat utbud av arbetstränings- och praktikplatser.

I intervjuer med verksamhetsrepresentanter framkommer att de allra flesta individer som beviljas ekonomiskt bistånd blir ett ärende hos arbetsmarknadsenheten. I flertalet intervjuer framgår att man inom ekonomiskt bistånd har som mål att så många som möjligt ska komma till arbetsmarknadsenheten. Det är sedan arbetsmarknadsenhetens uppgift att sätta upp en handlingsplan och ge insatser till individen, där den ansvariga socialsekreteraren från enheten för ekonomiskt bistånd inte deltar.

I intervjuer beskriver verksamhetsrepresentanter från ekonomiskt bistånd olika erfarenheter av arbetsmarknadsenheternas arbete. I vissa fall har arbetsmarknadsenheten lyckats väl med att skraddarsy insatser till individens behov, individen kan exempelvis ha fått en särskilt anpassad praktikplats med löpande stödinsatser som gjort att individen tillslut fått en osubventionerad anställning. I andra fall uppfattas arbetsmarknadsenheten som väldigt standardiserad där individer med olika behov får en och samma insats.

”Insatserna är inte anpassade efter vår målgrupp. De som är långt ifrån arbetsmarknaden sitter av tiden i år.”

-Verksamhetsrepresentant

Bedömning av behov

Av intervjuerna framgår att en ändamålsenlig behovsbedömning är en förutsättning för att ett tidigt stöd ska vara verksamt. En ändamålsenlig behovsbedömning möjliggör bland annat identifiering av en individs specifika risk- och skyddsfaktorer och att synliggöra individuella behov av stöd.

En ändamålsenlig behovsbedömning handlar om att ha metoder som korrekt kan bedöma en individs behov, men även om att ha kompetens för att kunna göra en korrekt bedömning utifrån komplexa behov tvärs flera aktörers ansvarsområden och om arbetsätt för att individen själv ska kunna uttrycka sina behov.

”Det är viktigt med en bra bedömningsmetod så att man inte glömmer olika delar. Bedömningen ligger som en förutsättning för insatser. Man måste till exempel veta om att skulder finns och varför de finns.”

-Expert

Systematiska och utvärderade bedömningsinstrument kan hjälpa socialsekreteraren att bedöma individens behov och inte missa underliggande orsaker till behovet av stöd. Flera verksamheter använder sig av bedömningsinstrument för att utreda en individs orsaker till och behov av försörjningsstöd, där *Initial bedömning (IB)* och *Förutsättningar inför arbete (FIA)* nämnts av flest verksamhetsrepresentanter.

IB är ett instrument som utvecklats för att verksamheter på ett standardiserat sätt ska kunna bedöma vem som kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Instrumentet ska ge de sökande samma möjligheter att få sina behov beskrivna och bedömda oavsett vem det är som genomför bedömningen, exempelvis en handläggare på en arbetsmarknadsenhet, en socialsekreterare eller en jobbcoach. (Nordesjö m.fl., 2016).

FIA är ett bedömningsinstrument som socialsekreteraren kan ta hjälp av när arbetslösa biståndsmottagare med oklara hinder varit ett ärende hos socialtjänsten i mer än fem månader och ska motverka att ett långvarigt behov uppstår. FIA ger en samlad bild av individens förutsättningar och behov av stöd för att kunna bli självförsörjande vilket ska göra det lättare för socialsekreteraren att välja ut rätt stöd som tillgodoser individens behov. I en uppföljning av FIA som Socialstyrelsen låtit göra fann man att ny information kom fram i ärendet genom användningen av bedömningsinstrumentet (Socialstyrelsen, 2017b). Däremot beskriver verksamhetsrepresentanter att bedömningsinstrumenten ofta är tidskrävande och att den sökande inte alltid har förmågan att svara på frågor koncentrerat under en så lång tid. Detta bekräftas i Socialstyrelsens uppföljning av FIA där insatsen visat sig fungera mindre bra för personer med kommunikations- eller koncentrationssvårigheter (Socialstyrelsen, 2017b). Av verksamhetsrepresentanter, brukarrepresentanter och experter lyfts att det är viktigt att individen ges de rätta förutsättningarna för att kunna vara delaktig och kunna uttrycka sina behov under tiden behovsbedömningarna utförs.

För att kunna hjälpa en individ är det viktigt att socialsekreteraren har kompetens och erfarenhet av bedömning av behov. I intervjuer med verksamhetsrepresentanter framkommer att det i vissa situationer kan kännas obekvämt att ställa frågor om till exempel komplexa hemförhållanden. En del menar att de hellre hoppar över de mest privata frågorna om de känner att individen inte kommer att reagera positivt till frågeställningen. Experter beskriver i intervjuer att socialsekreterarna kan sakna den grundläggande kompetens som krävs och att det är därför som situationen framkallar obekväma känslor; något som kan förebyggas med korrekt utbildning i instrumentets syfte, utförande och utformning. Dessutom medverkar ofta fler än en person vid tillfället då behovsbedömningen ska göras eftersom ekonomiskt bistånd beviljas per hushåll. Flera av de intervjuade berättar att de därför sparar vissa frågor som till exempel handlar om våld i nära relationer till när parterna kommer in enskilt på möten. Intervjuade experter och verksamhetsrepresentanter pekar på att detta sammantaget kan leda till att individers behov inte bedöms på ett ändamålsenligt sätt.

”Det händer ofta att personer kommer till oss på enheten för missbruk och beroende med ett väldigt långt gånget missbruk. Sedan visar det sig att personen varit ett ärende hos socialtjänsten i flera år men på enheten för ekonomiskt bistånd. De har inte ställt rätt frågor och därför inte upptäckt individens bakomliggande behov.”

-Verksamhetsrepresentant enheten för missbruk

I syfte att underlätta individanpassat arbete så har Socialstyrelsen utvecklat modellen *Individens behov i centrum* (IBIC). Med stöd i modellen ska handläggningen bli tydligare och lättare för individen att förstå. Individen ska ha möjlighet att vara delaktig och få sitt behov bättre beskrivet, för att i förläggning kunna bli erbjuden ett individanpassat stöd. Modellen ska även möjliggöra uppföljning på individ, operationell och nationell nivå, genom att den använder sig av ett internationellt standardiserat klassifikations- språk. En utvärdering av införande av modellen visar emellertid att implementeringen av IBIC kan vara svår och att viljan till förändring kan variera inom och mellan ledning, medarbetare och chefer (Larsen, 2020). Den kommun där införandet studerades hade inte tillräckligt kompatibla verksamhetssystem eller kompetens för att kunna arbeta med IBIC som det var tänkt. Sammantaget gjorde detta att övergången till IBIC kritiserats starkt i rapporten. I utvärderingen intervjuas handläggare som använt sig av IBIC vilka menar att arbetet efter införandet är mer fokuserat på individens behov i bemärkelsen att man inte längre ger fler insatser än vad individen har behov av. Innan IBIC infördes så erbjöds vissa insatser på rutin, utan att individen egentligen hade behov av det (Larsen, 2020).

Bemötande och delaktighet

Ett gott bemötande är en av de viktigaste faktorerna för att säkerställa att en individs erfarenheter och önskemål kommer fram och tas tillvara på bästa möjliga sätt (SOU 2020:47). Stödinsatser ska ges på ett sådant sätt att individen kan *ta tillvara och utveckla sina egna resurser*. Intervjuade experter, brukare och verksamhetsrepresentanter beskriver att bemötandet är avgörande för om den sökande vågar vara delaktig och öppna upp sig om de risk- och skyddsfaktorer som ligger till grund för försörjningsbehovet och för att ha motivation till att bli självförsörjande.

Av intervjuerna framgår att de allra flesta socialsekreterarna som arbetar inom ekonomiskt bistånd har en så pass stor ärendestock att det är svårt att hinna med att ha regelbundna möten med klienterna. Eftersom det är upp till socialsekreterarna själva att boka in möten är det lätt att vissa möten skjuts upp för att göra tid till mer akuta ärenden. Samtliga verksamhetsrepresentanter som intervjuats menar att mer tid med klienten hade lett till förbättrad effektivitet i termer av kortare period med behov av ekonomiskt bistånd. De menar att det är under mötena som det sociala arbetet sker, vilket påverkar

motivationen hos klienterna och kan vara avgörande för om klienten vill genomgå en förändring.

”Jag har sett att det ger effekt när jag träffar klienten mer regelbundet, de känner sig sedda och mer motiverade. Det räcker inte med en gång i halvåret.”

