



Stockholms
stad

Klientcentrerad organisering i socialtjänsten 2021

[stockholm.se](https://www.stockholm.se)

Klientcentrerad organisering i socialtjänsten
April 2021

Dnr 3.1.1-300/2021

Sammanfattning

Enligt Stockholms stads budget för 2021 ska ”Socialnämnden utreda hur en bra klientcentrerad organisering kan se ut i socialtjänsten”. Syftet med denna rapport är att identifiera möjliga alternativ för att närma sig en mer klientcentrerad socialtjänst.

Information och underlag för arbetet har inhämtats genom en litteraturgenomgång av publicerade rapporter och studier samt internt material, halvstrukturerade intervjuer med utvalda chefer och medarbetare, enkät mail-ledes till avdelningschefer samt insamling av klienters röster via sekundära källor så som utvalda brukarorganisationer och tidigare insamlat material.

Ett flertal alternativ har identifierats på strategisk respektive operativ nivå med avsikt att erbjuda såväl enklare som mer omfattande åtgärder. De föreslagna åtgärderna kan vid första anblick ha en avlägsen koppling till klientcentrering. Det beror på att en del av åtgärderna syftar till att effektivisera organisation eller arbetssätt för att frigöra ekonomiska samt personella resurser i form av personaltid som i sin tur stärker förutsättningarna för att kunna arbeta klientcentrerat. En annan del av åtgärderna syftar till att främja kvalitetssäkring och likställighet genom att fokusera på klientrelaterade resultat, det vill säga förändringar för klienten som uppstår till följd av socialtjänstens arbete. Ytterligare en del har ett mer direkt fokus på att ställa om organisationskultur, perspektiv och attityder mot en mer klientcentrerad socialtjänst. Samtliga åtgärder redogörs för i rapporten men i och med arbetets omfattning är den huvudsakliga rekommendationen att upprätta en handlingsplan för att säkerställa ett strukturerat, långsiktigt och omfattande utvecklingsarbete. En handlingsplan bör:

- tillvarata den information som sammanställs inom ramen för aktuellt budgetuppdrag
- tas fram i nära samråd med representanter för berörda verksamheter såväl som representanter för klienter
- kombineras med en tydlig uppföljnings- och utvärderingsplan som fokuserar på att fånga förändring i resultat utifrån tydligt formulerade mål

Innehåll

Sammanfattning	3
Inledning	5
Uppdrag	6
Arbetsätt och genomförande	6
<i>Relevanta rapporter och underlag</i>	6
<i>Översyn av socialtjänstlagen</i>	7
<i>Samsjuklighetsutredningen</i>	8
<i>Betänkande från Tillitsdelegationen</i>	8
Avgränsningar	9
Bakgrund	9
<i>Betydelsen av socialtjänstens organisering för kvaliteten i verksamheten</i>	9
<i>Rätt stöd i rätt tid</i>	11
<i>Bakomliggande orsaker till organisationscentrering</i>	11
<i>Begreppstolkning "Klientcentrerad socialtjänst"</i>	13
<i>Ett medel eller ett mål?</i>	14
<i>Förutsättningar för omställning till en mer klientcentrerad socialtjänst</i>	15
Exempel på initiativ med möjlighet att bidra till ökad klientcentrering	16
<i>Socialt utfallskontrakt i Norrköpings kommun</i>	16
<i>Familjeorienterat arbetsätt i Skarpnäck</i>	18
<i>Modell för tidigt socialt stöd i Hässelby-Vällingby</i>	18
<i>Klientdialoger, ekonomiskt bistånd i EÄV</i>	20
<i>Intern-SIP i Skärholmen</i>	20
Förslag på åtgärder	21
<i>Handlingsplan för en klientcentrerad socialtjänst</i>	21
<i>Åtgärder på strategisk nivå</i>	23
<i>Åtgärder på operativ nivå</i>	28
<i>Digital transformation</i>	31

Inledning

Socialtjänsten möter redan idag ett stort antal klienter i behov av stöd. Dessutom är många i behov av mer omfattande stöd från olika verksamhetsområden inom socialtjänsten såväl som från andra aktörer. På samma gång ställs högre krav på att arbeta förebyggande vilket kan öka klientantalet ytterligare i och med en breddad målgruppsambition. Socialtjänsten behöver därför se över nya organiseringsalternativ och arbetssätt i syfte att möta klienternas behov av stöd.

Samtidigt har en ökande organisationscentrering observerats inom socialtjänsten. Sannolikt till följd av ett flertal faktorer, bland annat en ökad specialisering, juridifiering och fragmentering av socialtjänsten. Hårdraget kan det beskrivas som att fokus har skiftat från att tillgodose klientens behov till att utföra arbetsuppgifter planenligt och juridiskt korrekt. Problemet ligger främst i att diskrepansen mellan dessa två fokus tycks ha ökat.

Syftet med rapporten är att identifiera möjliga alternativ för att närma sig en mer klientcentrerad socialtjänst. Ett flertal alternativ har identifierats på strategisk respektive operativ nivå med avsikt att erbjuda såväl enklare som mer omfattande åtgärder. De föreslagna åtgärderna kan vid första anblick ha en avlägsen koppling till klientcentrering. Det beror på att en del av åtgärderna syftar till att effektivisera organisation eller arbetssätt för att frigöra ekonomiska samt personella resurser i form av personaltid som i sin tur stärker förutsättningarna för att kunna arbeta klientcentrerat. En annan del av åtgärderna syftar till att främja kvalitetssäkring och likställighet genom att fokusera på klientrelaterade resultat, det vill säga förändringar för klienten som uppstår till följd av socialtjänstens arbete. Ytterligare en del har ett mer direkt fokus på att ställa om organisationskultur, perspektiv och attityder mot en mer klientcentrerad socialtjänst.

Alternativen är inte nödvändigtvis avhängiga varandra men de är framförallt inte exklusiva på så vis att det rekommenderas att välja det ena eller det andra. Givet de många förklaringsfaktorerna som ligger bakom nuvarande organisationscentrering, kan det med fördel göras medvetna ansträngningar inom flera områden parallellt för att uppnå en ökad klientcentrering i socialtjänsten.

Uppdrag

Enligt Stockholms stads budget för 2021 ska ”Socialnämnden utreda hur en bra klientcentrerad organisering kan se ut i socialtjänsten” (Stockholms stad 2020 s.211)¹.

Arbetsätt och genomförande

Inhämtning av information och underlag för arbetet har skett på följande sätt:

- Litteraturgenomgång av publicerade rapporter och studier samt internt material. Vägledande rapporter och utredningar presenteras mer i detalj i kommande avsnitt.
- Halvstrukturerade intervjuer med utvalda medarbetare och chefer på socialförvaltningen samt en lektor i socialt arbete (se bilaga 2 för frågeformulär).
- Enkät mail-ledes till stadens avdelningschefer inom avdelningschefsnätverket med uppföljande öppen diskussion utifrån enkätsvar (se bilaga 3 för frågor).
- Klienters röster har samlats in via sekundära källor så som brukarföreningar samt tidigare insamlat material från rapporter och lokala projekt

Information som inkommit via intervjuer och enkäter har sammanställts och analyserats enligt tematisk metod och har sedan syntetiserats med i övrigt insamlad information.

Relevanta rapporter och underlag

Arbetet med framtagandet av rapporten tar stöd i relevanta arbeten för uppdraget och som gemensamt visar på de skiftningar i perspektiv och ambitioner som förekommer på nationell nivå. Denna rapport bör läsas med följande material i åtanke. Nedan presenteras en kortare sammanställning av utvalda budskap från slutbetänkandet *Hållbar socialtjänst (2020)*², Samsjuklighetsutredningen (2020)³ och Tillitsdelegationens betänkande ”*Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*” (2019)⁴.

¹ Stockholms stad (2020) *Budget 2021-2023*. S.211. Stockholm: Kommunfullmäktige

² SOU 2020:47. *Framtidens socialtjänst (2020). Hållbar socialtjänst- en ny socialtjänstlag*. Stockholm. Socialdepartementet

³ S2020:08. *Samsjuklighetsutredningen (2021) PM:et från utredningen*. Stockholm: Socialdepartementet

⁴ SOU:2019:43. *Med tillit följer bättre resultat- tillitsbaserad styrning och ledning i staten* (2019). Stockholm: Finansdepartementet

Översyn av socialtjänstlagen

Regeringen beslutade den 6 april 2017 om en översyn av socialtjänstlagen⁵. Utredningen har antagit namnet Framtidens socialtjänst. Enligt direktiven ska en särskild utredare göra en översyn av socialtjänstlagen och vissa av socialtjänstens uppgifter (Dir. 2017:39 2017)⁶. Utredningen ska bl.a. lämna förslag som främjar långsiktigt strukturellt förebyggande arbete och bidrar till hållbarhet samt minskar behovet av individuella insatser. Under våren 2020 lämnade utredningen in ett slutbetänkande med namnet *Hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag* (2020)⁷.

I slutbetänkandet betonas betydelsen av förebyggande arbete både för klienten såväl som för effektivt nyttjande av offentliga resurser. Utredningen föreslår att det förebyggande perspektivet ska ”genomsyra hela socialtjänstens verksamhetsområde och på samtliga nivåer; samhälls-, grupp och individnivå och tillämpas av beslutsfattare och yrkesverksamma inom alla socialtjänstens verksamheter”. (Framtidens socialtjänst 2020 s.41)⁸

Vidare lyfter slutbetänkandet vikten av en tillgänglig socialtjänst som ”gör det enkelt för människor att få information om verksamheten- inklusive egna rättigheter samt att ta och ha kontakt med den” (Framtidens socialtjänst s.396)⁹. Socialtjänsten ska således ha ett förebyggande perspektiv och inriktas på att vara lättillgänglig.

