



Stockholms
stad

Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd vid arbetslöshet

Socialtjänstinspektörernas
kvalitetsgranskning

Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd vid arbetslöshet
Socialtjänstinspektörernas kvalitetsgranskning
januari 2026

Dnr: SOF 2025/30

Utgivare: Socialförvaltningen

Kontaktpersoner: Anneli Lindqvist

Sammanfattning

Stockholms stads socialtjänstenspektörer ansvarar för granskning av verksamheter inom individ- och familjeomsorgen, med fokus på kvalitet, rättssäkerhet och ett tydligt brukarperspektiv. Granskningar genomförs utifrån en granskningsmodell baserad på kvalitetsområden framtagna av Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och regioner (SKR). Aktuell kvalitetsgranskning är kvalitativ och avser handläggning av mycket långvariga ärenden inom ekonomiskt bistånd i Hässelby-Vällingby och Bromma stadsdelsförvaltningar. Syftet är att fördjupa kunskapen om personer som under lång tid erhållit försörjningsstöd, där arbetslöshet utgör det centrala hindret för egen försörjning.

De granskade ärendena utgör en heterogen grupp med komplexa och ofta diffusa bakomliggande orsaker som utgör hinder för egen försörjning. Psykisk och fysisk ohälsa, kognitiva och språkliga svårigheter, ekonomisk utsatthet samt avsaknad av privat nätverk och annan social problematik präglar ärendena i hög grad. En betydande del av målgruppen är ensamstående mödrar och problemen fördjupas inte sällan över tid.

Trots återkommande arbetsfokuserade insatser har resultaten ofta uteblivit, främst eftersom åtgärderna inte tillräckligt har utgått från individens specifika behov och en samlad helhetsbedömning. Detta hänger delvis samman med att standardiserade åtgärder har svårt att fånga upp och möta mer komplex problematik. Därutöver försvårar begränsade resurser och/eller andra prioriteringar, frekventa handlägggarbyten och omfattande administration möjligheterna till kontinuitet, tillitsfulla relationer och ett tydligt förändringsinriktat stöd. Fördjupade utredningar saknas ofta, trots deras betydelse för en helhetssyn och mer träffsäkra insatser. Långvariga biståndsärenden riskerar också att hamna i skymundan när akuta och arbetsmarknadsnära ärenden prioriteras.

Samordningen mellan ekonomiskt bistånd, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Region Stockholm är utmanande, men det finns betydande potential för mer integrerade arbetssätt. Erfarenheter visar att teambaserat arbete, motivationshöjande insatser, gemensamma kartläggningar, täta uppföljningar och samordnade parallella åtgärder skapar bättre förutsättningar att möta målgruppens behov. Förändringsarbetet bygger på en ömsesidig tilltro mellan professionella och deltagare. Metoderna tar inspiration

från den danska BIP¹-studien och konkretiseras i projektet Stockholmskraften².

Ur ett barnrättsperspektiv är det centralt att barns situation kartläggs mer systematiskt när familjer varit aktuella inom ekonomiskt bistånd under en längre tid. Ett förstärkt fokus behövs för att bättre förebygga utsatthet och säkerställa barns rätt till trygghet, hälsa, skolgång, fritidsaktiviteter och god materiell standard. Ett sätt att fördjupa barnrättsperspektivet är att rikta särskild uppmärksamhet mot föräldrar som får ekonomiskt bistånd. Detta illustreras av pågående utvecklingsarbete med OKR³ inom Hässelby–Vällingby stadsdelsförvaltning samt av projekt FFIA⁴ i Göteborgs stad, där hela familjens behov står i centrum.

¹ BIP står för Beskæftigelses Indikator Projekt, en dansk studie som mätt progression hos personer med komplexa behov för att förstå vad som hjälper dem vidare till arbete eller studier.

² Stockholmskraften är ett samverkansprojekt mellan Arbetsförmedlingen, Stockholms stad och Samordningsförbundet som tar avstamp i BIP. Projektet pågår under år 2024 - 2027.

³ OKR står för Objective Key Result och är ett projekt som intensifierar handläggningen med föräldrar i Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning.

⁴ FFIA står för Fler föräldrar i Arbete och är ett projekt i Göteborgs stad där insatsen och arbetssätt utgår från hela familjens behov.

Innehåll

Sammanfattning.....	2
Innehåll	4
Inledning	5
Granskningsmetod	5
God kvalitet inom socialtjänsten	5
Kvalitetsområden	6
Granskningsmodell	7
Målgrupp, urval och avgränsning	7
Utgångspunkter	10
Definition av försörjningshinder	10
Lagstiftning	10
Socialstyrelsens föreskrifter, allmänna råd och handböcker	11
Riktlinjer, anvisningar och stödmaterial	12
Statistik	14
Insatser för personer med längre tids arbetslöshet	15
Stadens egna insatser	15
Samverkansformer och pågående projekt.....	15
Granskningsresultat.....	16
Ärendeurvalet	16
Ärendegranskningen.....	22
Dialogmöte med medarbetare	31
Intervjuer med representanter och sakkunniga	35
Socialtjänstinspektörernas analys	41
<i>Barnrätt</i>	<i>41</i>
<i>Jämställdhet.....</i>	<i>43</i>
<i>Trygghet och säkerhet.....</i>	<i>44</i>
<i>Självbestämmande och integritet</i>	<i>45</i>
<i>Tillgänglighet.....</i>	<i>46</i>
<i>Helhetssyn och samordning</i>	<i>47</i>
<i>Kunskapsbaserad verksamhet och effektivitet</i>	<i>49</i>
Slutord och rekommendationer	50