-Verksamhetsrepresentant

Socialsekreterarens bemötande är särskilt viktig inom ekonomiskt bistånd på grund av dennes dubbla roll, som är en blandning mellan stöd och kontroll (Marttila, 2012). Balansen mellan stöd och kontroll kan göra att socialsekreteraren låter personliga och/eller yrkesmässiga motsättningar styra arbetet (Billquist, 1999). Den dubbla rollen kan innebära att socialsekreterare inte får en fullständig bild av klientens situation eller är uppdaterad om individens utveckling. I intervjuer med experter och brukarrepresentanter framkommer att socialsekreterarens maktposition försätter de sökande i en svår position där den sökande kan komma att utelämnas information av rädsla för att den ansvariga socialsekreteraren ska sanktionera individen med indraget försörjningsstöd.

”Bemötandet är jätteviktigt för insatsens verkan. Det är något som vi som jobbar inom myndighet får brottas med. Det blir inte helt sällan en krock mellan individernas förväntningar och våra krav. De vill framförallt ha pengar, men vi börjar prata om att ”du behöver hjälp med det här också” – där behöver man ha erfarenhet och fingertoppskänsla. Arbetet kräver någon slags relation men ibland tillåts man inte bygga den – det är resursfrågan som avgör hur mycket tid man har att lägga på individen.”

-Verksamhetsrepresentant

I samtliga intervjuer som hållits inom ramen för denna utredning har den sökandes delaktighet i processen för att bli självförsörjande lyfts som en grundläggande förutsättning för ett framgångsrikt resultat. För att individen ska kunna få ett individanpassat stöd behöver denne få möjlighet att uttrycka sina behov samt vara del av planering och behandling.

Samverkan

Behoven hos individer med långvarigt försörjningsstöd är ofta komplexa och kräver samverkan mellan enheter inom socialtjänsten och med andra aktörer. Samverkan både inom socialtjänsten och utanför den är viktig för att säkerställa att ingen individ faller mellan stolarna. I fall där orsaken till försörjningsstöd kommer från avsaknad av arbete är samverkan med Arbetsförmedlingen en viktig förutsättning för effektivt arbetssätt. I

andra fall kan individen behöva stöd från flera olika enheter inom socialtjänsten, något som måste organiseras så att individen inte bollas mellan ansvariga och inte får ett samlat stöd.

Samverkan inom socialtjänsten

För att socialtjänsten ska kunna ge ett samlat stöd behövs en god samverkan mellan alla enheter inom verksamheten. Av genomförda intervjuer framgår att viktiga aspekter av samverkan handlar om att ha utarbetade kontaktvägar mellan enheterna, att ha rutiner för gemensamma möten och för hur information ska delas mellan enheterna. Hur lätt det är att samverka inom socialtjänsten påverkas bland annat av organisationsstrukturen och geografisk lokalisering av olika enheter.

För att kunna arbeta effektivt med samverkan gäller det att ha utarbetade kontaktvägar mellan enheterna på socialtjänsten. Samtliga verksamhetsrepresentanter vittnar om att det är svårt att få tid att samverka med andra enheter inom socialtjänsten. I många fall finns avsatt tid till dragningar av gemensamma ärenden, där fler än en enhet är inkopplad, men dragningarna upplevs vara för korta och för få. En av de intervjuade beskriver att enheten för ekonomiskt bistånd och enheten för missbruk träffas en gång i månaden för genomgång av gemensamma ärenden; de ärenden som de inte hinner igenom på den avsatta tiden får vänta till nästa månad. I en annan kommun har man försökt komma runt detta problem genom att införa interna SIP-möten, så kallade ”ISIP”, där en handläggare kan kalla handläggare från andra enheter till möte för att diskutera klientens situation. En kallelse till en ISIP är bindande och gäller både för handläggare och chefer.

”Samverkan mellan enheterna fungerar inte. Vi opererar i stuprör. Det skulle behövas team som bestod av handläggare från olika enheter med en gemensam budget för att det eventuellt ska kunna fungera.”

-Verksamhetsrepresentant

Tydliga rutiner för hur samverkan ska gå till behövs för att samverkan ska vara effektiv. I intervjuer med verksamhetsrepresentanter beskriver man att socialsekreterarna i många samverkansmöten inte hinner diskutera individens behov och önskemål utan att tiden istället går till att diskutera formalia och fördelning av kostnader. För att mötena ska ge önskad effekt är det viktigt att delar av mötet som gör att individens behov inte sätts i första hand är utredda innan mötet påbörjas och därmed kan tas bort från dagordningen.

”Det har skapats stuprör inom socialtjänsten. Alla inom ett stuprör håller på sin budget och vill inte hjälpa någon utanför stupröret. Man kanske måste betona att vi är en socialtjänst och att det inte gör någonting om en budget överskrids bara det resulterat i att man har hjälpt en person.”

-Verksamhetsrepresentant

Det finns faktorer som kan spela en stor roll för hur samverkan fungerar men som kan vara svåra att förändra. I intervjuer med verksamhetsrepresentanter framkommer att organisationens struktur, som handlar om hur man har valt att dela upp arbetet i olika enheter, kan påverka samverkan. I en intervju med en kommun framkommer att en omorganisation som gjorts påverkat samverkan med den enheten som man tidigare haft tätt utbyte med till det sämre, genom att man nu verkar under olika chefer. I intervjuer med verksamhetsrepresentanter och experter framkommer att uppdelningen i olika enheter påverkar vem man samverkar med och därför borde anpassas efter målgruppen för att ge bästa möjliga resultat. En annan faktor som påverkar samverkan är den geografiska lokaliseringen av olika enheter i kommunen, där enheter exempelvis kan vara utspridda på olika stadsdelsförvaltningar och därför inte ha en naturlig samverkansmöjlighet.

Samverkan med andra aktörer

Samverkan mellan enheten för ekonomiskt bistånd och andra aktörer är särskilt viktig för att kunna fånga upp individer som ännu inte har ett behov av försörjningsstöd och för att kunna ge det samlade stöd som en individ med komplexa behov kan behöva. Som beskrivits tidigare i denna rapport är det ekonomiska biståndet välfärdssystemets yttersta skyddsnät, vilket betyder att det finns flera andra aktörer som har möjlighet att påverka individen innan ett behov av försörjningsstöd uppstått. Samverkan med externa aktörer kan exempelvis handla om att fånga upp de individer som lämnar andra skyddsnät men även om att ha etablerade riktlinjer mellan aktörer som ansvarar för en individs behandling för att motverka att insatser inte blir av eller dröjer.

”Vi har inte själva så mycket insatser. Det enda jag har hos mig är självaste försörjningsstödet. Vi har ju inte boendesekreterare, stödpersonal, arbetsmarknads- eller rehab-handläggare. Vi är hela tiden i behov av samverkan med andra parter som kan ge stödet.”

-Verksamhetsrepresentant

För att kunna arbeta med tidigt stöd inom ekonomiskt bistånd kan vissa insatser behöva komma in tidigare, innan individen är i behov av försörjningsstöd. I flertalet intervjuer med verksamhetsrepresentanter, brukarrepresentanter och experter beskriver dessa hur individer som utförsäkras från Försäkringskassan inte vet om sina rättigheter och inte

söker försörjningsstöd förrän de har byggt upp stora skulder. De intervjuade önskar se en förbättrad samverkan mellan Försäkringskassan och socialtjänsten gällande denna målgrupp för att förhindra att individer förlorar viktiga skyddsfaktorer innan de söker hjälp.

” Det vore bra att utveckla SIP till en proaktiv SIP. Då skulle vi kunna fånga upp personer som är nära att bli utförsäkrade.”

-Expert

För att samverkan mellan olika aktörer ska fungera ändamålsenligt bör det finnas upp-arbetade riktlinjer som alla berörda följer. Samverkan mellan socialtjänsten och andra aktörer sköts idag oftast genom så kallade SIP-möten (samordnad individuell planering). Intervjuade verksamhetsrepresentanter vittnar om att SIP-möten, där alla aktörer som är involverade i en individs situation ska sluta upp och tillsammans göra en plan för individens behandling, blivit allt mindre ändamålsenliga. Detta bekräftas i en studie som studerat hur SIP-möten används inom fyra kommuner i Stockholms län. Det visade sig att mötena varierade mellan kommunerna och att det i de flesta fall var oklart varför SIP-mötena hade genomförts. I många fall fanns redan en satt plan och mötena var mer till för att korrigera små detaljer (Matscheck, 2018).