I slutbetänkandet förs ett resonemang om att slopa de indelningar som idag förekommer av olika målgrupper, detta för att stärka individfokus ytterligare. Däremot landar utredningen i att risken för att en sådan förändring kan påverka den enskildes möjligheter att hävda sina rättigheter och förstå vilka skyldigheter socialtjänsten har, varpå indelningar föreslås att behållas men struktureras på ett sådant sätt som tydliggör vikten av helhetssyn och inriktningen på personers individuella behov och förutsättningar i stället för deras grupptillhörighet. (Framtidens socialtjänst 2020 s.42)¹⁰

⁵ Dir. 2017:39 (2017) *Översyn av socialtjänstlagen*. Stockholm: Socialdepartementet

⁶ Dir. 2017:39 (2017)

⁷ SOU 2020:47. *Framtidens socialtjänst (2020). Hållbar socialtjänst- en ny socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet

⁸ Ibid., s.41

⁹ Ibid., s.396

¹⁰ Ibid., s.42

Samsjuklighetsutredningen

I juni 2020 beslutade regeringen om en utredning av samordnade insatser vid samsjuklighet i form av missbruk och beroende och annan psykiatrisk diagnos eller närliggande tillstånd (Samsjuklighetsutredningen 2020) ¹¹. Enligt direktivet är syftet med utredningen att ”*skapa förutsättningar för att personer med sådan samsjuklighet erbjuds en samordnad, behovsanpassad och patientcentrerad vård och omsorg och får tillgång till de medicinska, farmakologiska, psykiatriska och sociala insatser som de är i behov av*” (Dir 2020:68 s.1) ¹². Bland annat ingår att se över ansvarsfördelningen mellan huvudmännen och lämna förslag på hur ansvaret för personer med samsjuklighet kan samlas hos en huvudman.

I slutet på mars publicerade utredningen ett utkast om inriktningen på kommande förslag, bland annat ett förslag som rör samlat huvudmannaskap för hela missbruk- och beroendevårdens målgrupp, och ett förslag som enbart rör personer med samsjuklighet och då mer allvarlig problematik (Samsjuklighetsutredningen 2020) ¹³. Förslagen är än så länge bara i form av ett utkast men ger en ledtråd om att organisatoriska omställningar eventuellt väntas när det rör hela missbruk- och beroendevårdens målgrupp. De slutgiltiga förslagen presenteras i slutet på november 2021.

Betänkande från Tillitsdelegationen

Under våren 2019 lämnade Tillitsdelegationen sitt betänkande ”*Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*” (Tillitsdelegationen 2019) ¹⁴. Delegationen hade i uppdrag att stödja statliga myndigheter att utveckla en tillitsbaserad styrning och ledning (Tilläggsdirektiv 2017) ¹⁵. Delegationen lyfter i betänkandet, när det gäller styrning av verksamheter för att öka kvaliteten i välfärdstjänsterna, bland annat vikten av mötet mellan medborgare och medarbetare och att medarbetares fulla potential

¹¹ Dir.2020:68. *Samordnade insatser vid samsjuklighet i form av missbruk och beroende och annan psykiatrisk diagnos eller närliggande tillstånd.* (2020) Stockholm: Socialdepartementet

¹² Dir. 2020:68, s.1

¹³ S2020:08. *Samsjuklighetsutredningen (2021) PM:et från utredningen.* Stockholm: Socialdepartementet

¹⁴ SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten.* (2019) Stockholm: Finansdepartementet

¹⁵ Dir. 2017:119. *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen.* (2017) Stockholm: Finansdepartementet

kommer till sin rätt. Delegationen betonar att det ”för medborgaren är viktigast att stödet från det offentliga anpassas så långt som möjligt och att det motsvarar medborgarens behov, förutsättningar och förväntningar, utifrån lagens ramar” (Tillitsdelegationen 2019, s.34).¹⁶

En annan viktig utgångspunkt som delegationen lyfter är att styrning måste genomsyras av ett helhetsperspektiv. Myndigheter, regioner och kommuner kan inte optimera sina egna verksamheter utan att beakta hur det påverkar den sammantagna styrningen och den enskilda medborgaren.

Avgränsningar

Uppdraget fokuserar på socialtjänstens interna organisation och förslag som rör samverkan med externa aktörer har därför utelämnats trots dess betydelse för maximal klientcentrering.

Bakgrund

Betydelsen av socialtjänstens organisering för kvaliteten i verksamheten

I Socialstyrelsens kunskapssammanställning ”Betydelsen av socialtjänstens organisering och ärendebelastning för kvalitet i verksamheten” (Socialstyrelsen 2018)¹⁷ beskrivs tre olika organisationsstrukturer:

- Specialiserad
- Integrerad
- Blandad

I Sverige och i övriga länder dominerar den specialiserade organisationsstrukturen och år 2008 var det endast 20 kommuner i Sverige som hade en integrerad organisationsform. Gemensamt för dessa kommuner var att de var små. (Socialstyrelsen 2018)¹⁸

I kunskapssammanställningen har man försökt besvara frågan ”Vilka organisatoriska förutsättningar som bäst gagnar socialtjänstens arbete” och man konstaterar att det är ont om forskning kring vilka effekter olika sätt att organisera arbetet på har för klienter och klientarbetet.

Dock presenteras flera sammanställningar av observerade styrkor och svagheter med de olika organisationsformerna. Bland annat

¹⁶ SOU 2019:43 (2019). *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*. Stockholm: Finansdepartementet s.34

¹⁷ Socialstyrelsen (2018) *Betydelsen av socialtjänstens organisering och ärendebelastning för kvaliteten i verksamheten*. Stockholm: Socialstyrelsen

¹⁸ Socialstyrelsen (2018) s.23

framgår att en specialiserad organisering kan bidra till en snabbare ärendehantering, ett tydligare barnperspektiv och att det är positivt för klienter att få möta experter på området. En specialiserad organisering kan däremot också bidra till att myndighetsutövning och lagstyrning premieras över behandling, att arbetsledning och rutiner brister när det gäller samverkan mellan olika funktioner och att det råder brist på samarbete mellan avdelningar som följd av revirtänkande.¹⁹

När det gäller klientutfall är en specialiserad organisering bättre anpassad för utredning/mottagning, att möta komplicerade avgränsade klientproblem och har en högre utsorteringsgrad än vad en integrerad organisering har. Å andra sidan lyfts att en integrerad organisering har något bättre förutsättningar att bygga stödjande klientrelationer, ge behandling/service och att möta komplexa/multipla klientproblem.

I kunskapssammanställningen konstateras att olika arbetsuppgifter och klientproblem ställer olika krav på organisationsformen. Studierna visar på vikten av att vara medveten om och hantera de olika organisationernas svagheter och styrkor. Integrerade organisationer kan behöva stärka sin förmåga att hantera klienter med behov av specialistkompetens. Problemspecialiserade organisationer kan behöva utveckla rutiner för samverkan och koordinering för att inte tappa helhetsbilden av klientens situation och insatser.

Inom Stockholms stad kan man i stora drag säga att stadsdelsnämndernas organisering av socialtjänsten har en specialiserad organisation som börjar röra sig mot en mer blandad organisation i ett försök att skapa ett mer teambaserat arbete och få en mer heltäckande bild av klienten. En av flera faktorer som tycks påverka val av organisering är storlek på stadsdelsnämnd utifrån befolkningsstorlek samt antal i behov av stöd från socialtjänsten.

Den optimala lösningen för organisering av socialtjänsten i stadsdelsnämnderna kan således variera utifrån lokala förutsättningar och kontext. Andra faktorer att väga in är lokala målgruppsanalyser utifrån behovsområden och omfattning av stödbehov, demografiska faktorer så som åldersfördelning och andel barnfamiljer samt socioekonomiska faktorer så som utbildningsnivå. Utifrån inrapporterad statistik till Socialtjänstrapport (Socialtjänstrapport 2019)²⁰ framkommer till exempel att andelen personer i ålder 0-20 år varierar mellan 17 % -

¹⁹ Socialstyrelsen(2018) s. 26

²⁰ Stockholms stad (2019). Socialtjänstrapport. Stockholms stad: Socialförvaltningen

30 % beroende på stadsdelsnämnd. Olika åldersfördelning mellan stadsdelsnämnderna kan tänkas påverka både vilka som kommer i kontakt med socialtjänsten samt vilket typ av stödbehov de har. På samma sätt framkommer att andelen med förgymnasial utbildningsnivå varierar mellan 6 % och 25 % beroende på stadsdelsnämnd vilket bland annat kan tänkas påverka målgruppens förutsättningar och valmöjligheter inom målgruppen som socialtjänsten kommer i kontakt med.²¹

Rätt stöd i rätt tid

Socialnämnden fick i 2021 års budget uppdraget att stötta stadsdelsnämnderna i genomlysning av socialtjänstens barn- och ungdomshandläggning enligt modell "Rätt stöd i rätt tid"(Stockholms stad 2020 s111)²². I underlaget analyseras bland annat orsaker till kontakt, historik och utfall i form av beslut om insats och huruvida personen återaktualiserats eller ej.

De analyser som genomförs av socialtjänstdata kring förhandsbedömningar och utredningar på barn och unga, kan med fördel användas som ett hjälpande underlag för organisering och utveckling av den lokala individ- och familjeomsorgen mot att bli mer klientcentrerad. Analyserna ger indikation på vilka stödbehov som inte tillgodoses optimalt i dagsläget, var nya insatser kan behövas, vilka aktörer som socialtjänsten tycks ha en fungerande samverkan med respektive inte, samt hur antalet klienter kontra antalet klientärenden förhåller sig på individ-, familj- och aggregerad nivå. Liknande analyser för andra verksamhetsområden är värda att beaktas i syfte att undersöka hur verksamheten bättre kan utforma sitt arbete för att tillgodose klienternas stödbehov.

Bakomliggande orsaker till organisationscentrering

Orsakerna till förekomsten av organisationscentrering inom socialtjänsten är många och kan ses som ett resultat av ett flertal faktorer på organisatorisk, strategisk och operativ nivå. Nedan redogörs för en del av de identifierade faktorerna men bör inte tolkas som komplett bild (se även figur 1 för illustration).