Inledning

Stockholms stads socialtjänstinspektörer har till uppgift att granska stadens verksamheter inom individ- och familjeomsorgen med fokus på kvalitet och rättssäkerhet för den enskilde. Arbetet utgår från lagstiftning, förordningar och föreskrifter liksom stadens riktlinjer inom området och uppdraget har ett generellt brukarperspektiv.

Att bevaka likställigheten i staden och sprida goda exempel utgör en central del av granskningarna och syftar till att stödja verksamheternas utvecklings- och kvalitetsarbete. Vid granskning ska jämställdhets- och barnperspektiv så långt som möjligt beaktas och lyftas fram.

Resultatet av varje genomförd granskning återförs till medarbetare och chefer i dialogform innan granskningsrapport fastställs av socialnämnden. Därefter vidarebefordras rapporten till samtliga stadsdelsnämnder. En årsrapport lämnas till socialnämnden samt kommunstyrelsen och dess råd för funktionshinderfrågor.

Granskningsmetod

God kvalitet inom socialtjänsten

Socialstyrelsen definierar kvalitet i SOSFS 2011:9. Kvalitet innebär att en verksamhet uppfyller de krav och mål som gäller för verksamheten enligt lagar och andra föreskrifter inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och stöd och service till vissa funktionshindrade och beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter.

I kvalitetsparagrafen 3 kap. 3 § Socialtjänstlagen framgår:

”Insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet. För utförande av uppgifter inom socialtjänsten skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten

Ny socialtjänstlag

Från 1 juli 2025 gäller en ny socialtjänstlag (2025:400) i Sverige. Granskningen avser ärenden från år 2019–2024, vilket innebär att handläggning skett enligt den tidigare lagen. Därför redovisas i denna rapport de bestämmelser och paragrafer som gällde då, vilka i den nya lagen återfinns under andra paragrafer.

i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras”.

Kvalitetsområden

God kvalitet inom socialtjänsten kräver en samsyn och för att uppnå det är definitioner nödvändiga. Socialstyrelsen och SKR har arbetat fram definitioner på sex kvalitetsområden utifrån lagstiftningens kvalitetsparagrafer:

- **Trygghet och säkerhet**
Trygghet och säkerhet innebär att stöd och insatser utförs enligt gällande regelverk. De är förutsägbara och det finns möjlighet till insyn. Risk för kränkning, försummelse, fysisk eller psykisk skada förhindras genom förebyggande arbete.
- **Självbestämmande och integritet**
Självbestämmande och integritet innebär att den enskilde är delaktig, har inflytande och ges möjlighet till egna val.
- **Tillgänglighet**
Tillgänglighet innebär att det är lätt att få kontakt med socialtjänsten och vid behov få del av stöd och insatser inom rimlig tid. Information och kommunikation är begriplig och anpassad efter olika grupper och individers behov. Kommunikationen mellan den enskilde och professionen präglas av ömsesidighet och dialog.
- **Helhetssyn och samordning**
Helhetssyn utgår från den enskildes samlade livssituation. Då den enskilde har behov av stöd och insatser som bedrivs inom olika verksamheter eller av olika utförare och professioner är dessa samordnade. Det finns en tydlig ansvarsfördelning och stöd och insatser präglas av kontinuitet.
- **Kunskapsbaserad verksamhet**
Kunskapsbaserad innebär att tjänsterna utförs i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Den enskildes egna erfarenheter tillsammans med professionen tillvaratas.
- **Effektivitet**
Effektivitet innebär att resurserna utnyttjas på bästa sätt för att uppnå uppsatta mål för verksamheten.

Granskningsmodell

Granskningsarbetet planeras utifrån en granskningsmodell som dels bygger på lagstiftningens bestämmelser om god kvalitet inom socialtjänsten och dels på de beskrivna kvalitetsområdena.

Granskningen följer arbetsmodellen nedan:

- Inledande informationsbrev till berörda stadsdelsförvaltningar
- Informationsmöte med ansvariga chefer
- Information till arbetsgrupper
- Genomgång av policydokument
- Aktgranskning på individnivå
- Intervju med brukarförening Equal
- Intervju med forskare Klara Hussenius
- Intervju med projektledare för Stockholmskraften
- Intervju med metodutvecklare Samordningsförbundet
- Intervju med projektledare för FFIA i Göteborg
- Dialogmöte med representanter från de granskade förvaltningarna
- Återkoppling samt spridning av resultatet
- Rapport till råd för funktionshinderfrågor
- Rapport till socialnämnden och stadsdelsnämnderna
- Spridning av rapport till samtliga stadsdelsförvaltningar
- Nästkommande år efter avslutad granskning, uppföljning av utveckling utifrån granskningens resultat

Målgrupp, urval och avgränsning

Arbetet med ekonomiskt bistånd är ett tvådelat uppdrag: stödja människor i att finna vägar till självförsörjning och pröva rätten till ekonomiskt bistånd under tiden. Aktuell granskning fokuserar i huvudsak på det förstnämnde, varför rättssäkerheten i beslut om ekonomiskt bistånd inte har varit i fokus.