När det inte finns några systematiska samverkansprocesser behöver socialsekreterarna förlita sig på egna kontaktuppgifter till medarbetare hos de andra aktörerna. Kontaktakt-uppgifterna samlas in löpande under tiden som socialsekreteraren arbetar på ekonomiskt bistånd. Har en nyckelperson för samverkan slutat på sitt arbete kan samarbetet upphöra eller sluta fungera lika effektivt. Samtidigt betonar vissa experter att stora samverkanssystem inte nödvändigtvis är bättre, utan det handlar om att det finns en tydlig målsättning och riktning i den aktuella samverkan.

Ledar- och medarbetarskap

Ledar- och medarbetarskap utgör en förutsättning för allt arbete inom socialtjänsten eftersom dessa tillsammans avgör vilka arbetssätt, kultur och mål man arbetar efter. Det kan handla om hur man hanterar etablerade arbetssätt som inte fungerar, så som ett för litet utbud av insatser som inte täcker kommuninvånarnas behov eller samverkanssvårigheter med andra enheter eller aktörer. Det är från ledar- och medarbetarskapet som alla förändringar kommer att utgå från vilket betyder att det påverkar alla de andra förutsättningarna.

Ledarskap

I stort sett alla intervjuade pekar på ledarskapet som den viktigaste förutsättningen för att kunna arbeta med tidigt stöd i framtiden. Ledarskapet anses vara viktigt för att bland annat kunna prioritera arbete, arbeta evidensbaserat, implementera nya arbetssätt, fasa

ut de metoder eller arbetssätt som inte fungerar och kunna använda resurser effektivt. En del i ledarskapet handlar om att skapa en gemensam vision och få med sig alla medarbetare mot ett gemensamt mål. En intervjuperson hänvisar till en studie som bland annat visar att om det finns ett generellt intresse hos en organisations ledning av att arbeta enligt en evidensbaserad praktik så kommer det ha en positiv påverkan på hur enskilda chefer arbetar (Rojas & Stenström, 2020).

”Vi diskuterar hur man ska arbeta effektivt på planeringsdagar. I våras träffades vi och tittade på hur andra socialtjänster arbetar. Då såg vi att det var mer effektivt att arbeta med att träffa klienten mer.”

-Verksamhetsrepresentant

I intervjuer med experter betonas även att det uppföljande arbetet är angeläget för att kunna arbeta så effektivt som möjligt. För att nå dit betonas vikten av ett aktivt ledarskap. Genom att arbeta enligt en evidensbaserad praktik där verksamhetens aktiviteter följs upp och analyseras kan verksamheterna synliggöra vilka arbetssätt som bör prioriteras eller fasas ut. Flera verksamhetsrepresentanter vittnar om att de idag ofta inte ser nyttan av att fylla i uppföljningsdelarna i de mallar som finns och att det därför inte är möjligt att göra ordentliga uppföljningar. Ledarskapet bör även säkerställa att verksamheten och de som arbetar är rustade med de förutsättningar som behövs för att arbeta på ett systematiskt och enhetligt sätt. Det kan handla om att försäkra sig om att socialsekreterarnas behov i arbetet uppmärksammas och tillgodoses exempelvis genom att bygga samverkansmöjligheter där samverkan inte fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Det kan även handla om att sätta upp rutiner för hur arbetet ska utföras och skapa utvecklingsfall där medarbetarna lär sig och aktualiserar korrekta arbetssätt.

Medarbetarskap och kompetensutveckling

Samtidigt som ledarskapet är en viktig förutsättning för att skapa gemensamma arbetssätt är medarbetarskapet en annan viktig förutsättning som behövs för att kunna utföra arbetet på ett effektivt sätt. De intervjuade experterna betonar att yrkets attraktivitet behöver öka, professions- och kompetensutvecklingen stärkas och en känsla av ansvarstagande bland medarbetarna utvecklas för ett gott medarbetarskap.

Enligt antagningsstatistiken har socionomprogrammet fler sökande än tillgängliga platser. Trots detta är det svårt att rekrytera till enheterna för ekonomiskt bistånd då det anses vara minst eftersträvanvärt bland studenterna (Håkansson, 2016). Flera av de experter som intervjuats pekar ut en hög arbetsbelastning, hög personalomsättning, yrkets låga status och brist på rutiner inom arbetet som faktorer som påverkar medarbetarnas vilja att arbeta inom ekonomiskt bistånd. Detta bekräftas även i en forskningsöversikt av Björk m.fl. (2016). De negativa effekterna av den höga personalomsättningen påverkar

även klienterna. En studie visar att för varje handläggabyte minskar chansen att individen ska hitta ett arbete med tjugotvå procent (Væksthusets Forskningscenter., 2017).

”Man behöver få folk att stanna och stabilisera personalomsättningen. Det är inte bra när den handläggaren som har arbetat längst på enheten har jobbat i sex månader.”

-Expert

I intervjuer med verksamhetsrepresentanter framgår att det sällan sker någon professions- eller metodutveckling på enheterna för ekonomiskt bistånd. Däremot sker gemensamma ärendedragningar på veckobasis inom de flesta verksamheterna, där medarbetarna kan söka råd och stöd av varandra om aktiva ärenden. Flera verksamhetsrepresentanter beskriver en önskan om en mer kontinuerlig utbildningsplan, speciellt för de verktyg och metoder som används i det dagliga arbetet såsom motiverande samtal (MI). I två intervjuade kommuner har enheten för ekonomiskt bistånd anställt en extern handledare som en gång i månaden kommer till enheten för att arbeta med handläggarnas personliga utveckling. Handläggaren kan ta upp svåra arbetssituationer och få guidning i hur man på bästa sätt kan hantera uppkomna situationer.Handledningen beskrivs ha varit mycket uppskattad i de två kommuner där den förekommit.

”Jag tycker handledningen är jättebra. Till exempel när man har en klient som väcker obehag. Så kan man ta upp det med handledaren som kommer med bra input och tankar. Vår handledare ger verkligen mycket energi och man känner sig hoppfull efteråt. Annars kan det kännas tungt och att ingenting blir bättre.”

-Verksamhetsrepresentant

Många av de insatser som ges till klienterna på enheten för ekonomiskt bistånd ges av en annan enhet (vanligtvis arbetsmarknadsenheten). Detta kan påverka socialsekreterarnas ansvarskänsla gentemot bidragstagaren. I intervjuer med verksamhetsrepresentanter framkommer att det finns begränsade möjligheter för socialsekreterarna att ge stöd till individen och att det därför skapas en distans till klienterna som befinner sig på arbetsmarknadsenheten. Känslan av att det finns en distans mellan klient och handläggare påverkar hur investerad handläggaren blir i ärendet och om handläggaren ser till att tillgodose individens totala behov. En intervjuad expert beskriver att ansvarstagandet spelar en särskilt stor roll i verksamheter med hög personalomsättning. Till exempel påverkar en socialsekreterares ansvarstagande för att ta utförliga och noggranna anteckningar i de systematiska bedömningsinstrumenten för behovsbedömning hur lätt det blir för en annan socialsekreterare att återuppta ett ärende.

”Beroende på hur mycket ansvar en socialsekreterare känner så kan samverkan ske mer eller mindre systematiskt. En engagerad socialsekreterare kan säga ”du borde kontakta någon på missbruk” när hen upptäcker att en individ har bakomliggande missbruksproblematik. En annan socialsekreterare kan välja att inte hänvisa individen vidare.”

-Expert

VÄGAR FRAMÅT – MER TIDIGT STÖD BASERAT PÅ KUNSKAP

Vad är tidigt stöd inom ekonomiskt bistånd, vilket tidigt stöd är effektivt stöd inom ekonomiskt bistånd och vilka organisatoriska aspekter påverkar ett effektivt tidigt stöd?

För att kunna förstå den efterföljande beskrivningen av vad socialtjänsten kan göra framåt så vill vi först summera svaren på de tre inledande huvudfrågeställningarna. Rapportens huvudfrågeställningar är sammanfattade i Tabell 3 nedan.

Tabell 3. Huvudfrågeställningar

A. Vad är tidigt stöd inom ekonomiskt bistånd?	B. Vilket tidigt stöd är effektivt stöd inom ekonomiskt bistånd enligt evidens/ beprövad erfarenhet?	C. Vilka organisatoriska aspekter påverkar ett effektivt tidigt stöd?	D. Vad kan socialtjänsten göra framåt?
<ul style="list-style-type: none"> Hur bör utredningen använda sig av begreppet tidigt stöd och tidiga insatser inom ekonomiskt bistånd? Vilka behov kan ett tidigt stöd tillgodose? 	<ul style="list-style-type: none"> Vilket tidigt stöd finns det evidens för/beprövad erfarenhet av inom ekonomiskt bistånd? Vilka utvärderade insatser arbetar de aktuella verksamheterna med idag? 	<ul style="list-style-type: none"> Finns det några organisatoriska aspekter som påverkar effektiviteten i socialtjänstens stöd inom ekonomiskt bistånd? På vilket sätt? 	<ul style="list-style-type: none"> Vad kan socialtjänsten göra för att arbeta mer med ett effektivt tidigt stöd?