Socialtjänstens klienter kan delas in på flera olika sätt, ett exempel på indelning är i en välinformerad och resursstark grupp som känner till sina rättigheter väl, respektive en underinformerad grupp som inte känner till sina rättigheter och har, i många fall bristande kunskap om flera av samhällets processer. I båda grupperna

²¹ Socialtjänstrapport (2019)

²² Stockholms stad (2020) *Budget 2021-2023*. S.111. Stockholm: Kommunfullmäktige

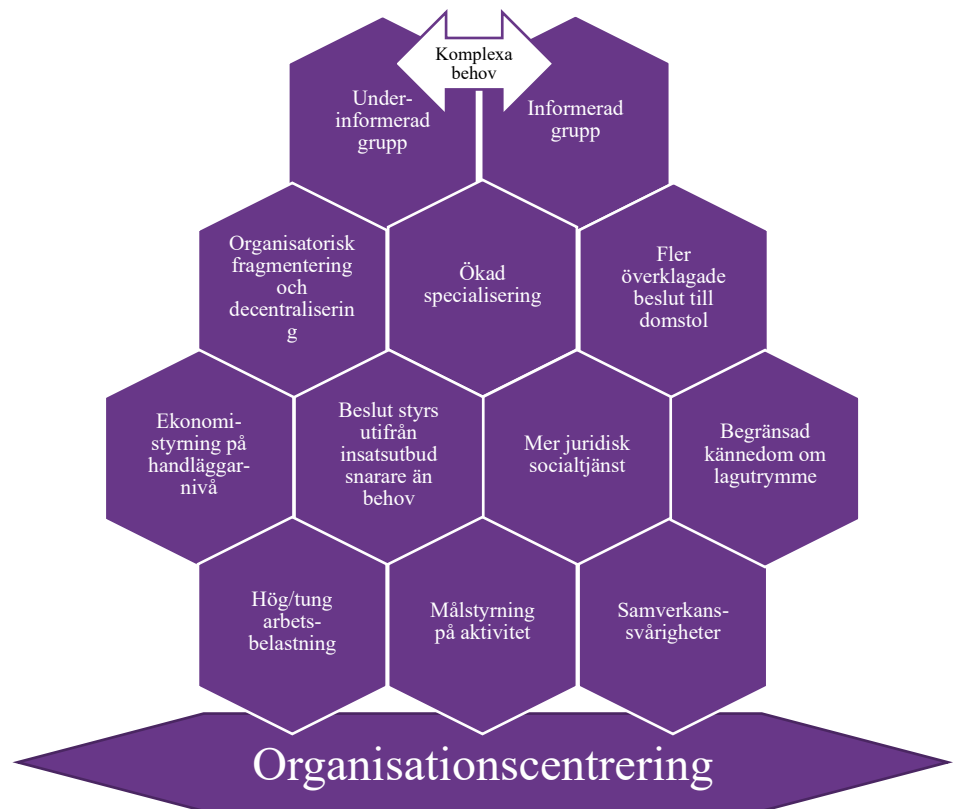
förekommer klienter med komplexa behov, en särskilt utsatt grupp som har ökat med åren.

Den förstnämnda gruppen kan tänkas ha bidragit till en juridifiering av socialtjänsten, som ett resultat av fler överklagade beslut som går till domstol. Juridifieringen tycks dock i huvudsak ha uppkommit till följd av den ökade specialiseringen som pågått inom socialtjänsten i många år.

Både juridifiering och specialisering har bidragit till en ökad organisationscentrering och har även försvårat intern samverkan över specialistgränser på flera sätt. Bland annat kan det vara svårt att hitta ett gemensamt språk eller att förstå vilka möjliga lösningar som finns i det juridiska mellanrum som kan uppstå mellan två specialistområden men det saknas också incitament för samverkan då förekomsten av ett revirtänk inte är ovanlig.

Revirtänket kan spås på av en uppdelad budget och en ekonomistyrning som sipprat ner på handläggarnivå till följd av ett decentraliserat budgetansvar.

En faktor som kan vidmakthålla organisationscentreringen är om det saknas incitament för klientcentrering på övergripande nivå, sett till hur målstyrningen är formulerad. Mål kan finnas formulerade med delvist fokus på klientutfall på övergripande nivå (Kommunfullmäktige) men riskerar att delvis förloras i den lokala operationaliseringen av målen respektive redovisningen av uppdrag som i stället ofta baseras på aktivitet. Denna fundamentala aspekt bör inte underskattas när det gäller dess påverkan på enskildas tankesätt och syn på sitt arbete och sitt syfte med arbetet.



Figur 1 Organisationscentreringens förklaringsfaktorer

Begreppstolkning ”Klientcentrerad socialtjänst”

I den här rapporten presenteras inte något förslag på begreppsdefinition för *klientcentrerad socialtjänst*, däremot redogörs för en tolkning av begreppet utifrån antaganden baserat på den information som framkommit i intervjuer med medarbetare och chefer samt representanter för några av socialtjänstens målgrupper.

I intervjuerna återkom ett antal nyckelord i tolkningen av begreppet *klientcentrerad socialtjänst*. Framförallt beskrevs att *utgå ifrån klientens behov*, vara ett sätt att arbeta klientcentrerat. Att låta *klientens upplevelse av sitt problem och behov av stöd* vara vägledande för arbetet, att *lyssna och förstå klientens egen målsättning, hens styrkor och förmågor* och i den mån det är möjligt att *anpassa stöd och insatser* utifrån det. Andra beskrev det i termer så som *delaktighet och inflytande*. Även *tillgänglighet* nämndes som viktigt för klientcentrering, att arbeta med flera kontaktvägar och anpassade tider för klientkontakt men också *tillgänglighet* i form av ett tydligt och enkelt språk, vare sig det är på svenska eller något annat språk.

Generellt lyftes att flexibilitet och förmåga att anpassa kommunikation utifrån den man möter, vara en del av ett mer klientcentrerat arbetssätt. Till exempel lyfte en representant för

brukare med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar att de kan ha svårigheter med att ta in *mundlig information* och därför önskar information skriftligt. Det kan såklart variera från en klient till en annan, men att få frågan och erbjuda olika alternativ ansågs vara av betydelse för upplevelsen av ett klientcentrerat bemötande.

Ett medel eller ett mål?

Ett problem som även nämnts under avsnittet om *bakomliggande orsaker till organisationscentrering* är att medel och mål ofta blandas ihop i och med redovisningskrav på genomförda aktiviteter i stället för resultat av de genomförda aktiviteterna. En fråga som styr hur arbetet med att ställa om till en mer klientcentrerad socialtjänst utformas och följs upp är därför om det är ett medel eller ett mål.

Om det är ett medel för att nå andra uppsatta mål kopplat till exempelvis jämlikhet eller effektivitet, ställer det krav på uppföljning och utvärdering av huruvida det faktiskt bidragit till måluppfyllelse och i vilken utsträckning. Om det, å andra sidan är ett mål i sig, så tillskrivs det ett egenvärde som likafullt bör följas upp och utvärderas fast utifrån grad av måluppfyllelse.

I förändringsprocessen kan förvirring och olika motsättningar uppstå om motivet inte är tydligt. De som tolkar klientcentrerad socialtjänst som ett eget mål tillskriver begreppet ett egenvärde och jämför då prioriteringen av klientcentrering mot verksamhetens andra mål. De som tolkar klientcentrerad socialtjänst som ett medel för att uppnå andra mål kan önska underlag för medlets effektivitet, d.v.s. hur mycket klientcentrering faktiskt bidrar till att uppnå verksamhetens mål och jämföra det mot andra medel.

Inom vården talar man om *personcentrerad vård* som ett etiskt förhållningssätt som ska genomsyra all hälso- och sjukvård.²³ Likt personcentrerad vård kan klientcentrerad socialtjänst kategoriseras som ett etiskt förhållningssätt. Det skulle innebära att begreppet ges ett egenvärde och således blir ett mål i sig samtidigt som det är rimligt att anta att det bidrar till uppfyllandet av andra mål.

Begreppets lämplighet

I några av intervjuerna ifrågasattes valet av begreppet *klientcentrering*, dels utifrån att *klientcentrering* i sig upplevdes

²³ Myndigheten för vård- och omsorgs-analys (2018) *Från mottagare till medskapare*. Myndigheten för vård- och omsorgs-analys: Stockholm

innebära en distansering från individen ifråga vilket ansågs motarbeta begreppets syfte. Att utgå ifrån individen och se personen bakom den utsatta situationen talar för att benämna individen som just en individ eller en person.

Dels lyftes aspekten av att olika benämningar skapar ett onödigt språkligt hinder i samverkan med andra aktörer. Till exempel har hälso- och sjukvården rört sig bort från benämningen *patient* till att prata mer om *person* i sammanhanget personcentrerad vård, vilket kan anses vara sjukvårdens motsvarighet till klientcentrerad socialtjänst.

Förutsättningar för omställning till en mer klientcentrerad socialtjänst

För att åstadkomma ett skifte från rådande organisationscentrering till en mer klientcentrerad socialtjänst, krävs åtgärder på flera nivåer i organisationen. I rapporten presenteras exempel och förslag på åtgärder som på olika sätt kan stärka klientcentreringen i socialtjänsten. Genomgående är det viktigt att beakta kombinationer av olika angreppssätt snarare än att fokusera på en nivå eller enskild åtgärd. En kombination av åtgärder ställer högre krav på planering av ett stegvist införande vilket förlänger tidsperspektivet för förändringsarbetet. Sammantaget är det mycket som talar för att arbetet därför skulle gynnas av framtagandet av en handlingsplan i syfte att säkerställa ett strukturerat, långsiktigt och omfattande utvecklingsarbete.