Granskningen genomfördes under hösten 2025 i två stadsdelsförvaltningar Bromma och Hässelby–Vällingby och speglar därmed inte hela stadens variation och möjliggör därför inte generella slutsatser.

Urvalet har avsiktligt inriktats på ärenden där personen har erhållit ekonomiskt bistånd under längre tid utan att uppnå egen försörjning och där försörjningshindret primärt utgörs av *arbetslöshet*. Ärenden som registrerats som sjukskrivna eller som aktualiserats på grund av sociala eller medicinska skäl har inte inkluderats, då de

bakomliggande orsakerna till behov av ekonomiskt bistånd i dessa fall redan är väl kända. Granskningen utgår därför från ett strategiskt urval där utebliven etablering på arbetsmarknaden varit känd på förhand, vilket möjliggör att mer komplex problematik kan identifieras och analyseras.

För att fånga tydligt etablerade och långvariga ärenden beslutades att urvalet skulle ha minimum fem års aktualitet inom ekonomiskt bistånd. Detta möjliggjorde en fördjupad analys av handläggningsmönster och behov över tid. Perioden ”2019 till pågående idag” valdes för att möjliggöra en granskning av både tidigare och aktuell handläggning. Att behovet av försörjningsstöd fortfarande var pågående vid granskningstillfället bidrog till att resultaten blev direkt relevanta för verksamhetens fortsatta utvecklingsarbete, genom att belysa både tidigare och aktuella förhållanden. Urvalet ger en fördjupad bild av mycket långvariga ärenden, men innebär att kortvariga eller tillfälliga biståndsbehov inte fångas upp.

Ärendelistor från det aktuella verksamhetssystemet användes som underlag för urvalet. Totalt identifierades 28 ärenden som uppfyllde granskningskriterierna, varav 16 valdes ut för fördjupad aktgranskning. I Bromma inkluderades samtliga 8 ärenden som uppfyllde kriterierna. I Hässelby–Vällingby valdes 8 av 20 ärenden ut genom ett strategiskt urval för att spegla variation i kön och hushållssammansättning. Urvalet syftade till att ge en bred representation av olika livsförhållanden, och båda stadsdelsförvaltningarna inkluderade hushåll med kvinnor, män och barn.

Urvalet utgör en liten del av det totala antalet biståndsärenden inom de granskade stadsdelsförvaltningarna, men representerar mer än hälften av målgruppen med mycket långvarigt ekonomiskt bistånd. Det begränsade antalet innebär att enskilda avvikelser kan få stort genomslag i resultat och analys, vilket behöver beaktas vid tolkning av slutsatserna.

För att få en djupare förståelse för målgruppen ur ett verksamhetsperspektiv och för att klargöra dokumentationens innehåll och funktion i praktiken, genomfördes ett dialogmöte med representanter från de två granskade stadsdelsförvaltningarna. Vidare genomfördes ett antal intervjuer i syfte att stärka brukarperspektivet, bredda förståelsen av olika synsätt samt identifiera framgångsrika arbetssätt. Intervjuerna genomfördes med representanter från olika verksamheter och nivåer inom området.

Granskningsresultatet har därefter analyserats utifrån de tidigare nämnda kvalitetsområdena, där kunskapsbaserad verksamhet och

effektivitet redovisas samlat. Analysen omfattar även avsnitt om barnrätt och jämställdhet.

Genomförande av ärendegranskning

Ärendegranskningen genomfördes med stöd av en strukturerad mall som upprättats med utgångspunkt i Socialstyrelsens handbok och stadens riktlinjer. Mallen fokuserade på kvalitet sett till individens situation, tidigare insatser, planering samt samordning med andra myndigheter. Ärendegranskningen omfattade dokumentation från perioden 2019 till och med 2024, med särskilt fokus på initiala bedömningar där förändringsplaner utgör en central del, fördjupade utredningar samt journalförda kontakter i form av fysiska besök och digitala möten, samt till viss del även telefonsamtal och e-post.

Granskningen gör en kvalitativ ansats i att förstå urvalet. Särskild vikt har lagts vid att identifiera bakomliggande orsaker som kan påverka möjligheten till egen försörjning utöver arbetslösheten som sådan. Socialstyrelsen⁵ pekar på tänkbara individuella faktorer som kan utgöra bakomliggande orsaker:

- Skuldproblem och ekonomisk stress
- Skadligt bruk och beroende
- Våld i nära relationer
- Kognitiva svårigheter
- Bristande språkkunskaper
- Sjukdom eller ohälsa
- Avsaknad av privat nätverk
- Boendesituation
- Familjesituation
- Funktionsnedsättning
- Saknar gymnasieutbildning

Dessa tänkbara individuella faktorer låg till grund för granskningens inventering av ärendenas problematik och redovisas i resultatet.