Huvudfrågeställning A besvaras i kapitlet *Tidigt stöd inom ekonomiskt bistånd* och i *Rapport 1*. Sammanfattningsvis är tidigt stöd inom ramen för utredningen är *selektiva och indikativa insatser inom socialtjänsten riktade till vuxna som genom promotion stärker individens skyddsfaktorer eller genom prevention minskar deras riskfaktorer i syfte att minska individernas långvariga behov av stöd*. Inom ekonomiskt bistånd kan det tidiga stödet ges först *relativt sent* eftersom socialtjänstens handlingsutrymme är begränsat av ansvarsområden som tillfaller andra samhällssystem, till exempel

Försäkringskassan och A-kassa. Syftet är att det tidiga stödet ska minska individers långvariga behov av försörjningsstöd och stärka dem att nå självförsörjning.

Huvudfrågeställning B besvaras i kapitlet *Selektivt och indikativt stöd som socialtjänsten kan arbeta med för att minska individers långvariga behov av stöd*. Det tidiga stödet delas in i fyra kategorier:

1. Tidigt stöd för att stärka inkomst, hälsa och social kontext för individer som riskerar att behöva försörjningsstöd
2. Tidigt stöd för att stärka individers möjlighet att komma i arbete
3. Tidigt stöd för att förbättra individers hälsa
4. Tidigt stöd för att förbättra individers sociala kontext

Tidigt stöd för att stärka inkomst, hälsa och social kontext för individer som riskerar att behöva försörjningsstöd: Inga utvärderade insatser har påträffats inom denna kategori. Samtidigt pekar intervjurespondenter på att insatser inom området skulle kunna förebygga riskfaktorer som ökad skuldsättning och försämrad hälsa.

Tidigt stöd för att stärka individers möjlighet att komma i arbete: Inom denna kategori återfinns flest utvärderade insatser. Vad gäller insatser som är riktade till personer som har försörjningsstöd är evidensbasen för dessa svag, men det finns vissa positiva resultat kopplat till arbetspraktik och arbetsmarknadsanställningar i kombination med den statliga subventionen nystartsjobb. För utbildningsinsatser har inga utvärderingar av kommunala insatser för individer med försörjningsstöd identifierats, men utvärderingar som studerat Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar riktade till personer med försörjningsstöd visar på positiva resultat. Därutöver pekar en utvärdering av kommunala gymnasiala yrkesutbildningar riktade till en generell målgrupp också på positiva resultat, men finner att effekten är mindre än för Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar. Utvärderingar av socialtjänstinsatser kopplade till temat att stödja individer som erhåller försörjningsstöd att söka arbete har inte heller påträffats.

Tidigt stöd för att förbättra individers hälsa: Inom ramen för denna kategori så finns det evidens för insatsen Individanpassat stöd till arbete (IPS). Insatsen har visat sig effektiv i att stödja individer som har en psykisk funktionsnedsättning att hitta ett arbete på den öppna arbetsmarknaden och behålla det. Ingen utvärdering har identifierats som pekar på att samverkansinsatser stärker individer att komma i självförsörjning, men däremot finns utvärderingar som visar att dessa hjälpt individer att få stöd av andra samhällsaktörer än socialtjänsten.

Tidigt stöd för att förbättra individers sociala kontext: Inga insatser inom denna kategori har utvärderats avseende effekt på självförsörjning, men däremot har man funnit positiva effekter på individers motivation och boendestabilitet.

Huvudfrågeställning C har besvarats med hjälp av de genomförda intervjuerna och redovisas i kapitlet *Förutsättningar för att arbeta med ett effektivt tidigt stöd*. Fem förutsättningar som är avgörande för att ett tidigt stöd ska vara effektivt har identifierats:

1. En *bredd av insatser* för att kunna ge det stöd som individen har behov av istället för att ge det stöd som finns tillgängligt.
2. En ändamålsenlig *bedömning av behovet* för att kunna identifiera individens risk- och skyddsfaktorer.
3. Ett *gott bemötande och en möjlighet för individen att vara delaktig* i sitt ärende och känna sig motiverad vilket ökar chanserna för att individen tar till sig det stöd den blir erbjuden.
4. En god *samverkan* både internt och externt för att kunna ge det samlade stöd som individer med komplexa behov behöver.
5. Ett gott *ledar- och medarbetarskap* som ger arbetssätt, kultur och mål för att kunna genomföra förändring.

Av intervjuer framgår att kommuner och stadsdelsförvaltningar ofta missar viktiga delar av de fem förutsättningarna vilket riskerar att leda till att tidigt stöd blir mindre effektivt än vad det skulle kunna vara. Verksamheterna kan alltså arbeta för mer effektivt tidigt stöd inom socialtjänsten dels genom att arbeta med de insatser som beskrivs inom ramen för denna utredning, dels genom att förbättra förutsättningarna för verksamheten att ge ett effektivt tidigt stöd.

Vägar framåt

En verksamhet som vill ge mer tidigt stöd behöver arbeta för att både implementera tidigt stöd enligt bästa tillgängliga kunskap och samtidigt skapa förutsättningar för att det stöd som ges ska kunna vara så effektivt som möjligt. Arbetet kommer bland annat innefatta att föra in nya verksamma insatser, utvärdera befintliga insatser och fasa ut insatser som inte framstår som verksamma. Det innebär också att tillgodose att verksamheten och dess anställda har rätt förutsättningar för att ge ett tidigt stöd.

Inom ekonomiskt bistånd är en evidensbaserad praktik viktig för att kunna erbjuda tidigt stöd på ett ändamålsenligt sätt. En insikt från denna utredning är att kommuner och stadsdelsförvaltningar arbetar på olika sätt och har olika grundförutsättningar för sitt arbete. Mot bakgrund av detta kommer vägarna framåt mot ett tidigt stöd skilja sig åt mellan olika kommuner.

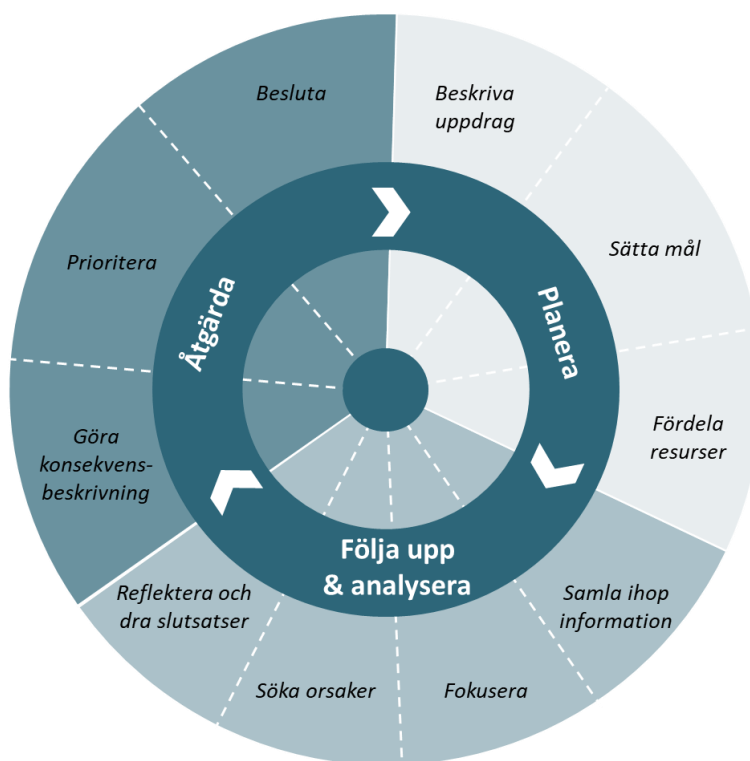
Utifrån intervjuer och befintliga stödmaterial kring utvärdering och implementering av nya arbetssätt i kommuner och regioner beskriver vi nedan en översiktlig process i tre steg för att på ledningsnivå kunna ta arbetet med tidigt stöd vidare. Processen är en anpassad version av den *styrsnurra* som SKR har tagit fram för att ge kommuner och stadsdelsförvaltningar stöd i att skapa förutsättningar för att effektivt producera tjänster till invånare och brukare (elever, klienter, patienter) samt utveckla lokalsamhället (SKR,

2015). Styrnurrar har anpassats för att tydliggöra på en övergripande nivå hur kommuner och stadsdelsförvaltningar kan gå mot att arbeta mer med tidigt stöd inom områdena ekonomiskt bistånd och missbruk i enlighet med en evidensbaserad praktik. Stegen innefattar:

- Planera
- Följa upp och analysera
- Åtgärda

Den beskrivna anpassade styrenurran kan med fördel kompletteras med de guider, rapporter och utbildningar för att arbeta kunskapsbaserat som finns att tillgå via Socialstyrelsen och Kunskapsguiden (Kunskapsguiden, u.å.; Socialstyrelsen, 2012b, 2019a).