Förebyggande socialtjänst

Arbetet förutsätter inte bara en förändring i form av konkreta åtgärder utan även gällande perspektiv, ett slags paradigmskifte. Ett sådant paradigmskifte rör synen på socialtjänstens roll, från att vara sista instans till att inbegripa en mer förebyggande funktion. Detta är något som går i linje med aktuellt förslag på en ny socialtjänstlag (Framtidens socialtjänst 2020)²⁴. Skiftet innebär inte att socialtjänsten ska sluta arbeta åtgärdande med klienter som har omfattande och utvecklad problematik. Däremot innebär det bland annat att de klienter som i dagsläget nekas stöd trots indikerad risk, får stöd i förebyggande syfte. Exempel på sådana klienter finns inom barn och unga där utredningar avslutas utan erbjudande om insats trots att det finns tydliga tecken på risk. Det kan vara i form av en frånvarande förälder med missbruksproblematik eller kriminalitet där man tillgodoser en fungerande förälder eller övrigt nätverk som fullgott stöd trots forskning som visat på stora

²⁴ SOU 2020:47. Framtidens socialtjänst (2020). *Hållbar socialtjänst- en ny socialtjänstlag*. Stockholm. Socialdepartementet

risker att den beskrivna problematiken leder till ett flertal oönskade utfall. (Kunskapsguiden)²⁵

Det kräver också särskilda satsningar på relationsbyggande i kombination med ett breddat insatsutbud av förebyggande och tidiga insatser för att i högre grad nå de klienter som i dagsläget tackar nej till stöd trots indikerad risk. På sikt kan det medföra att en del av de klienter som skulle utvecklat ett omfattande stödbehov från socialtjänsten inte gör det vilket minskar påfrestningen på socialtjänsten men framförallt besparar det klienter ett onödigt lidande.

Resultatfokus, kvalitetssäkring och utvärderingsbarhet

Ett annat paradigmskifte rör synen på värdet av effektutvärdering av sociala insatser. Socialtjänsten har under lång tid och på olika sätt haft fokus på resultat, men i dagsläget genomförs utvärdering på effekt ytterst begränsat och argumenten emot effektutvärdering är många. Flera legitima förklaringar till nedprioritering av effektutvärderingar förekommer så som att det är svårt, det tar lång tid och kostar pengar som borde läggas på personella resurser i drift. Men om socialtjänsten ska eftersträva ökad klientcentrering finns likvärdiga argument *för* att effektutvärdera så som att säkerställa att vi erbjuder det effektivaste och säkraste stödet som bidrar till en förbättrad livssituation för klienten. Det ökar också sannolikheten för en effektivare fördelning av resurser och beslutsfattare får starkare beslutsunderlag. Det har dessutom konstaterats att effektutvärdering av sociala insatser är fullt genomförbart (Forte 2021, s.6)²⁶. Ett av flera exempel på effektutvärdering av sociala insatser är det första sociala utfallskontraktet i Sverige som genomfördes i Norrköpings kommun under 2016-2019 och presenteras mer i detalj i följande avsnitt.

Exempel på initiativ med möjlighet att bidra till ökad klientcentrering

Socialt utfallskontrakt i Norrköpings kommun

År 2016 startade Sveriges första sociala utfallskontrakt i Norrköpings kommun²⁷. Insatsen gick ut på att erbjuda ett

²⁵ Kunskapsguiden (2019). Forskning om konsekvenser- Barn som anhöriga. (Besökt juni, 2021) Länk: [Forskning om konsekvenser – barn som anhöriga - Kunskapsguiden](#)

²⁶ Forte (2021). *Svenska effektutvärderingar av beteendemässiga, psykologiska och sociala insatser*. Stockholm: Forte. [Svenska effektutvärderingar av beteendemässiga, psykologiska och social insatser 1990-2019 \(forte.se\)](#)

²⁷ SKR m.fl. (2021) *En unik social investering- slutrapport om det sociala utfallskontraktet i Norrköping*. Stockholm: SKR

individanpassat och omfattande stöd till familjehemsplacerade barn och unga under en 3-årsperiod. Ett tvärkompetent team bestående av en specialpedagog, två socionomer och en arbetsterapeut skulle gemensamt kartlägga behov hos barn och unga i processen att bli placerade. Syftet var initialt att bättre matcha individer med familjehem utifrån behov men då planeringsprocessen ofta var väldigt snabb fick teamet mestadels komma in efter placering och arbeta utifrån de förutsättningar som fanns på plats.

En extern utförare levererade tutoring-insatser till barnen, d.v.s. studiestödjande insatser för att stärka barnens möjligheter att klara skolgången. Insatsen har resulterat i en förbättrad psykisk hälsa, en minskad förekomst av risk- och missbruk, en ökad känsla av delaktighet och ett ökat antal stödjande relationer hos deltagarna i projektet. Vidare har skolresultaten förbättrats för de individer där resultat kunnat fastställas utifrån ett framtaget poängsystem. Dock har betyg inte analyserats inom ramen för projektet på grund av en del juridiska oklarheter kring samanalys av data över förvaltningsgränser. (SKR 2021 ²⁸)

Sociala utfallskontrakt som modell för komplexa utvecklingsarbeten

Den förändringsmodell som använts i projektet innehåller en relativt ny struktur för finansiering och roll-uppdelning som internationellt går under namnet *Social impact bond/ Social outcomes contract* och har på svenska översatts till *Socialt utfallskontrakt*. Modeller för sociala utfallskontrakt kan se väldigt olika ut beroende på kontext men utgörs vanligtvis av ett antal huvudsakliga roller:

- En eller flera finansiär/er som investerar en summa i projektet,
- En eller flera utförare som levererar själva insatsen till målgruppen,
- En målgrupp som är mottagare av insatsen samt
- En eller flera utfallsansvarig/a som ansvarar för utfallet i målgruppen.
- En eller flera intermediär/er som ska förhålla sig neutral till övriga parter, agera medlande och ansvarar för att genomföra en oberoende utvärdering, beräkning av utfall och återbetalning inom ramen för projektet.²⁹

I exemplet från Norrköping gjordes ett antal lärdomar, bland annat att tidshorizonten för de ekonomiska effekterna var längre än

²⁸ SKR 2021

²⁹ SKR m.fl. (2021) *En unik social investering- slutrapport om det sociala utfallskontraktet i Norrköping*. Stockholm: SKR

förväntat vilket resulterade i en förlängd uppföljningsperiod från 24 till 36 månader. Trots förlängningen blev projektet nettoresultat minus 3,5 miljoner kronor. Projektet bör ändå anses lyckat då de sociala utfallen förbättrats och kan antas innebära undvikbara kostnader i framtiden. Underlaget ger också värdefulla insikter i hur framtida arbeten med målgruppen bör utformas. Det sociala utfallskontraktet som modell är ett exempel på hur en kommun kan bedriva komplexa utvecklingsarbeten som involverar flera verksamheter.³⁰

Familjeorienterat arbetssätt i Skarpnäck

I Skarpnäck har ett flerårigt arbete pågått med att ställa om arbetet med barn och unga samt föräldrar till ett mer familjeorienterat arbetssätt med målet att erbjuda ett mer sammanhållet stöd med stärkt barnrättsperspektiv och möjlighet att arbeta förebyggande. Därutöver antas att olika problem inom familjen "adresseras" bredare och systemiskt för att motverka att insatser för ensidigt riktas mot barnens beteenden. Utredningar och insatser kring individer och familjer ska ske samordnat och med gemensamma möten när så är möjligt. Handläggningen strävar bort från att ske enbart parallellt i specialistspåren.

Inom familjeenheten finns handläggare som gör barnavårdsutredningar, utredningar utifrån funktionsnedsättningar samt handläggare som utreder vuxna med hemmavarande barn utifrån stödbehov hos den vuxne. Mottagningsenheten är organiserad för att samordnade bedömningar, gällande både barn och den vuxne i samma familj, ska kunna göras.

Arbetet mot en mer familjeorienterad socialtjänst i Skarpnäck är ett exempel på omställning mot ökad klientcentrering. Processen är inte på något vis klar men oavsett resultat är det ett modigt och nödvändigt försök utifrån insikt om ineffektiviteter i nuvarande organisering och arbetssätt. Flera lärdomar om både vad som fungerar och inte fungerar kan med fördel delas med övriga socialtjänster i staden. (Skarpnäcks stadsdelsförvaltning 2020)³¹

Modell för tidigt socialt stöd i Hässelby-Vällingby

Under våren 2019 genomfördes en analys av samtliga förhandsbedömningar som inte lett till utredning respektive utredningar på barn och unga under en 1-årsperiod i Hässelby-

³⁰ SKR m.fl. (2021)

³¹ Skarpnäcks stadsdelsförvaltning (2020) *Familjeorienterat arbetssätt-slutrapportering av lokala utvecklingsmedel (LUM)*. Stockholms stad: Skarpnäcks stadsdelsförvaltning

Vällingby stadsdelsförvaltning. Resultaten från analysen innehöll insikter om att barn och unga riskerar utveckla problematik mer än nödvändigt, att kontinuitet kan förbättras, att det saknas eller inte nyttjas stödinsatser för vissa målgrupper samt att majoriteten av barn och unga utreds mer än en gång. Resultatet visade även på bristande samverkan med skolor och förskolor under pågående utredning. Behovsanalysen i kombination med mer kvalitativa analyser visade på behov av att utveckla utredningsarbetet och samordna insatserna, samverka med andra aktörer och anpassa tillgången av insatser till behovet. Totalt framkom 13 förbättringsförslag som mynnat ut i en *Modell för tidigt socialt stöd* (Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning 2020)³² som bygger på tre spår:

- Pilotverksamheten ”Socialtjänst Vällingbyteamet”
- Utveckling, dialog och förankring i linjeverksamhet
- Samhandling med civilsamhället med hjälp av socialt utfallskontrakt

Socialtjänst Vällingbyteamet

Teamet arbetar i ett avgränsat geografiskt område med att erbjuda hela socialtjänstkedjan från mottagning, råd och stöd, utredning och insats. En och samma socialsekreterare ska kunna ha flera funktioner inom kedjan för att motverka att klienter behöver byta kontakt. Mottaget ska inte enbart göra en bedömning av huruvida ärendet ska leda till utredning eller inte utan även vilket förebyggande stöd som kan behövas. Teamet utgår ifrån ett allaktivitetshus i området men ska även arbeta ute på förskola och skola. Vidare har teamet utökat utbudet av insatser baserat på det behov som identifierades i behovsanalysen. Bland annat kan mer praktiskt stöd och samordning beviljas men även *Project support* som är insats riktad till barn som bevittnat våld. (Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning 2020)³³