Begränsningar i granskningsmetod

Granskningen bygger på dokumentation i Paraplysystemet, vilket innebär att delar av handläggningen som inte dokumenterats inte framgår. Perioden 2019–2024 omfattar förändrade rutiner och pandemins påverkan på praktikplatser, vårdbesök och insatser. Även om flera interna och externa perspektiv har inkluderats saknas

⁵ Socialstyrelsen (2021) Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten.

vissa viktiga röster, såsom individens egen upplevelse och andra berörda yrkesgrupper, vilket begränsar analysens fullständighet.

Utgångspunkter

Definition av försörjningshinder

Olika försörjningshinder anger anledning till att en eller båda vuxna i ett hushåll är förhindrade att försörja sig själva. Utgångspunkt för de granskade ärendena är att personerna är förhindrade att arbeta på grund av att de saknar arbete vilket ramar in av försörjningshindret *arbetslöshet*. Det innebär att planeringar som görs tillsammans med socialtjänsten fokuserar på den snabbaste vägen till arbete och att personen ska stå till arbetsmarknadens förfogande.² Vilket försörjningshinder som bedöms vara orsak påverkar den planering som sedan görs mellan socialtjänsten och den enskilde. För att sätta försörjningshindret arbetslöshet i en bredare kontext följer en förenklad begreppsdefinition av olika försörjningshinder.

- **Arbetslöshet:** Personen saknar arbete men har arbetsförmåga och står till arbetsmarknadens förfogande. Även ofrivilligt deltidsarbete eller hushållsinkomster under försörjningsstödsnivå ingår.
- **Sociala och medicinska skäl:** Personen kan inte stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av nedsatt eller oklargjord arbetsförmåga. Utredning, rehabilitering eller arbetsträning kan behöva föregå arbetsinriktade insatser.
- **Sjukskrivning:** Personen har sjukintyg eller väntar på beslut om sjuk- eller aktivitetsersättning och har otillräcklig försörjning från Försäkringskassan.

Lagstiftning

Socialtjänstlagen

”Målet är att den enskilde ska kunna leva ett självständigt liv. Inriktningen för arbetet ska vara att frigöra och utveckla individens egna resurser. Varje människa har själv ansvar för sitt liv och socialtjänsten ska inte ta över den enskildes ansvar”

Sammanfattning av relevanta bestämmelser i 4 kap. SoL

- Personer som inte själva kan tillgodose sina behov har rätt till bistånd för försörjning och livsföring i övrigt. Stödet ska ge en skälig levnadsnivå och utformas så att det stärker

möjligheterna till ett självständigt liv. Den som kan arbeta ska stå till arbetsmarknadens förfogande, om inte godtagbara skäl finns för undantag.

- Socialnämnden kan kräva deltagande i praktik eller kompetenshöjande insats som stärker möjligheten till egen försörjning och anpassas efter individens förutsättningar.
- Om personen utan godtagbart skäl avböjer eller uteblir från anvisad aktivitet kan försörjningsstödet vägras eller sänkas.

Barnkonventionen

Barnkonventionen består av 54 artiklar. Fyra av artiklarna utgör de grundläggande och vägledande principer som alltid ska beaktas när det gäller frågor som rör barn:

- förbud mot diskriminering (artikel 2)
- barnets bästa (artikel 3)
- barnets rätt till liv och utveckling (artikel 6)
- barnets rätt att uttrycka sina åsikter (artikel 12).

Övriga artiklar i barnkonventionen ska läsas med de fyra grundprinciperna som utgångspunkt. Barnkonventionen omfattar alla under 18 år. I SoL finns bestämmelser som svarar mot barnkonventionen. När en åtgärd eller insats rör ett barn ska enligt 1 kap. 2 § SoL barnets bästa särskilt beaktas. Barnet ska få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad 11 kap. 10 § SoL.

Socialstyrelsens föreskrifter, allmänna råd och handböcker

Utöver lagstiftningen styrs handläggningen inom ekonomiskt bistånd av Socialstyrelsens föreskrifter, allmänna råd och handbok som stöd i både utredning och genomförande av insatser.

Handläggning och långsiktiga lösningar vid ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd är ett temporärt stöd och inte avsett för långsiktig försörjning. Handläggningen behöver därför uppmärksamma och ta hänsyn till de risker som kan uppstå vid långvarigt bistånd. Stödet ska säkerställa en skälig levnadsnivå, men täcker endast det mest nödvändiga, vilket medför låg disponibel inkomst och begränsad ekonomisk trygghet över tid.

Insatser, arbetssätt och bemötande ska vara individanpassade och utgå från den enskildes situation. Utredningar ska fokusera på det som är relevant för att bedöma individens behov av stöd och möjliggöra riktade och rättssäkra beslut. Vid långvarigt ekonomiskt bistånd behöver den enskildes resurser, behov och faktiska omständigheter ibland utredas på nytt, så att även förändringar under pågående ärende beaktas. För att säkerställa att bedömningar och planeringar alltid utgår från den aktuella situationen och därigenom stärka rättssäkerheten vid beslutsfattande.