Figur 5. Anpassad styrenurra



Källa: Guide för planering, uppföljning och åtgärder i kommunövergripande styrning (SKR, 2015)

Planera

I ett första steg *planerar kommunen* för sitt arbete med tidigt stöd inom kommunen (eller inom ett specifikt område). Planeringen kan handla om att *beskriva uppdrag*, *sätta mål* och *fördela resurser*. Det är i planeringsfasen som grunden för det fortsatta arbetet sätts. Det betyder att resultaten från stegen *Följa upp och analysera* och *åtgärda* beror på hur väl planeringsfasen har gjorts.

Genom att *beskriva uppdraget* med hjälp av en vision och tydliggörande av ansvarsområden får kommunen en utgångspunkt för sitt arbete med tidigt stöd. En viktig del i att beskriva uppdraget är att *identifiera vilka specifika behov* som finns i kommunen (eller inom ett specifikt område). Detta handlar dels om att identifiera målgrupper, dels om att identifiera vilka specifika behov målgrupperna har och även om det finns några särskilda trender att ta hänsyn till inom kommunen. Inom området ekonomiskt bistånd kan detta arbete handla om att på en övergripande nivå undersöka orsakerna till behovet av stöd i kommunen. Detta kan socialtjänsten göra genom att analysera olika grundorsaker närmare. Till exempel kan verksamheten titta närmare på orsakerna till stöd, specifika målgrupper och ålder. Kategorier som visar sig vara överrepresenterade kan analyseras ytterligare och vara relevanta att prioritera särskilt.

Att *sätta mål för önskade resultat* konkretiserar visionen genom att slå fast vad som ska uppnås och pekar ut arbetets riktning. Det innefattar att sätta upp en konkret målsättning för det stöd som ska vara tillgängligt för invånarna och att säkerställa att det går att följa målen och måluppfyllnad över tid. Målen som sätts upp behöver vara strategiskt relevanta, för att uppnå detta behöver man kunskap om förbättringsområden inom verksamheten. För att verksamheterna ska kunna följa sitt arbete i relation till sina mål behöver det finnas underlag som belyser framsteg eller utvecklingsområden. Verksamheten kan se över hur de kan följa process- och strukturmått för hur de arbetar, men även vilka resultatmått som kan ge svar på hur det går för individerna när de erhåller ett visst stöd.

När mål för de önskade resultaten har satts upp är det viktigt att *fördela resurser* och prioritera mellan behov så att aktiviteter har möjlighet att leda till en ökad måluppfyllnad. Genom att prioritera och fördela resurserna fattar verksamheten på så vis ett medvetet val kring vilka målgrupper, aktiviteter och insatser som ska prioriteras. I övergången till ett tidigt stöd så gäller det dels att fördela resurser på ett adekvat sätt dels att tänka igenom hur kostnadsbilden kan komma att förändras. Det är viktigt att analysera hur kostnadsutvecklingen kan se ut för att säkerställa att det finns förutsättningar för att implementera arbetssätt och metoder till fullo. Om inte insatserna implementeras på det sätt som bästa tillgängliga kunskap förhåller riskerar man att gå miste om det önskade resultatet.

Följa upp och analysera

I nästa steg *följer kommunen upp och analyserar* för att skapa sig en bättre förståelse kring förutsättningar inom kommunen. För att följa upp och analysera kan kommunen *samla ihop information, fokusera, söka orsaker, dra slutsatser och ge förslag på åtgärder*.

Genom att *samla ihop information* om vilka insatser som kommunen erbjuder och vilka resultat dessa insatser ger kan kommunen analysera utbudet av insatser. Vilka befintliga

insatser kan tillgodose invånarnas behov? Saknas det i dagsläget insatser för att tillgodose behoven? Erbjuder socialtjänsten insatser som inte är effektiva i att tillgodose målgruppens behov och som därför bör fasas ut? Genom att följa upp de fem förutsättningar som utredningen identifierar som viktiga för att kunna ge ett effektivt tidigt stöd kan verksamheten också skapa sig en förståelse för sitt arbete. Det är även viktigt att förstå hur verksamheterna får till sig information genom till exempel Kunskapsguiden och om det finns några rutiner för kompetensutveckling.

Det finns flera olika metoder för att samla in information om en verksamhet. På Kunskapsguiden finns flera exempel på systematiska uppföljningar som kan fungera som inspiration. Målgruppsinventering, brukarundersökningar och uppföljning av enheters arbete är exempel på arbeten som presenteras. En slutsats som Kunskapsguiden drar är att verksamheten kan få värdefulla insikter genom en medveten frågeställning, även om man endast har möjlighet att utvärdera ett begränsat antal uppgifter, insatser eller brukare (Kunskapsguiden, 2019).

Genom att *fokusera* på skillnader i de insatser och arbetssätt som kommunen använder sig av med de uppsatta målen i steg *planera* kan kommunen identifiera viktiga områden att arbeta vidare med. Därefter kan kommunen *söka orsaker* för varför nuvarande arbete skiljer sig från de uppsatta målen. Förhoppningsvis kan denna rapport i kombination med kunskapskällor från myndigheter och forskningsorganisationer ligga till grund för att se över möjligt stöd och vilka förutsättningar som verksamheten kan arbeta med för att det tidiga stödet ska kunna vara så effektivt som möjligt. Andra frågor som också är relevanta att adressera i detta steg inkluderar om effektivt stöd riktas mot identifierade målgrupper och hur verksamheten arbetar för att tillhandahålla en tillräcklig bredd, bedöma behov, ge ett gott bemötande, samverka med berörda aktörer och med ett gott ledar- och medarbetarskap.

I intervjuer framkommer att det finns viss osäkerhet i hur befintliga insatser har implementerats. Det kan därmed vara viktigt att se över om det befintliga arbetet med en insats skiljer sig från hur den är tänkt att implementeras. Verksamheten kan ställa frågor om det är några delar i en insats som saknas, som har ändrats över tid eller som resursätts på ett sätt som inte stämmer överens med bästa tillgängliga kunskap. Det är även relevant att undersöka om det finns några förklaringar till skillnaderna och bedöma om insatsen behöver justeras för att kunna bli mer ändamålsenlig.

Ett annat sätt att synliggöra orsakerna till avvikande resultat är att jämföra verksamhetens arbete mot andra kommuner. Genom att se hur andra verksamheter arbetar är det möjligt att skapa sig en bättre bild av vilka arbetssätt och strukturer som finns inom den egna verksamheten.

Utifrån de tidigare delstegen kan kommunen *reflektera och dra slutsatser* för att sammanfatta orsaker till de identifierade avvikelserna från de uppsatta målen och hur de kan åtgärdas. Utifrån detta arbetas *förslag på åtgärder* fram.

Åtgärda

Utifrån ett samlat förslag på åtgärder kan kommunen utforma en *konsekvensbeskrivning*, *prioritera* och slutligen *besluta* om vilka åtgärder som ska göras för att öka sin måluppfyllnad.

Genom en *konsekvensbeskrivning* kan kommunen se över förslag på åtgärder för att samlat se vilken effekt och påverkan förslagen har på invånarna, ekonomi och medarbetare på kort och lång sikt. Utifrån konsekvensbeskrivningen kan förslagen på åtgärder *prioriteras* och jämföras mot varandra, till exempel genom att jämföra förväntad effekt med bedömd resursinsats. På så sätt har kommunen möjlighet att på ett strukturerat sätt välja vilka åtgärder som är mest lovande för att utveckla sitt arbete med tidigt stöd utifrån kunskap. I sin manual för implementering av nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende betonar Socialstyrelsen att implementering av nya insatser är en krävande process och att det därför kan vara bra att enbart fokusera på att införa en insats i taget (Socialstyrelsen, u.å.).