Socialt utfallskontrakt- samhandling med civilsamhället

Behovsanalysen identifierade unga i missbruk/kriminalitet som en särskild målgrupp som sällan får stöd i form av utredning och insats men ofta återaktualiseras. För att nå målgruppen och bredda alternativen för stödinsatser har ett socialt utfallskontrakt formulerats i samarbete med Research Institutes of Sweden (RISE). Utfallskontraktet grundar sig på en upphandling av civilsamhällesaktörer som kan erbjuda insatser för unga i årskurs 4-

³² Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning (2020) *Modell för tidigt stöd – delrapportering 2020*. Stockholms stad: Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning

³³ Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning (2020) *Modell för tidigt stöd – delrapportering 2020*. Stockholms stad

9 som har, eller är i riskzon för att utveckla ett missbruk eller en kriminell livsstil. Utfallskontraktet fokuserar på att förbättra utfall inom:

- Skola: skolnärvaro, studiero, skolsituation
- Fritid: meningsfull fritidssysselsättning, fysisk hälsa
- Stöd och relationer: stärkta föräldrarelationer, vuxna förebilder
- Psykisk hälsa: motivation, deltagande i stödinsatser

Modell för tidigt stöd är i sin helhet ett exempel på hur socialtjänsten kan använda sig av befintlig data för att identifiera övergripande ineffektiviteter och målgrupper som faller mellan stolarna samt orsaker till att de gör det. De nya arbetssätt som testas är utformade utifrån vilken förändring man vill se hos målgruppen snarare än i organisationen, en nyckel för att åstadkomma en mer klientcentrerad socialtjänst. I vilken omfattning pilotprojekten lyckas är i dagsläget okänt då projekten inte är avslutade och utvärderade än. Men att ha en ”baslinje” i form av det underlag som togs fram i behovsanalysen ger också goda förutsättningar att följa upp huruvida en förändring har åstadkommits för den avsedda målgruppen. Något som också kan anses vara en nyckel för att åstadkomma en mer klientcentrerad socialtjänst. (Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning 2020) ³⁴

Klientdialoger, ekonomiskt bistånd i EÅV

Enheten för ekonomiskt bistånd i Enskede-Årsta-Vantör stadsdelsförvaltning har ett pågående projekt med syftet att öka brukardelaktighet.³⁵ Inom ramen för projektet har så kallade klientdialoger och intervjuer med personer som har kunskap om försörjningsstöd genomförts för att ta reda på hur enheten ska arbeta för att hjälpa fler personer till självförsörjning. Flera intressanta insikter om utvecklingsbehov har identifierats och åtgärdsförslag ska utforskas enligt samma process. Att sammanväga brukarens och brukarorganisationers respektive professionellas perspektiv på detta sätt ger både en nyanserad bild av upplevda problem och lösningar såväl som en naturlig förankring av kommande utvecklingsarbeten. Arbetet är ett gott exempel på hur klientcentrerat utvecklingsarbete kan gå till. (Internt dokument 2021) ³⁶

Intern-SIP i Skärholmen

Skärholmens stadsdelsförvaltning har via lokala utvecklingsmedel testat ett nytt arbetssätt som fokuserar på klienter med behov av

³⁴ Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning (2020)

³⁵ Internt dokument om pågående projekt (2021) i Enskede-Årsta-Vantör

³⁶ Internt dokument om pågående projekt (2021) i Enskede-Årsta-Vantör

stöd från flera enheter internt. (Skärholmens stadsdelsförvaltning 2020)³⁷ Gruppen riskerar, inom ordinarie arbetssätt, att beviljade stödinsatser inte koordineras eller att de faller mellan stolarna på grund av bristande samordning, stuprörstänk och intressekonflikter mellan enheter. Det nya arbetssättet går under namnet *Intern-SIP* och bygger på den redan etablerade samverkansformen *Samordnad individuell plan* (SIP) som enligt lag ska upprättas mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård när insatser kring en klient behöver samordnas.

I Skärholmen erbjöds en Intern-SIP till alla klienter i åldern 18-21 år som då var aktuella på vuxenenheten och/eller enheten för ekonomiskt bistånd. Inom ramen för projektet intervjuades 11 brukare angående upplevelsen av brukardelaktighet med övervägande positiva resultat. En enkät till medarbetarna som berörts i projektet visade bland annat på att Intern-SIP bidragit till att fokus ligger på den enskildes behov i stället för olika enheters uppdrag och insatser. (Skärholmens stadsdelsförvaltning 2020)³⁸

Att hitta lösningar som kan bidra till en stärkt intern samordning i syfte att säkerställa bästa möjliga stöd till klienter är också ett sätt att stärka klientcentreringen.

Förslag på åtgärder

Handlingsplan för en klientcentrerad socialtjänst

I kommande avsnitt presenteras en samling åtgärder som har potential att stärka klientcentreringen på olika sätt. Den sammantagna mängden och bredden på åtgärderna visar på hur omfattande arbetet mot ökad klientcentrering är. Det motiverar det huvudsakliga förslaget som är att utforma en handlingsplan i syfte att säkerställa ett strukturerat, långsiktigt och omfattande utvecklingsarbete. En handlingsplan bör:

- tillvarata den information som sammanställs inom ramen för aktuellt budgetuppdrag
- tas fram i nära samråd med representanter för berörda verksamheter såväl som representanter för klienter
- kombineras med en tydlig uppföljnings- och utvärderingsplan som fokuserar på att fånga förändring i resultat utifrån tydligt formulerade mål

³⁷ Skärholmens stadsdelsförvaltning (2020) *Intern-SIP*. Stockholms stad

³⁸ Skärholmens stadsdelsförvaltning (2020)

Tolkning av tabell som illustrerar föreslagna åtgärder

I kommande tabell listas samtliga förslag på åtgärder som presenteras i denna rapport och som bör beaktas i framtagandet av en handlingsplan. Tabellen syftar till att ge en överskådlig bild av hur de föreslagna åtgärderna fyller olika funktioner på olika nivåer.

Flera av förslagen förekommer i flera rutor vilket ger viss indikation på dess betydelse för arbetet mot ökad klientcentrering och hur det kan bidra till positiva effekter inom flera områden. Dock är det huvudsakliga syftet med tabellen att ge en samlad bild av förslagen och förtydliga hur de förhåller sig till varandra för att möjliggöra ett kombinerat urval av åtgärder som täcker in varje funktion och nivå. Samtliga förslag finns att läsa om mer ingående i resterande del av rapporten.

Tabell 1 Översikt över föreslagna åtgärder

	Strategisk	Operativ
Effektivisera organisation och arbetssätt	<ul style="list-style-type: none"> • Digitalisering • Verksamhetsöverskridande arbetsgrupp för analys av processer • Verksamhetsöverskridande team • Formaliserade samarbetsstrukturer • Fortsatt förbättringsarbete med arbetssituation 	<ul style="list-style-type: none"> • Digitalisering • Kommunikations-underlag och -rutiner • Arbetssätt för klientrelaterade utfall
Kvalitetssäkring och likställighet	<ul style="list-style-type: none"> • Digitalisering • Verksamhetsöverskridande arbetsgrupp för analys av processer • Verksamhetsöverskridande team • Formaliserade samarbetsstrukturer • Tillgängliggörande av analys- och utvecklingsrelaterade kompetenser • Fortsatt förbättringsarbete med arbetssituation 	<ul style="list-style-type: none"> • Digitalisering • Kommunikations-underlag och -rutiner • Processkarta för samverkan vid samsjuklighet • Arbetssätt klientrelaterade utfall

<p>Mjuka värden: Perspektiv, kultur och attityder</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Paradigmskifte • Utbildningsinsatser för chefer i klientcentrerad social omsorg 	<ul style="list-style-type: none"> • Paradigmskifte • Arbetsätt klientrelaterade utfall • Kommunikations- underlag och -rutiner i verksamheten
--	--	---

Åtgärder på strategisk nivå

Åtgärder med fokus på personer med komplex problematik och/eller behov av stöd från flera verksamhetsområden

I Socialstyrelsens kunskapssammanställning ”Betydelsen av socialtjänstens organisering och ärendebelastning för kvaliteten i verksamheten” (Socialstyrelsen 2018)³⁹ konstateras att komplexiteten i ärendena ofta är avgörande för vilken organisation som är lämplig. Vidare konstateras att det ofta inte går att förorda den ena eller andra organisationen utan att enheter/avdelningar kan behöva organiseras på olika sätt beroende på vilken typ av ärenden man främst arbetar med. För- respektive nackdelar med olika organisationsstrukturer hänger samman med klientproblemens karaktär. Kortfattat kan dock konstateras att ju mer komplex problematik desto sämre med strikt specialisering. Inom vår befintliga specialiserade organisering motiverar detta att se över särskilda lösningar för grupper som har komplex problematik i form av stödbehov från flera olika enheter inom socialtjänsten.

Verksamhetsöverskridande arbetsgrupp för analys av processer

Klientcentreringens innebörd har i det här uppdraget visat sig vara att utgå ifrån klienten vilket också bör gälla på organisatorisk nivå. Det vill säga, att i större utsträckning utgå ifrån klienternas behov och organisera sig därefter. Detta kan innebära att organisationsstrukturen behöver mjukas upp så att det skapas mer utrymme för flexibilitet och dynamik i arbetet. Framförallt för klienter med komplexa behov som spänner över flera traditionella verksamhetsområden. Traditionella analyser i en specialiserad organisation är begränsade till ett verksamhetsområde men här föreslås att en verksamhetsöverskridande arbetsgrupp analyserar handläggningsprocessen för personer med komplexa behov som är aktuella på två eller fler enheter inom socialtjänsten. Syftet är att upptäcka flaskhalsar och ineffektiviteter i nuvarande handläggning, från mottagning till beslut men även resultat. Det vill

³⁹ Socialstyrelsen (2018). *Betydelsen av socialtjänstens organisering och ärendebelastning för kvaliteten i verksamheten*. Stockholm: Socialstyrelsen

säga, vilken observerbar förändring uppstår för klienten till följd av kontakt med socialtjänsten?