Socialtjänsten ska bidra till långsiktiga lösningar på försörjningsproblem, och personer som står långt från arbetsmarknaden kan behöva särskilt stöd och individuellt anpassade insatser. Forskning visar att kombinationen av arbetsmarknadsåtgärder och socialt stöd ofta är mest framgångsrik och att motivation är avgörande för insatsens effekt.⁶

Riktlinjer, anvisningar och stödmaterial

Riktlinjer och tillämpningsanvisningar

Inom Stockholms stad finns framtagna riktlinjer för utredning och dokumentation inom stadens arbete med ekonomiskt bistånd. Syftet med riktlinjerna är att säkerställa rättssäkerhet och likställighet i staden genom att tydliggöra hur utredning, bedömning och tillgång till socialtjänstens insatser ska hanteras, både vad gäller bidragsnivåer, rätten till ekonomiskt bistånd och vilka insatser som erbjuds.

Stödmaterial för barnrättsperspektiv inom socialtjänsten

Socialförvaltningen har tagit fram stödmaterial för att stärka barnrättsperspektivet inom både vuxen- och barnhandläggning.⁷ Därtill finns ytterligare stödmaterial med tillämpningsanvisningar för barnrättsperspektivet vid handläggning av ekonomiskt bistånd. Materialet innehåller bland annat en checklista för kartläggning av barns situation samt en separat checklista för långvariga ärenden och uppföljning av barns situation. Det inkluderar även vägledning för barnkonsekvensanalys och lyfter socialtjänstens ansvar att

⁶ *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten*. Socialstyrelsen 2021.

⁷ *Stödmaterial för barnrättsperspektiv inom socialtjänsten*, socialförvaltningen 2021.

särskilt uppmärksamma varje barn vid långvarig aktualisering inom ekonomiskt bistånd.⁸

”Ett av socialtjänstens uppdrag är att uppmärksamma och ta hänsyn till varje barn i familjer som uppbär ekonomiskt bistånd, särskilt när behovet av ekonomiskt bistånd är långvarigt. Utredningen bör ha en tydlig koppling till familjens ekonomiska villkor och möjlighet att bli självförsörjande samt hur detta påverkar det enskilda barnet”.

(Socialförvaltningen Stockholms stad, 2020).

Barn ansöker inte själva om ekonomiskt bistånd, men omfattas av stödet genom föräldrarnas hushåll. Socialtjänsten ska dokumentera och följa upp barns situation samt säkerställa att barn har adekvata boendeförhållanden, skolmaterial, fritidsaktiviteter, hälsovård och hemutrustning. Barn ska inte hållas ansvariga för familjens ekonomi, men kan delaktiggöras utifrån ålder och mognad. Kompensatoriska insatser kan vara nödvändiga för att ge barn lika villkor och samma möjligheter till en trygg och god uppväxt som andra. Långvarigt biståndsberoende kan medföra ekonomisk otrygghet och påverka barns materiella standard, deltagande i aktiviteter, skolresultat samt deras hälsa och trygghet.⁹

Utrednings- och uppföljningsinstrument

Handläggningen inom Stockholms stad följer en dokumentationsprocess utifrån stadens eget bedömningsinstrument *Initial bedömning (IB)*¹⁰, vilket består av fyra steg:

- IB1- telefonintervju, underlag för utredning.
- IB2- Jobbtorg- inledande kartläggning på Jobbtorg Stockholm.
- IB3- nybesök, vägen till egen försörjning. Kartläggning av den enskildes situation, resurser och hinder för arbete.
- IB4- planering mot självförsörjning. Konkretisering av målsättningar och planering i en förändringsplan, med regelbunden uppföljning var tredje till fjärde månad enligt stadens riktlinjer.

⁸ Stödmaterial för Barnrättsperspektivet vid handläggningen av ekonomiskt bistånd, socialförvaltningen 2020.

⁹ Stödmaterial för Barnrättsperspektivet vid handläggningen av ekonomiskt bistånd, socialförvaltningen 2020.

¹⁰ Användarmaterial för initial bedömning, arbetsmarknadsförvaltningen och socialförvaltningen 2017.

Utöver IB finns stadens rekommendation om Socialstyrelsens strukturerade bedömningsinstrument FIA (Förutsättningar Inför Arbete)¹¹. När ett ärende blir långvarigt, vilket enligt stadens riktlinjer och Socialstyrelsen inträffar efter tio månader, kan en fördjupad utredning inledas för att undersöka bakomliggande orsaker.¹² FIA syftar till att ge en mer nyanserad bild av individens livssituation, arbetsförmåga och eventuella hinder för självförsörjning. Inom ramen för FIA ingår också frågorna om våldsutsatthet från FREDA- kortfrågor.¹³