Slutligen kan ett beslut om åtgärd fattas. Beslutet är i sin tur startskottet för det förbättringsarbete som sker i verksamheterna och som kan handla om att både implementera och fasa ut insatser och arbetssätt. Av utredningen framgår att implementering och utfasning kan vara särskilt svårt för socialtjänsten och att det kräver ett kontinuerligt och långsiktigt arbete. Det är därför viktigt att beslut om åtgärder också innefattar det stöd som verksamheterna behöver för att genomföra beslutet och för att kontinuerligt kunna följa upp sin utveckling inom det specifika området, insatsen eller aktiviteten.

Sammanfattningsvis kan sägas att övergången till tidigt stöd kräver arbete inom alla delar av den ovan presenterade styrsnurren. När arbetssätt och rutiner har implementerats på önskat sätt fortsätter verksamhetens arbete med att återkommande planera, följa upp, analysera och åtgärda.

KÄLLFÖRTECKNING

- Alexandersson, P. (2018). *Socialtjänstens värdegrunder: Etik i förarbeten och lagar om fattigvård, socialvård och socialtjänst*.
- Angelin, A. (2009). *Den dubbla vanmaktens logik. En studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Lunds universitet.
- Angelov, N., & Eliason, M. (2014). *Lönebidrag och skyddat arbete: En utvärdering av särskilda insatser för sökande med funktionshinder (2014:24)*. IFAU-Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Arbetsförmedlingen. (2020). *Nystartsjobb*. <https://arbetsformedlingen.se/for-arbets-sokande/extra-stod/stod-a-o/nystartsjobb>
- Behrenz, L., & Hammarstedt, M. (2014). *Utvärdering av nystartsjobb i Växjö kommun*. Linnéuniversitetet.
- Billquist, L. (1999). *Rummet, mötet och ritualerna. En studie av socialbyrå, klientarbetet och klientskapet*.
- Björk, C., Bergström, G., & Håkansson, H. (2016). *Forskning om ekonomiskt bistånd—En översikt av forskning om verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd*. FoU i väst och Sveriges Kommuner och Regioner.
- Boverket. (2015). *Kommunernas kostnader för boendelösningar till personer utanför den ordinarie bostadsmarknaden (2015:31)*.
- Bringlöv, Å. (2016). *Varför kommer de tillbaka? Missbruksvård för personer med komplexa behov—Analys av Mångbesökarkartläggningar i sex län*. FoU Södertörns skriftserie, 145(6).
- Brännström, L., & Stenberg, S.-Å. (2007). Does social assistance reciprocity influence unemployment? Macro-level findings from Sweden in a period of turbulence. *Acta Sociologica*, 50(4), 347–362.

- Burlövs kommun. (2020). *Slutrapport projektet Resurs Burlöv— “Från bidrag till arbete”*.
- Dahlberg, M., Mörk, E., & Thorén, K. (2013). *Jobbtorg Stockholm—Resultat från en enkätundersökning* (2013:21). IFAU-Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- de Vet, R., van Luijteleaar, M. J. A., Brilleslijper-Kater, S. N., Vanderplasschen, W., Beijersbergen, M., & Wolf, J. R. L. M. (2013). *Effectiveness of case management for homeless persons: A systematic review*. 103(10), 13–26.
- Eliason, M., Hensvik, L., Kramarz, F., & Nordström Skans, O. (2017). *Informella kontaktnäts betydelse för arbetssökande och företag på den svenska arbetsmarknaden* (2017:11). IFAU-Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Engdahl, M., & Forslund, A. (2019). *Vilka tar del av nystartsjobb och andra subventionerade anställningar?* (2019:24). IFAU-Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Eriksson, S., Hensvik, L., & Nordström Skans, O. (2017). *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar* (2017:5). IFAU-Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Falkenbergs kommun. (2020). *Resursjobb—Ett framgångskoncept—Falkenbergs kommun*. <https://kommun.falkenberg.se/nyheterochpressrum/nyheter/resursjobbframgangskoncept.5.5e27986c171a615117111959.html>
- Folkhälsomyndigheten. (2017). *Ojämlighet i psykisk hälsa i Sverige—Hur är den psykiska hälsan fördelad och vad beror det på?*
- Forslund, A. (2018). *Subventionerade anställningar—Avvägningar och empirisk evidens* (2018:4). IFAU-Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Forslund, A., Liljeberg, L., & von Trott zu Solz, L. (2013). *Arbetspraktik—En utvärdering och en jämförelse med arbetsmarknadsutbildning* (2013:4). IFAU-Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

- Forslund, A., Pello-Esso, W., Ulmestig, R., Vikman, U., Waernbaum, I., Westerberg, A., & Zetterqvist, J. (2019). *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem? - En beskrivning utifrån ett unikt datamaterial* (2019:5). IFAU-Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Forte. (2018). *Ungdomars och Unga vuxnas levnadsvillkor i Sverige—En kunskapsöversikt med fokus på ojämlikhet*.
- Försäkringskassan. (2020). *Vårt uppdrag inom sjukförsäkringen*. <https://www.forsakringskassan.se/press/vart-uppdrag-sjukforsakringen>
- Försäkringskassan, Laholms kommun, & Halmstads kommun. (2014). *På rätt väg! Metodutvecklingsprojekt kring målgruppen nollplacerade*.
- Giertz, A. (2004). *Making the poor work: Social assistance and activation in Sweden*. Lund University.
- Gustafsson, B., Katz, K., & Österberg, T. (2013). *The neighbourhood can have strong effects on social assistance receipt: The case of young adults in metropolitan Sweden*.
- Halleröd, B. (2003). Varför får folk socialbidrag? Analys av socialbidragstagandets bestämningfaktorer. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2(3), 238–266.
- Hallin, G., & Danielsson, M. (2020). *All in: Slutrapport inom ramen för den löpande utvärderingen*.
- Hallsten, L., Isaksson, K., & Andersson, H. (2002). *Rinkeby Arbetscentrum—Verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare* (2002:10). IFAU-Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Hawkins, J. D., Catalano, R. F., & Miller, J. Y. (1992). Risk and protective factors for alcohol and other drug problems in adolescence and early adulthood: Implications for substance abuse prevention. *Psychological Bulletin*, 112(1), 64–105.

- Håkansson, H. (2016). *Vad får socialsekreterarna att stanna? En forskningsöversikt om arbetssituationen och påverkansfaktorer som gör att man stannar kvar i yrket som socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd*. FoU i väst, Forskning och Utveckling inom Vårdsområdet.
- Hägglund, P. (2009). *Effekter av intensifierade förmedlingsinsatser vid Arbetsförmedlingen – erfarenheter från randomiserade experiment (2009:15)*. IFAU-Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Janlert, U. (2016). *Arbete, arbetslöshet och jämlik hälsa—En kunskapsöversikt*. Kommissionen för jämlik hälsa.
- Kristiansen, A. (2013). *Utvärdering av Bostad först-projektet i Helsingborg slutrapport*. Socialförvaltningen, Helsingborgs stad.
- Kunskapsguiden. (u.å.). *Evidensbaserad praktik*. Hämtad 03 december 2020, från <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/verksamhetsutveckling/evidensbaserad-praktik/>
- Kunskapsguiden. (2019). *Systematisk uppföljning*. [https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/arbetsmetoder-och-perspektiv/systematisk-uppfoljning/om-systematisk-uppfoljning/](https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/arbetsmetoder-och-perspektiv/systematisk-uppfoljning/systematisk-uppfoljning/)
- Kunskapsguiden. (2020a). *Indirekt förebyggande insatser*. <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/ekonomiskt-bistand/hemloshet/indirekt-forebyggande-insatser/>
- Kunskapsguiden. (2020b). *Om Kunskapsguiden*. <https://kunskapsguiden.se/om-kunskapsguiden/>
- Larsen, T. (2020). *Att omsätta IBIC från teori till praktik—Utvärdering i Kungsbacka Kommun*. FoU i Väst.
- Larsson, E.-L., & Pauli, E. (2019). *Utvärdering av Grön rehab—Uppdatering av socioekonomisk analys utifrån tidigare utförda utvärderingar*.