Tolkning av de resultat som framkommer görs med fördel i samråd med utvalda medarbetare och chefer för att ge utrymme för diskussion och utformning av förslag på eventuella åtgärder. Målet bör vara att säkerställa gruppens tillgång till träffsäkra och effektiva insatser genom att minimera flaskhalsar i handlägningsprocesser och eventuellt kringflyttande av klienter mellan verksamheter.

Verksamhetsöverskridande team

Det är möjligt att resultat från den analys som beskrivs ovan skulle landa i ett förslag om att testa införandet av ett verksamhetsöverskridande team med kombinerad expertis som tillsammans tar sig an klienter med flera eller komplexa behov. En annan väg att gå är att testa ett sådant team direkt med noggrann planering av uppföljning och utvärdering.

Mindre förvaltningar har ofta redan svårigheter med att bedriva projekt och förändringsarbete och har troligtvis begränsade möjligheter att bilda egna verksamhetsöverskridande team. Ett alternativ är att se över en delregional lösning med ett verksamhetsöverskridande team som möter klienter med komplexa behov från ett antal stadsdelsförvaltningar. Denna typ av organisering skulle i bästa fall kunna föra med sig de fördelar som en integrerad organisering vanligtvis innebär utan att kompromissa de fördelar som specialiseringen medfört, till exempel tillgången till specialistkompetens. Utmaningar inkluderar frågor som hur finansieringen och resursfördelningen av ett sådant team ska se ut och hur teamet bör förhålla sig till ordinarie/traditionell verksamhet och vice versa. Vidare kan det medföra höga krav på tydlighet i gränsdragningar och definitioner kring vilka klienter som ska eller inte ska få stöd av teamet. I och med komplexiteten i denna typ av åtgärd, skulle det med fördel testas som en pilotverksamhet enligt struktur för en social investering eller ett socialt utfallskontrakt. Ett sådant upplägg i kombination med tillgång till relevant expertis, stärker förutsättningarna för ett gediget förarbete avseende planering och utformning av såväl målgrupp, måldefinitioner, arbetssätt och möjlighet att utvärdera resultat. Med ett gediget förarbete ökar chanserna för ett lyckat genomförande och möjlighet att observera eventuella resultat i form av förbättrade utfall för målgruppen.

Alternativet att organisera sig mer integrerat kvarstår och kan ha särskilda fördelar för de mindre stadsdelsförvaltningarna. Exempel

finns inom mindre kommuner så som Trosa kommun där socialtjänst och skola har samlats under en och samma nämnd och där socialtjänsten endast är uppdelad på en barn- och familjeenhet respektive ekonomi- och vuxenenhet. Arbetet är till stor del teambaserat och möjliggör ett helhetsperspektiv såväl som en flexibilitet i utformningen av stöd. Socialtjänsten har utökat och slagit ihop all öppenvård under en och samma enhet (d.v.s. för barn, familj och vuxen) och erbjuder dessutom ofta öppenvårdsinsatser parallellt med utredningsarbete (Trosa kommun 2021)⁴⁰.

Formaliserade samarbetsstrukturer inom organisationen

För att minska stuprörstänk och intressekonflikter inom befintlig organisation nämndes, i några intervjuer, alternativet att formalisera samarbetsstrukturer inom organisationen. Likt de verksamhetsöverskridande team som beskrivits i föregående stycke kan man tänka sig en uppdelning av kontaktpersoner inom olika enheter som har regelbundna och/eller behovsbaserade avstämningar med varandra rörande klienter med indikerat eller bekräftat behov av stöd från flera verksamhetsområden. Det kan till exempel innebära att en handläggare inom ekonomiskt bistånd, barn och unga, vuxen, socialpsykiatri respektive funktionsnedsättning utgör en formaliserad samarbetsgrupp.

Gruppen arbetar enligt ordinarie rutin i övrigt men utvecklar en gemensam rutin för avstämningar där kollektivt rådgörande kring utvalda klienter kan göras i syfte att stärka socialtjänstens förebyggande roll, främja en helhetssyn på klienten och möjliggöra ett breddat insatsutbud. Fokus bör uttalat ligga på att se till klientens samlade behov och målet att tillgodose dessa på bästa sätt. I gruppen kan klientärenden inom en viss verksamhet lyftas med bibehållen anonymitet men där enskild handläggare upplevt tecken på risk och eventuellt behov av stöd från andra verksamhetsområden. Representant för berört verksamhetsområde kan tidigt vägleda i bedömningen och rådgöra om optimal åtgärd.

För att säkerställa korrekt hantering av både anonymiserade ärenden samt möjligheten att dela personuppgiftskänslig information när det bedöms vara nödvändigt, bör förutsättningar för upprättandet av en rutin för informering respektive inhämtning av klientens medgivande till avgränsad intern informationsdelning utredas.

För att undvika frågor rörande kostnader kan det kombineras med utredning av möjligheten till en särskild budget som tilldelas samarbetsgrupperna. En gemensam budget kan avvärja eventuella

⁴⁰ Samtal med utvecklingsledare i Trosa kommun 2021-05-07

diskussioner om en ojämn belastning av kostnader och kan agera som ett incitament till handling i gruppen.

Formaliserade samarbetsstrukturer av detta slag främjar en upparbetad kommunikation mellan de olika verksamhetsområdena. Det kan i sin tur bidra till en ökad förståelse och bredda perspektiv som kan ha direkt effekt på vilket stöd klienterna får. Denna typ av arbetsprocess kan även bidra till att klienten slipper delge samma information till flera olika kontakter, något som både kan orsaka onödigt lidande men även påverka upplevelsen av bemötandet och förtroendet för socialtjänsten.

Nödvändigt är att arbeta fram en tydlig rutin för hur och när avstämningar ska äga rum samt hur klienter ska identifieras och inte minst hur resultat för klienten följs upp.

Tillgängliggörande av analys- och utvecklingsrelaterade kompetenser

Inom socialtjänsten dokumenteras stora mängder data och rapportering sker löpande till flera instanser på utvalda processindikatorer. Men för att möjliggöra ett mer proaktivt arbete behöver rapporteringen kompletteras av resultatindikatorer samt analys av dess innebörd för klienterna. Sporadiska exempel på sådana underlag förekommer men på grund av att de ofta genomförs av extern specialistkompetens saknas hänsyn till den förkunskap som krävs för att kunna tolka resultaten och tillämpa det i verksamhetsutvecklingssyfte. Det behövs alltså en kombination av statistik och analys-kunskap ihop med kompetens inom kommunikation. Kompetenserna samt ett arbetssätt som innebär nära samråd med representanter för huvudmottagaren av budskapet har betydligt bättre förutsättningar att ta fram och kommunicera information på ett förståeligt och användarvänligt sätt.

För att utforma utvecklingsarbeten som kan bidra till kunskapen om vad som är effektivt kontra ineffektivt behövs mer underlag. Bland annat behövs startläget beskrivas i form av en baslinje.

Projektplanen bör också inkludera en utvärderingsplan för att säkerställa att resultat inte förblir odokumenterade. Denna typ av arbete kan hålla en låg eller en hög ambition vilket avgör till vilken grad behovet av kompetenser inom förändringsteori, statistik och analys, effektutvärdering och implementeringskunskap prioriteras. I dagsläget bygger lokala utvecklingsarbeten till stor del på enskilda handläggares initiativ utifrån observationer, utifrån kännedom om projekt i andra organisationer eller andra källor som inte är

grundade på lokal statistik. Grunden i sig är god men förutsättningarna för att åstadkomma en permanentad förändring i ordinarie verksamhet kan bli lidande. Likaså begränsas möjligheter att följa upp huruvida projektet bidragit till en förbättring för sin målgrupp då det saknas information om hur målgruppen hade det från första början.

Kompetens inom statistik och analys, kommunikation, förändringsteori, effektutvärdering och implementeringskunskap är alla egna kompetensområden som inte kan förväntas finnas hos enskilda handläggare som planerar och utformar utvecklingsprojekt inom ramen för sitt ordinarie heltidsuppdrag. Kompetenserna behöver inte nödvändigtvis finnas in-house men bör på olika sätt finnas tillgängliga som stöd i framtagandet av resultatbaserade underlag för verksamhetsuppföljning respektive i ett tidigt skede av utformningen av nya utvecklingsprojekt.

Fortsatt långsiktigt arbete med förbättrad arbetssituation

I staden pågår sedan 2016, ett omfattande arbete med att förbättra medarbetares och chefers arbetsmiljö och arbetsvillkor inom socialtjänsten (Stockholms stad 2019)⁴¹. Medarbetare respektive chefer som trivs med sitt arbete, upplever en trygghet och balans, som ges goda förutsättningar att utföra sitt arbete och ingår i en funktionell psykosocial kontext kommer med större sannolikhet att leverera med högre kvalitet än någon som saknar en eller flera av ovan nämnda förutsättningar. Det har med andra ord direkt påverkan på hur framgångsrik en omställning till en mer klientcentrerad socialtjänst är.

I Stockholms stads handlingsplan för förbättrad arbetssituation för socialsekreterare och biståndshandläggare följs ett antal indikatorer för hur väl medarbetare och chefer upplever sin arbetssituation. Bland annat följs personrörlighet och antal socionomkonsulter i staden. Över lag har den sistnämnda minskat kraftigt medan personrörligheten stadigt gick nedåt år 2016-2018 men har under senaste mätningarna (2019) ökat något igen (Stockholms stad 2019)⁴².