Statistik

Statistik från Stockholms stads socialtjänst visar att antalet hushåll som ansöker om ekonomiskt bistånd har minskat under flera år. Minskningstakten avtog dock under 2024, då antalet hushåll istället ökade med 2,2 procent sedan föregående år. Under 2024 hade 1,8 procent av befolkningen i Stockholms stad någon gång under året ekonomiskt bistånd, vilket motsvarar 18 168 personer (vuxna och barn). Den genomsnittliga biståndstiden var sju till åtta månader, vilket innebär en marginell minskning jämfört med föregående år. Antalet barn i hushåll med ekonomiskt bistånd har minskat med 398 barn jämfört med 2023. Sedan 2014 har antalet minskat med drygt 40 procent. Av samtliga vuxna i Stockholms stad som uppbar ekonomiskt bistånd under 2024 hade 47 procent arbetslöshet som försörjningshinder. Näst vanligast var nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom med 23 procent, följt av sociala eller medicinska skäl med 21 procent.¹⁴

Antalet hushåll med *mycket långvarigt ekonomiskt bistånd* (46–90 månader) har dock ökat från 21 procent år 2020 till 24 procent år 2024. Inom denna grupp utgör sjukdomsrelaterade försörjningshinder 41 procent, sociala eller medicinska skäl 30 procent och arbetslöshetsrelaterade hinder 25 procent. Detta kan tyda på att personer som blir aktuella för ekonomiskt bistånd i allt högre grad har en mer komplex problematik, men kan också indikera att sjukförsäkringssystemet i vissa fall inte fullt ut förmår fånga upp eller försörja personer med nedsatt arbetsförmåga.

¹¹ FIA- förutsättningar inför arbete, Manual till bedömningsmetoden, Socialstyrelsen 2017.

¹² Riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd, socialförvaltningen 2017.

¹³ Användarmanual för FIA (Fördjupad bedömning) i Stockholm stad arbetsmarknadsförvaltningen och socialförvaltningen 2015.

¹⁴ Socialtjänstrapport 2024, En beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad.

Långvariga ärenden är ett återkommande inslag i hela staden, och skillnaderna mellan stadsdelsförvaltningarna är relativt små.¹⁵

Insatser för personer med längre tids arbetslöshet

För personer som varit arbetslösa under längre tid utgör Jobb- och utvecklingsgarantin en central insats via Arbetsförmedlingen. Programmet syftar till att stärka deltagarnas möjligheter till arbete eller studier genom individuellt utformade aktivitetsplaner, som kan innehålla insatser så som, arbetspraktik, arbetsträning, arbetsmarknadsutbildningar, utbildning (Komvux, folkhögskola, högskola) och matchningstjänster. Inom jobb- och utvecklingsgarantin kan arbetsgivare anställa en deltagare med nystartsjobb eller introduktionsjobb.¹⁶ Deltagande i Jobb- och utvecklingsgarantin är också en förutsättning för att erhålla aktivitetsstöd från Försäkringskassan, vilket gör att socialtjänsten ställer krav på medverkan i programmet.

Stadens egna insatser

I Stockholms stad erbjuds arbetsmarknadsinsatser via Arbetsmarknadsförvaltningen och de nio lokala jobbtorgen. Arbetsmarknadsförvaltningen ansvarar för övergripande stöd, medan jobbtorgen erbjuder individanpassade insatser som arbetsförberedande aktiviteter, praktik, utbildning och individuell planering för att främja varaktig etablering på arbetsmarknaden.

Alla jobbtorg kan remittera till centrala arbetsmarknadsinsatser, och stadsdelsförvaltningar erbjuder i varierande utsträckning insatser i egen regi som också kan användas för remittering. Inom de granskade stadsdelsförvaltningarna finns exempelvis Stockholmsvärdar i Hässelby och i Bromma finns BAC (Bromma arbetsmarknadscenter).

Samverkansformer och pågående projekt

Stockholms stad deltar i flera samverkansstrukturer för att skapa helhet och samordning i stödinsatser för personer med behov av arbetsmarknads-, socialt eller ekonomiskt stöd.

FINSAM – samordning genom samordningsförbund

Lagstadgad finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser vilket möjliggör samarbete mellan Arbetsförmedlingen,

¹⁵ Ibid.

¹⁶ [Jobb- och utvecklingsgarantin - Arbetsförmedlingen](#) hämtad 2025-12-15

Försäkringskassan, kommunen och regionen för gemensam planering och insats.

Kommunhubben

Startad 2023 som en lokal plattform mellan Stockholms stad och Arbetsförmedlingen för individinriktad samordning när ordinarie kanaler inte räcker.

Kvinnors etablering

Riktat sig till utlandsfödda kvinnor 30 år och äldre som kan få coachning och studievägledning utan att ha försörjningsstöd. Pågående projekt 2023–2026.

Stockholmskraften

Stockholmskraften är ett samverkansprojekt mellan Arbetsförmedlingen, Stockholms stad och Samordningsförbundet som tar avstamp i BIP. Projektet pågår under år 2024 - 2027.

BIP är en förkortning för en dansk progressionmätningssstudie vid namn Beskæftigelses Indikator Projektet. Studien är den största av sitt slag och undersökte vad som gör att personer med komplexa behov som saknar egen försörjning kommer ut i arbete eller studier. 11 indikatorer identifierades för anställningsbarhet identifierades. Samordning mellan aktörer och parallella insatser är avgörande för personer med långvarigt ekonomiskt bistånd. Forskningen flyttar fokus från individen till organisationen, handledarrollen och insatsernas utformning. Framgång bygger på tillitsfulla relationer, individanpassade insatser, kontinuerlig uppföljning och tydlig struktur. Resultatet av BIP utmanar synsättet på traditionell stegvis rehabilitering där en insats ges åt gången.