- Liljeberg, L. (2016). *Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen* (2016:20). IFAU-Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Liljeberg, L., & Lundin, M. (2010). *Jobbnätet ger jobb: Effekter av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet*. IFAU-Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Liljeberg, L., Roman, S., & Söderström, M. (2019). *Gymnasial yrkesutbildning på Komvux, 1995–2015* (2019:17). IFAU-Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Lindgärde, K. (2018). *Omstridda Trelleborgsmodellen utvärderas*.
<http://www.lu.se/artikel/omstridda-trelleborgsmodellen-utvarderas>
- Lundin, M. (2018). *Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd* (2018:12). IFAU-Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Marttila, A. (2012). *Managing Adversity—Qualitative Studies of long-term Social Assistance reciprocity in Sweden in a Resilience Perspective*. Karolinska Institutet.
- Matscheck, D. (2018). *Samordnade individuella planer—En väg till samverkan. SIP för personer med komplexa behov* (Nr 32). FoU Nordost.
- Milton, P. (2006). *Arbete i stället för bidrag?: Om aktiveringskraven i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa bidragstagarna*. Uppsala Universitet.
- Mörk, E. (2011). *Från försörjningsstöd till arbete—Hur kan vägen underlättas?* (2011:6). IFAU-Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Nordesjö, K., Ulmestig, R., & Denvall, V. (2016). *Initial bedömning: Implementeringen av ett standardiserat bedömningsinstrument för försörjningsstöd i Stockholm stad*. Institutionen för socialt arbete vid Linnéuniversitetet.
- Nybohm, J. (2012). *Aktivering av socialbidragstagare—Om stöd och kontroll i socialtjänsten*. Stockholms universitet.
- Nybohm, J. (2014). Vilket resultat har socialtjänstens aktivering av socialbidragstagare? *Socialvetenskaplig tidskrift*, 1.

- Panican, A., & Ulmestig, R. (2019). Vad är nytt? Kunskapssammanställning av kommunal arbetsmarknadspolitik. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 25(3–4), 108–128.
- Paulsson, H. (2014). *Team utreda—Evidensbaserad social verksamhet* (15:2014). FoU Centrum för Vård, Omsorg och Socialt arbete.
- Payoff. (2014). *Utvärdering av projekt Resursjobb—Sigtuna kommun*.
- Regné, J. (2014). *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare med funktionsnedsättning, 1999–2006* (2014:13). IFAU-Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Rojas, Y., & Stenström, N. (2020). The effect of organizational factors on the use of evidence-based practices among middle managers in Swedish social services. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, 44(1), 32–46.
- Sahlin, E. (2014). *To stress the importance of nature*. Swedish University of Agricultural Sciences.
- SBU. (2010). *Program för att förebygga psykisk ohälsa hos barn: En systematisk litteraturöversikt* (Nr 202). SBU, Statens beredning för medicinsk utvärdering.
- SBU. (2015). *Att förebygga missbruk av alkohol, droger och spel hos barn och unga* (Nr 243). Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU).
- SBU. (2018a). *Ekonomiskt bistånd. Kunskapsläget för utredning och insatser. Vetenskaplig kunskap och kunskapsluckor utifrån systematiska översikter* (Nr 274). Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU).
- SBU. (2018b). *Insatser för att minska hemlöshet för personer med missbruk, beroende och psykisk ohälsa—Sammanfattning och kommentar av andra aktörers kunskapsöversikter*. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU).
- SFS 1956:2. (1956). *Lagen om socialhjälp*.
- SFS 1980:620. (1980). *Socialtjänstlag*.
- SFS 2001:453. (2001). *Socialtjänstlag*.

- SFS 2003:1210. (2003). *Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*.
- SKR. (2011). *Gör rätt från dag ett—Ekonomiskt bistånd till långvarigt sjuka bidragstagare och personer utförsäkrade från Försäkringskassan. Sveriges Kommuner och Regioner*.
- SKR. (2015). *Guide för planering uppföljning/analys och åtgärder i kommunövergripande styrning*. Sveriges Kommuner och Regioner.
- SKR. (2018). *Handlingsplan mot missbruk och beroende—Tidig upptäckt, tidiga insatser, stöd och behandling för personer i åldern 13–29 år*. Sveriges Kommuner och Regioner.
- SKR. (2020). *Att stärka samverkan med hjälp av SIP*. Sveriges Kommuner och Regioner.
- SKR. (2020). *Diagram för kommunerna*. <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/sektornisiffror/diagramforkommunerna.1882.html>
- Socialförvaltningen. (2019). *Socialtjänstrapport 2018—En beskrivning av socialtjänsten i Stockholm stad*. Stockholm stad.
- Socialstyrelsen. (u.å.). *Manual för implementering av nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende—Stöd till chefer och implementationsansvariga*.
- Socialstyrelsen. (2012a). *Individanpassat stöd till arbete enligt IPS-modellen – vägledning för arbetscoacher*.
- Socialstyrelsen. (2012b). *Om evidensbaserad praktik*.
- Socialstyrelsen. (2014). *Personligt ombud för personer med psykisk funktionsnedsättning—Uppföljning av verksamheten med personligt ombud*. Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2017a). *Att öka förutsättningar för egen försörjning— Unga vuxna i verksamheten ekonomiskt bistånd*.
- Socialstyrelsen. (2017b). *FIA – förutsättningar inför arbete*.

- Socialstyrelsen. (2017c). *Instruktion för registrering av ekonomiskt bistånd—För handläggare av och ansvariga för ekonomiskt bistånd.*
- Socialstyrelsen. (2017d). *Stöd för socialtjänsten i arbetet med att förebygga avvysningar.* 46.
- Socialstyrelsen. (2019a). *Att arbeta evidensbaserat.* <https://www.socialstyrelsen.se/utveckla-verksamhet/evidensbaserad-praktik/arbeta-evidensbaserat/>
- Socialstyrelsen. (2019b). *Ekonomiskt bistånd – för privatpersoner.* <https://www.socialstyrelsen.se/stod-i-arbetet/ekonomiskt-bistand/ekonomiskt-bistand-for-privatpersoner/>
- Socialstyrelsen. (2019c). *Nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende.*
- Socialstyrelsen. (2019d). *Registret över ekonomiskt bistånd.* <https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/register/alla-register/ekonomiskt-bistand/>
- Socialstyrelsen. (2020a). *Bedöma risk och behov för barn och unga som begår brott eller har annat normbrytande beteende.*
- Socialstyrelsen. (2020b). *Statistik om ekonomiskt bistånd 2019.*
- SOSFS 2007:10. (2007). *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om samordning av insatser för habilitering och rehabilitering.*
- SOU 2008:18. (2008). *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten - till nytta för brukaren: Betänkande.* Statens offentliga utredningar.
- SOU 2018:32. (2018). *Ju förr desto bättre—Vägar till en förebyggande socialtjänst* (Delbetänkandet av utredningen framtidens socialtjänst). Statens offentliga utredningar.
- SOU 2020:37. (2020). *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen—Betänkande från Utredningen för en ny arbetslöshetsförsäkring för fler grundad på inkomster.*

- SOU 2020:47. (2020). *Hållbar socialtjänst—En ny socialtjänstlag* (Slutbetänkandet av utredningen framtidens socialtjänst). Statens offentliga utredningar.
- Stenberg, S.-Å., & Brännström, L. (2009). Arbetslöshet som en icke önskvärd konsekvens av socialbidrag: Resultat från en tidsserieanalys på befolkningsnivå i Sverige 1946–1990. *Sociologisk forskning*, 29–45.
- Sweco. (2016). *Stockholmsjobben—En utvärdering av ungdomsanställningar och stockholmsvårdsanställningar i Stockholms stad 2010–2011*.
- Turner, R. (2020). *Teenage Kicks. The differential development of drug use, drunkenness, and criminal behaviour in early to mid-adolescence*.
- Ulmestig, R. (2020). *Gränser och variationer—En studie om insatser inom kommunal arbetsmarknadspolitik* (2020:5). IFAU-Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Vikman, U., & Westerberg, A. (2017). *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken* (2017:7). IFAU-Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Vikström, J. (2015). *Effekter av sekvenser av arbetsmarknadspolitiska program* (2015:25). IFAU-Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Vikström, J., & van den Berg, G. J. (2017). *Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning* (2017:17). IFAU-Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Vision. (2015). *Arbeta smartare, få tredubbel vinst—Ett projekt inom socialtjänsten i Gävle*.
- Væksthusets Forskningscenter. (2017). *Handläggarens betydelse för individens möjligheter att nå arbete—Huvudpunkter 2020*.