Flera positiva effekter till följd av arbetet rapporteras så som en ökad chefstäthet, fler sökande med relevant erfarenhet på jobbannonser, en stabiliserad personalsituation och ökat

⁴¹ Stockholms stad (2019) Stockholm stads *handlingsplan för förbättrad arbetssituation för socialsekreterare och biståndshandläggare 2019-2021*. Dnr 3.1.1-217/2019. Stockholms stad: Socialförvaltningen

⁴² Stockholms stad (2019)

administrativt stöd till både chefer och medarbetare. Dock ser många att det kvarstår kompetensutvecklingsbehov. Dels rörande förändrade målgrupper med komplexa behov, dels lyfts kompetensutvecklingsbehov för chefer och framförallt biträdande chefer. Handlingsplanen sträcker sig till 2022 och en plan för fortsatt arbete med, och uppföljning av arbetssituationen för medarbetare och chefer bör vara upprättad innan periodens slut.

Att leda kultur- och attitydförändring

En del av en god arbetssituation är en fungerande psykosocial miljö. Organisationskultur, perspektiv och attityder har stor påverkan på hur väl personalen mår och utför sitt arbete. På chefsnivå är det därför viktigt att aktivt arbeta med så kallade *mjuka värden* så som kreativitet, lösningsfokus, förtroende och värderingar. Det är en svår balansgång att navigera mellan betoning på ekonomistyrning och processmål kontra medarbetares arbetsmiljö och villkor mot resultatmål för verksamhetens målgrupp, d.v.s. klienterna. Därför är det inte konstigt om resultatmål för klienterna hamnat lite i skymundan under en tid då omvärlden och organisationen genomgått flera stora förändringar som krävt stort fokus på de förstnämnda aspekterna.

I och med flera samtida initiativ på både nationell och regional nivå som alla strävar efter ökat fokus på individen finns kanske mer utrymme än någonsin tidigare att ställa om organisationskulturen i hela den sociala sektorn. För att klientcentreringen ska få fäste och genomsyra den operativa nivån krävs ett tydligt engagemang för frågan i alla chefsled. För detta är det möjligt att eventuella utbildningsinsatser riktat till chefer som berör klientcentrering i sak men även klientcentrering i relation till övriga mål är nödvändiga. Tillsammans med aktivt förändringsarbete rörande de [paradigmskiften](#) som beskrivs som nödvändiga i tidigare avsnitt av rapporten, byggs beredskapen för den faktiska tillämpningen av ett klientcentrerat arbetssätt i socialtjänsten.

Åtgärder på operativ nivå

Arbetssätt med fokus på klientrelaterade utfall

Det pågår ett skifte mot ökat klientfokus i uppföljningen. På en operativ nivå krävs ett motsvarande skifte i arbetssätt till att bli mer fokuserat på förbättrade utfall för klienten. Inom flera verksamhetsområden pågår redan någon form av uppföljning av klienter men det finns ett behov av att bredda denna typ av arbetssätt inom alla verksamhetsområden. Självklart kan anpassningar och undantag behöva göras men i majoriteten av

sammanhang kan följande rutin användas som utgångspunkt i arbetet:

1. dokumentera nuläge (baslinje)
2. dokumentera målsättning tillsammans med klienten
3. upprätta en åtgärdsplan
4. följ sedan upp i vilken utsträckning planerade åtgärder genomförs och vilken utsträckning uppsatta mål uppfylls

Målen bör vara konkreta och mätbara samt relevanta för både klient och verksamhet. Det rör alltså inte enbart en klients upplevelse av stödet utan vad stödet konkret har resulterat i för klienten respektive verksamheten. Att upprätta och specificera en bruttolista av mål med relevans för både verksamhet och klient är ett stort arbete i sig och kan komma att ta både tid och resurser i anspråk för ett gediget genomförande.

Det är fortsatt viktigt att skilja på medel och mål, det vill säga att till exempel beviljas försörjningsstöd är ett medel medan självförsörjning eller steg mot självförsörjning är mål och delmål. För klienten kan ett delmål till exempel handla om att genomföra en praktik för att införskaffa sig arbetslivserfarenhet och bli mer attraktiv på arbetsmarknaden. De mål som sätts i det klientnära arbetet behöver inte nödvändigtvis motsvara de indikatorer som registreras i verksamhetssystemet utan kan formuleras med mer flexibilitet i syfte att strukturera och motivera en förankrad åtgärdsplan tillsammans med klienten. Det som sedan registreras i verksamhetssystemet rör den potentiella förändring som åtgärderna resulterat i.

Vidare bör arbetssätt kompletteras med en rutin för att inhämta klientens upplevelse av stödet för att ta tillvara på klientens synpunkter. Möjligheter och tänkbar utformning av ett sådant arbetssätt utreds inom ramen av ett annat budgetuppdrag. (Stockholms stads budget)⁴³

Kommunikation och pedagogik

För att återknyta till den huvudsakliga indelning av klienter inom socialtjänsten så krävs en rad kommunikationsinsatser för den grupp som idag är underinformerad om rättigheter och samhällsprocesser. Utifrån klienters röster inom ekonomiskt bistånd i en stadsdelsnämnd framkommer att det idag upplevs som att handläggare samt interna och externa ansökningsblanketter

⁴³ Stockholms stad (2020) *Budget 2021-2023*. Stockholms stad: Kommunfullmäktige. S.111

använder ett för avancerat språk/fackspråk (Internt dokument 2021)⁴⁴. Det gör att klienten har svårt att förstå vilken information som efterfrågas och vad som förväntas av klienten. Onödiga missförstånd kan uppstå och enkla processer kan till följd av detta bli utdragna och orsaka oro och skada klientens förtroende för socialtjänsten.

Vidare berättar några klienter om att fokus upplevs ligga på att uppfylla kraven för ekonomiskt bistånd på ett sätt som överskuggar övriga behov och ambitioner (Internt dokument 2021)⁴⁵. Klientens slutgiltiga mål är inte att få ekonomiskt bistånd, det är endast ett medel på vägen mot målet att komma i egen försörjning. För att hitta en hållbar lösning önskas mindre fokus ligga på att motivera aktiviteter med att undvika att riskera att bli av med sitt ekonomiska bistånd och i stället utgå ifrån att aktiviteter motiveras med att komma närmare en anställning och en stärkt livssituation, d.v.s. vad man egentligen vill uppnå.

I sak behöver det inte innebära några radikala förändringar i insatsutbud och handläggningsprocesser. Det handlar snarare om att se över formuleringar och språk, perspektiv och attityder för att skifta fokus till att ligga på de mål klienten och handläggaren tillsammans kommer fram till och de aktiviteter som då blir aktuella utifrån det.

Intern samverkansrutin för personer med missbruksproblematik och psykisk ohälsa

Socialnämnden fick i 2020 års budget i uppdrag att stärka samarbetet mellan socialtjänst och sjukvård kring de som både lider av psykisk sjukdom och missbruk (Stockholms stad 2020)⁴⁶.

Tillhörande utredning presenterar en processkarta med syfte att stärka den interna samverkan inom stadens socialtjänst för denna målgrupp (se bilaga 4). I proceskartan återfinns en parallell process för arbetet kring SIP, som ett sätt att stärka den externa samverkan. (Stockholms stad 2020 s.34)⁴⁷. Processkartan är ett befintligt och tillgängligt stöddokument som förtydligar den interna samverkansprocessen och kan införas i det dagliga arbetet med målgruppen.

⁴⁴ Internt dokument om pågående projekt (2021) i Enskede-Årsta-Vantör

⁴⁵ Internt dokument om pågående projekt (2021)

⁴⁶ Stockholms stad (2020) *Samsjuklighet och boendestöd inom socialpsykiatri och vuxen/missbruk*. Dnr. 3.1.1–649/2020. Stockholm

⁴⁷ Stockholms stad (2020), s.34

Digital transformation

I grunden är digital transformation mer eller mindre en nödvändighet för att socialtjänsten ska fungera i det moderna samhälle vi nu lever i. Behovet av digitala lösningar finns både hos medarbetare inom socialtjänsten såväl som hos samverkansaktörer och inte minst hos klienterna. Digitala lösningar kan på flera sätt vara ett medel för att uppnå verksamhetens olika mål. De kan till exempel bidra till ökad effektivitet, likställighet och kvalitet men även underlätta uppföljning och utvärdering av klientrelaterade resultat. Genom att digitalt transformera utvalda processer inom administration och handläggning kan tid frigöras för handläggare att arbeta mer kvalitativt med exempelvis förändringsledning och/eller samverka kring klienter med sådant behov. Likt övriga presenterade förslag bör digitalisering beaktas i kombination med andra åtgärder för att maximera förbättringspotentialen.

Förslag på åtgärder

Det är viktigt att klargöra vilken ambitionsnivå socialtjänsten bör sträva mot rörande digital transformation. En början är att förtydliga de olika processrelaterade begreppen som florerar på ämnet. Digital transformation saknar en formell definition men en allmän syn på begreppet är att det beskriver den strategiska förflyttning som en organisation gör i samband med att *digitsera*, *digitalisera* och/eller *automatisera* hela eller delar av sin verksamhet.

Digitsering handlar kort och gott om att konvertera analog information till digital information genom att till exempel scanna in dokument för digital lagring. För socialtjänsten föreslås en digitsering av analoga dokument, till exempel förhandsbedömningar som inte lett till utredning. Denna typ av digitala arkivering kan stärka säkerhetsaspekter och korta administrativa ledtider men även minska behovet av fysisk plats för lagring i lokaler.

Digitalisering innebär en övergång till användning och lagring av information i digital form och är förknippat med mer genomgripande förändringar av arbetssätt än digitalisering. I linje med förslaget i tidigare stycke, föreslås även att utveckla ett arbetssätt där nyinkomna förhandsbedömningar registreras i ett digitalt system direkt, i stället för nuvarande analoga hantering. I stort föreslås en genomgripande utredning av övergång till digitala arbetssätt i socialtjänsten. Till digitalisering hör även *automatisering* men det kan vara viktig att särskilja i detta sammanhang då automatisering tillför en dimension som handlar om att automatisera hela eller delar av den digitala informationshanteringen.