Granskningsresultat

Granskningsresultaten redovisas gemensamt för de två granskade förvaltningarna. Begreppet *målgruppen* avser i denna granskning de utvalda ärendena och ska inte tolkas som en generell beskrivning av långtidsarbetslösa som är aktuella inom ekonomiskt bistånd.

Ärendeurvalet

Nedan redovisas sammansättningen av de ärenden som ingick i urvalet, med avseende på hushållstyp och familjesituation.

- 6 ensamstående kvinnor med barn
- 3 ensamstående kvinnor utan barn
- 6 ensamstående män
- 1 gemensamt hushåll med barn

Urvalet omfattade 16 ärenden varav 10 kvinnor och 7 män, där det gemensamma hushållet fokuserade på kvinnan i ärendet. Median- och medelåldern var 49 år (spridning 39–64 år). I urvalet fanns sammanlagt 17 barn, varav flera blev myndiga under den femårsperiod som granskades. Ärendena hade i genomsnitt varit aktuella för försörjningsstöd i sju år (variation 6–12 år) och flera personer hade återkommande perioder med bistånd.

En helhetsbild av urvalets mångfacetterade problematik

Inventeringen av bakomliggande orsaker till att personer inte kommit ut i egen försörjning visar att målgruppen är mångfacetterad och heterogen. I det granskade materialet identifieras mellan tre och nio individuella faktorer per ärende, med ett genomsnitt på drygt 5 faktorer per person som kan utgöra bakomliggande orsaker som hinder för egen försörjning. Nedan presenteras en sammanställning av den identifierade problematiken, följt av hur dessa olika problem kommer till uttryck i ärendena. Avsnittet avslutas med exempel som visar hur flera bakomliggande orsaker kan samverka samtidigt hos en och samma person.

Sjukdom eller ohälsa

Det framstår av granskningen att den största gemensamma nämnaren för målgruppen är förekomst av *sjukdom eller ohälsa*. Till denna grupp hör nästintill alla av de granskade ärendena. Det innebär att ärendena uppvisar en stor variation men förenas av att samtliga har pågående sjukdomsförlopp av olika slag, både diffusa, diagnostiserade, varaktiga eller återkommande. Till denna grupp inkluderas både fysiska sjukdomstillstånd samt psykisk ohälsa, så som ångestsyndrom, depression och fastställda psykiatriska diagnoser, till exempel PTSD. Utmattningsyndrom till följd av långvarig stress förekommer också i betydande grad, ofta som en konsekvens av en påfrestande och komplex livssituation.

Granskningen visar att dessa ärenden ofta är svåra att matcha mot insatser, vilket kan tyda på en avsaknad av anpassade arbetsträningar och praktikplatser eller tyda på att de är för sjuka. Inte sällan uppvisas symptomen tillsammans, med utmaningar inom både den fysiska och psykiska hälsan. Nära hälften av de granskade ärendena visade på sjukdomstillstånd som medförde fysiska begränsningar, vilka inkluderade kroniska mag- och tarmbesvär, lungsjukdomar samt långvariga led- och ryggproblem, såsom reumatism eller diskbräck, som inte förbättrades över tid. Dessa fysiska begränsningar påverkade ofta arbetsförmågan, men utgjorde i sig inte tillräcklig grund för beviljande av sjukersättning.

Enligt Försäkringskassans riktlinjer krävs att arbetsförmågan är varaktigt nedsatt med minst 25 procent, vilket ska styrkas genom medicinska underlag. De fysiska begränsningarna framstod som särskilt hindrande, då de arbetstränings- och praktikplatser som erbjuds inom målgruppen ofta är förlagda till arbetsuppgifter som inte kräver formell utbildning men som ställer höga krav på fysisk uthållighet och kapacitet. Sådana arbetsuppgifter motsvarar i stor utsträckning okvalificerade arbeten, exempelvis städning, arbete i restaurangkök och transport av varor.

Funktionsnedsättning och kognitiva svårigheter

Ett fåtal av de granskade ärendena omfattar personer med diagnoser inom det neuropsykiatriska spektrumet, såsom ADHD och autism. Dock förekommer inte sällan misstankar om NPF- diagnoser, initierade av handläggare, andra professionella eller av individen själv. Dessa omnämns ofta återkommande i dokumentationen, men ofta det tar tid för hälso- och sjukvården att svara upp mot behoven av utredning. I dessa fall hade flera ärenden behövt ett mer handfast stöd för att hantera kontakten med hälso- och sjukvården men också mot andra myndigheter. Även enstaka ärenden med intellektuell funktionsnedsättning förekommer. Vidare ingår personer med varaktiga fysiska funktionsnedsättningar inom syn och hörsel, vilket framträdde särskilt utmanande att matcha mot lämpliga arbetsträningar eller kurser.