BILAGA

Tabell 4. Insatser som kommunen kan tillhandahålla och som utvärderats för individer som erhåller försörjningsstöd

Utvärderad insats	Beskrivning av utvärdering	Bedömning
Tidigt stöd för att stärka individers möjlighet att komma i arbete		
Arbetspraktik utvärderad av IFAU (Forslund m.fl., 2013)	Studien fokuserar på den genomsnittliga effekten av en arbetspraktik och ser små positiva resultat, men finner samtidigt att resultaten för en jämförelsegrupp som fått arbetsmarknadsutbildning var bättre. Urvalet till de olika arbetsmarknadsinsatserna kan dock ha påverkats av bakomliggande faktorer vilket gör att det är svårt att dra tydliga slutsatser av dessa skillnader.	Arbetspraktik tycks ha en liten positiv effekt på arbetslöshet. Mer kunskap om specifik utbildning, matchning av praktikplats och målgruppsanpassning behövs.
Växjö kommuns användning av nystartsjobb, studie av Behrenz och Hammarstedt (2014)	Studien undersöker den subventionerade anställningens effekt på deltagares möjlighet att få arbete och finner positiva resultat. Effekten på arbete blir negativ om hänsyn tas till att bortfallet i jämförelsegruppen delvis kan bero på att dessa individer har fått arbete. En positiv effekt av insatsen var en ökad levnadsstandard för deltagarna även om insatsen inte bedöms vara kostnadseffektiv ur ett kommunekonomiskt perspektiv.	Det går inte att bedöma effekten av Nystartsjobb på individer som erhåller försörjningsstöd utifrån den genomförda utvärderingen eftersom det finns ett stort bortfall i jämförelsegruppen.
Stockholmsjobb utvärderad av Sweco (2016)	Utvärderingen undersöker den subventionerade anställningens effekt för individer som har en funktionsnedsättning. och finner positiva resultat i termer av bland annat inkomst för deltagarna. Jämfört med jämförelsegruppen har individer inom Stockholmsjobb en sämre utveckling på arbetsmarknaden. Målgruppen för	Fortsatt utvärdering behövs.

	<p>Stockholmsjobb och jämförelsegruppen skiljer sig dock åt då Stockholmsjobb enbart riktar sig till individer som har en funktionsnedsättning. Eftersom etableringsgraden är högre hos individer efter avslutad insats jämfört med innan insatsen genomfördes är det fortsatt möjligt att insatsen är effektiv.</p>	
<p>Rersursjobb, utvärderad av Payoff AB Burlövs kommun, 2020; Falkenbergs kommun, 2020; Payoff, 2014)</p>	<p>Payoffs utvärderingen jämför den subventionerade anställningens Resursjobb, där individer som står långt ifrån arbetsmarknaden får arbete. Insatsen har endast jämförts med Payoffs egna projektbank med tidigare utvärderade projekt och visar då goda resultat. Det är dock osäkert vilka projekt och målgrupper som ingår i jämförelsen.</p>	<p>Lovande resultat, men en utvärdering med en jämförelsegrupp behövs för att avgöra hur effektiv insatsen är.</p>
<p>All in, utvärderad av WSP (Hallin & Danielsson, 2020)</p>	<p>Utvärderingen tittar på implementationen av projektet <i>All in</i> för individanpassade insatser för personer som står långt från arbetsmarknaden. Implementeringen har inte skett på ett standardiserat sätt varför det inte går att bedöma effekterna. Utvärderingen visar däremot att de som deltagit i <i>All in</i> upplever positiva effekter från insatsen.</p>	<p>Lovande utifrån ett brukarperspektiv, men en utvärdering med en jämförelsegrupp behövs för att avgöra hur effektiv insatsen är.</p>
<p>Offentligt skyddad anställning (OSA), utvärderad av IFAU (Angelov & Eliason, 2014)</p>	<p>Studien undersöker hur verksamt den subventionerade anställningen OSA är för att få en individ som har en funktionsnedsättning självförsörjande. OSA tycks inte vara verksamt vad gäller att få en individ i självförsörjning. Andra effekter som hälsa och mående är inte undersökta. Det är därför svårt att säga om insatsen leder till andra positiva effekter, likt ökad livskvalitet för individer som står långt ifrån arbetsmarknaden.</p>	<p>För att få en individ i egen anställning tycks OSA inte vara verksamt.</p>

Tidigt stöd för att förbättra individers hälsa

<p>Individanpassat stöd till arbete (IPS), utvärderad i flera studier (Socialstyrelsen, 2012a)</p>	<p>Flertalet vetenskapliga studier har undersökt IPS där individer som har en psykisk funktionsnedsättning får arbetsrehabilitering. IPS har visats vara effektiv i vetenskapliga studier. femtio-åtta procent av de som fått IPS, jämfört med tjugoen procent av de som gått ett annat program har fått arbete på den öppna marknaden. Dessutom har de som deltagit IPS högre lön än jämförbara grupper.</p>	<p>IPS har visats vara effektiv i vetenskapliga studier.</p>
<p>Halmstadsmodellen, utvärderad av Försäkringskassan Halmstad, Laholms kommun och Halmstads kommun (Försäkringskassan m.fl., 2014)</p>	<p>Rapporten undersöker metoden för samverkan kring gruppen nollplacerades effekt på sysselsättning och visar negativa resultat, åtminstone inom de studerade tidsramarna. Vidare utreder rapporten andra påföljder av införandet av insatsen och finner positiva effekter, arbetet med Halmstadsmodellen har exempelvis förändrat det tidigare passiva arbetet med de som är nollplacerade till ett mer aktivt arbets sätt.</p>	<p>Insatsen har ingen bevisad effekt vad gäller att påverka individens skyddsfaktorer (förbättrad hälsa via rehabilitering). Däremot kan insatsen anses vara verksam i bemärkelsen att den lyckas hjälpa individen att få stöd av andra samhällsaktörer.</p>

Tidigt stöd för att förbättra individers sociala kontext

<p>Team utreda, utvärderad av FoU Centrum för Vård, Omsorg och Socialt arbete (Paulsson, 2014)</p>	<p>Rapporten har genom intervjuer samlat information om stödet som ges genom ett multidisciplinärt team och som utreder individers behov från ett klientperspektiv. Deltagarna uppskattar närvaron och delaktigheten hos personalen. Svårigheter uppstår efter programmet där inte de individuellt anpassade programmen följs. En lärdom från denna insats är att hela verksamheten måste arbeta för individens bästa. Utvärderingen har gjorts utan en</p>	<p>Det går inte att bedöma effekten av Team utreda utifrån den genomförda utvärderingen, dels eftersom det saknas en jämförelsegrupp, dels eftersom individer inte alltid fick den insats de blivit tilldelade.</p>
--	---	---

	jämförelsegrupp, varför det är svårt att bedöma effekt.	
HASKY, utvärderad av PWC (Vision, 2015)	Utvärderingen undersöker insatsen som syftar till att finna arbete eller annan försörjning för individer som står långt från arbetsmarknaden. De finner att kommunens kostnader sänks genom minskade utbetalningar av ekonomiskt bistånd. I utvärderingen beskrivs att individer som erhållit försörjningsstöd under mycket lång tid fått ett arbete med hjälp av HASKY.	Lovande resultat, men en utvärdering som berör flera handläggare och med en jämförelsegrupp behövs för att avgöra hur effektiv insatsen är.
Case management, utvärderad i flera studier (de Vet m.fl., 2013; SBU, 2018a; Socialstyrelsen, 2014)	En systematisk översikt har studerat effekterna av användningen av case management som ger individer stöd att utreda, planera och följa upp sina behov och finner att metoden kan ha positiv påverkan på boendestabilitet, arbetshinder och missbruk. Utifrån befintliga studier går det inte att säga något om case managements inverkan på självförsörjning. Därtill krävs mer forskning kring vilka grupper av individer som behöver en mer intensifierad insats än andra	Utvärdering av case managements inverkan på självförsörjning behövs.
Bostad först, utvärderad i flera studier (Boverket, 2015; Kristiansen, 2013; SBU, 2018b)	Flertalet studier undersöker hur Bostad först som ger hemlösa ett förstahandskontrakt på en bostad tillsammans med boendestöd kan minska hemlöshet och öka stabilitet i boendet. Studierna visar att insatsen är effektiv för personer som står utan boende för att minska bostadslöshet och skapa mer stabilitet i boendet.	En evidensbaserad effektiv insats för personer som står utan boende.
Boendetrappa, utvärderad i studier och enligt beprövad erfarenhet	Boendetrappa är ett system av boendelösningar där den hemlöse tränas i att ha ett eget boende. Nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende prioriterar boendetrappor lågt	Insatsen bedöms vara ineffektiv för personer som står utan boende.

(Socialstyrelsen, 2019c;
SOU 2018:32, 2018)

eftersom den enligt beprövad erfarenhet bedöms vara ett ineffektivt stöd för hemlösa individer.

LUMELL
ASSOCIATES