Exempel på generella processer som kan automatiseras är:

- Internfakturering
- HR-processer
- Ekonomiprocesser
- Registerutdrag
- Kvalitetskontroller
- Scanning och tolkning av dokument

För socialtjänsten föreslås att utreda möjligheter att digitalisera ansöknings- och anmälningsprocesser för ekonomiskt bistånd respektive orosanmälningar, det vill säga inrättandet av e-tjänster. I dagsläget finns exempel på digital ansökan för insatser enligt SoL och LSS inom socialpsykiatri, funktionsnedsättning och äldreomsorgen. Att ta fram e-tjänster för ekonomiskt bistånd och orosanmälan är ett prioriterat område i projektet *Modernisering av sociala system*⁴⁸. Projektet undersöker däremot inte automatiserade processer för e-tjänsterna.

Ett digitalt alternativ har inte avsikten att totalt exkludera andra befintliga kontaktvägar utan snarare komplettera och kompensera för begränsade kontors- och telefontider. För klienten innebär det inte enbart ökad tillgänglighet i form av utökade kontaktalternativ utan kan även inkludera hjälpmedel för personer med begränsad läsförståelse eller erbjuda information på olika språk. Samtidigt behöver socialtjänsten fortsatt ta hänsyn till att kunna möta och kommunicera med de klienter som redan idag befinner sig i ett så kallat digitalt utanförskap. Det gäller den grupp som varken har Mobilt Bankid eller kunskap om hur digital kommunikation via dator eller telefon och läsplatta fungerar.

Vidare bör möjligheten att införa automatiserade moment i e-tjänsterna utredas. Automatisering kan möjliggöra att vissa informationsfält fylls i per automatik vilket kan minska risken för mänskliga fel och säkerställa att information fylls i korrekt. Digitala ansökningar kontrolleras sedan med slumpvalda stickprov. Automatiserade processer frigör tid för handläggare som då kan fokuseras på att bistå klienten med det kvalitativa stöd som en digitaliserad tjänst inte kan ge.

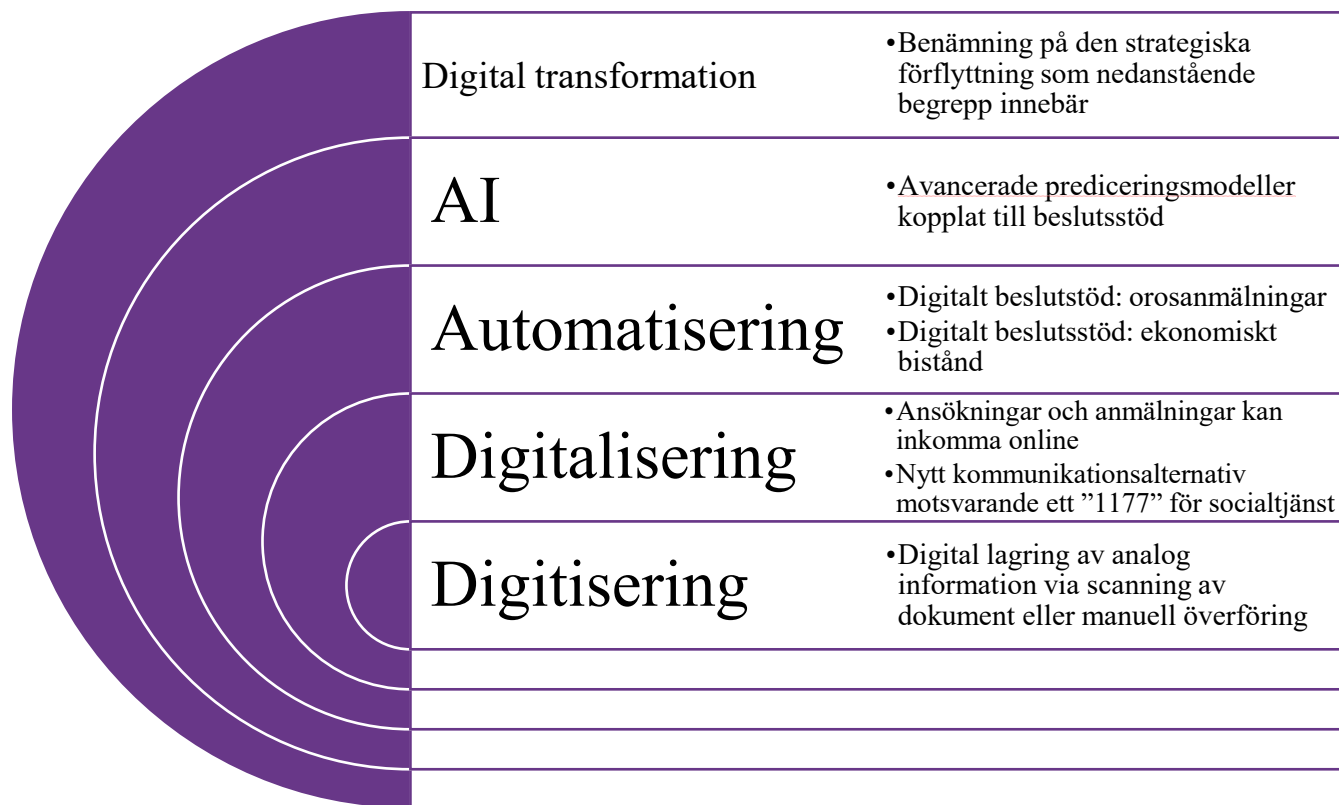
Ur ett klientcentrerat perspektiv betonas att uppbyggnaden av digitala plattformar bör undersökas utifrån just klientens perspektiv.

⁴⁸ Stockholms stad (2021) *Modernisering av sociala system*. Socialförvaltningen: Stockholms stad. Länk: <http://intranat.stockholm.se/Sidor/2017/11/Projekt-Modernisering-av-sociala-system/>

Givet nuläget är det troligt att en egen lösning för socialtjänsten behöver upprättas i ett första steg men sådana lösningar bör, om möjligt, beakta framtida integrering med andra system. Inom regionen finns 1177 som digital plattform där bland annat bokning av vårdbesök, journaler och provsvar, digitala kontaktvägar och information finns tillgängligt. Ett alternativ är att inspireras i upprättande av en liknande plattform för socialtjänst, ett annat alternativ är att undersöka uppbyggnaden av tilläggsmoduler i 1177 för socialtjänst. Det sistnämnda kan tänkas vara särskilt värdefullt för personer med samsjuklighet. En plattform med samlad information kan även underlätta i planering och dokumentation för SIP och trepartskommunikation (klient, socialtjänst respektive hälso- och sjukvård) i stort. Möjligheten, intresset och behovet av en sådan lösning på sikt föreslås utredas vidare ur både ett organisations- och ett klientcentrerat perspektiv. Med hänsyn till grundstrukturen för en sådan funktion bör dock utredningen genomföras på riksnivå, till exempel under ledning av SKR.

Artificiell intelligens avser system som uppvisar intelligent beteende genom att analysera sin miljö och vidta åtgärder – med viss grad av självständighet – för att uppnå särskilda mål. Dessutom inrymmer begreppet avancerad dataanalys som exempelvis prediktiv analys som innebär att systemet kan upptäcka mönster och göra förutsägelser, på vilka rekommendationer till beslut kan baseras. För exempelvis beslut om insats i en utredning i socialtjänsten skulle det kunna innebära att AI används för att sammanväga all tillgänglig information kring individen ifråga, kombinerat med för kontexten relevant övrig information. Utifrån den grunden kan olika beslut rekommenderas med tillhörande riskprognos för olika utfall. Successivt ackumuleras mängden relevant information som är tillgänglig för analys enligt AI och gör prediceringen mer tillförlitlig.

Figur 2 En översikt av digital transformation i socialtjänsten



Juridiskt handlingsutrymme

SKR publicerade nyligen en promemoria om juridiska aspekter av användning av AI inom socialtjänsten. Utöver bestämmelser kring ordinarie hantering av personuppgifter i socialtjänsten framgår av promemorian att det inte finns något juridiskt hinder för en socialnämnd att använda AI på historiska uppgifter som redan finns dokumenterad i individens personakt i syfte att åstadkomma en rättssäkrare handläggning av ärende om samma individ (Nymark M 2021, s. 1)⁴⁹. Däremot får en socialnämnd inte söka efter och sammanställa information om andra individer i andra personakter som grund för handläggning av en individ. För att möjliggöra tillgång till samlad kunskap för avancerad analys så som AI rekommenderas därför att skapa ett särskilt sammanställningsregister dit uppgifter tillförs manuellt eller automatiserat på löpande basis. Registret får innehålla information

⁴⁹ Nymark, M (2021). *Användning av AI inom socialtjänsten*. Promemoria. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

om bedömningar, insatser och resultat från handläggningen av ärenden och skulle då tillgängliggöra ett fullgott underlag för AI och prediktionsmodeller för beslutsstöd.⁵⁰(Nymark. M 2021)

Det juridiska utrymmet för användning av AI är komplext och kan komma att ändras i samband med eventuellt införande av en ny socialtjänstlag. Området bör därför bevakas för att säkerställa juridiskt korrekt agerande i samband med åtgärder inom digital transformation.

Slutsatser digitalisering

Det finns ingen brist på möjligheter rörande digitalisering av socialtjänsten och det juridiska utrymmet tycks också öppna för ett flertal alternativ. Trots detta upplevs det svårt att komma framåt i utvecklingsarbetet vilket troligtvis beror på en ovana och begränsad kunskap gällande IT-frågan där det även saknas vissa strukturer och förmågor. I och med omfattningen på denna typ av utvecklingsarbete krävs också resurser därefter och en rimlig väg att komma framåt är i form av fortsatta budgetuppdrag med syftet att öka förmågan till att digitalisera stadens socialtjänst, det vill säga ett förtydligande av riktning.

⁵⁰ Nymark. M (2021). *Användning av AI inom socialtjänsten*. Promemoria. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)