Utmaningar med kognition och exekutiva funktioner förekom hos drygt hälften av ärendena. Dessa framkom antingen i klartext, exempelvis som ett resultat av en neuropsykiatrisk utredning, eller identifierades genom att individen själv beskrev svårigheterna, alternativt att de uppmärksammades av socialsekreterare eller andra professionella aktörer kopplade till ärendena. Kognitiva svårigheter kan också ha varit relaterade till långvarig stress och andra hälsoproblem. Svårigheterna yttrade sig exempelvis som bristande förmåga att koncentrera sig på uppgifter, minnas möten och tider, förstå instruktioner samt att kunna hantera och planera sin ekonomi. Detta kunde göra det svårt för personer att hantera sina ansökningar om ekonomiskt bistånd eller sköta sin ekonomi.

Granskningen visar att ärenden med tydligt fastställda funktionsnedsättningar ofta ledde till att handläggare arbetade mer flexibelt och individanpassat jämfört med ärenden som rörde diffus sjukdom, ohälsa eller kognitiva svårigheter.

Skuldproblem och ekonomisk stress

Skuldproblem i kombination med ekonomisk stress som präglade tillvaron, förekom i hälften av ärendena. Problemen upptäcktes

ibland redan vid aktualisering, medan de i andra fall uppstod på grund av långvarigt ekonomiskt bistånd med små marginaler för oförutsedda utgifter. Frekventa avslag på försörjningsstöd i enstaka ärenden visade sig vara mycket stressande och gav uttryck i desperata kontakter med handläggare. Upprepade delavslag på oskäligt höga hyror ledde till att ett fåtal ärenden under långa perioder levde under den nivå som anses skälig, utan att detta resulterade i flytt till mindre boenden med lägre hyreskostnad. Det framstod som att personerna antingen valde att bo kvar trots en mer pressad ekonomisk situation eller saknade förutsättningar att genomföra en flytt.

Boendesituationen

I en betydande andel av de granskade ärendena synliggjordes en boendesituation som var instabil i olika utsträckning. Det inkluderade faktorer som trångboddhet, hot om vräkning eller frekventa flyttar mellan tillfälliga andrahandsboenden. I denna rapport definieras begreppet "*instabil boendesituation*" som en situation där personen lever med en påtaglig oro för att inte kunna behålla sitt nuvarande boende eller problem med att hitta stadigvarande boendelösningar. Under den femåriga tidsperiod som granskats fick samtliga ärenden till slut ett stadigvarande boende. Handläggare har ofta i dessa ärenden arbetat aktivt för att stötta personen till säkrare boendeförhållanden. Det är viktigt att notera att begreppet instabil boendesituation inte ska förväxlas med eller likställas med hemlöshet.

Bristande språkkunskaper

Strax under hälften av ärendena hade en språkbegränsning som gjorde tolk nödvändig under större delen av aktualiseringstiden. I flera ärenden förbättrades språkkunskaperna över tid, men endast ett fåtal personer kunde efter fem års aktualitet hantera myndighetskontakter utan tolk. Ärendena har alltid haft en planering med SFI och har ofta genomgått undervisning från nybörjar- till fortsättningsnivå. Språkbegränsningar har delvis bidragit till att vissa insatser avslutats i förtid, med hänvisning till att individerna inte kunnat tillgodogöra sig arbetsträning eller praktik. En del av dessa ärenden har haft språkpraktik som en del av sina planeringar. Det går att skönja av granskningen att språksvaga personer oftare än andra hade svårigheter att formulera sina behov, varpå behov och resurser i en utredande kartläggning inte framgick i samma utsträckning som i andra ärenden. Därför framstår det också av granskningen som att det är svårare för handläggare att arbeta individanpassat i dessa ärenden där behov inte synliggörs i tillräcklig utsträckning.

Avsaknad av privat nätverk

Närmare hälften av ärendena saknade ett privat nätverk, vilket begränsade möjligheterna till socialt och praktiskt stöd som inte sällan tidigare tillhandahållits av en partner. Långvarig utsatthet för våld och social isolering syntes också som orsak till avsaknaden av privat nätverk. Svårigheter att upprätthålla relationer över tid, ofta kopplade till psykiatriska diagnoser eller misstanke om sådana, bidrog till att relationer försvagades eller avslutades. Målgruppen kunde uppleva ensamhet, vilket i enstaka ärenden motiverade försök att komma ut i arbete för att få en känsla av sammanhang och delaktighet. I andra ärenden kunde det vara precis tvärtom, att avsaknaden av privat nätverk gjorde att steget till ett socialt sammanhang blev större vilket bidrog till undvikande av sociala kontakter.

Saknar gymnasieutbildning

Gymnasieutbildning saknades i nära hälften av de granskade ärendena. I de flesta fallen har gymnasiestudier eller Komvux påbörjats vid ett tidigare tillfälle, men dessa har inte fullföljts. I flera ärenden uttrycks en tydlig önskan om att genomföra utbildning och uppnå gymnasiekompetens, vilket ofta framkommer tidigt i ärendet men tenderar att förlora i prioritet över tid. I enstaka ärenden har individen inte genomgått någon form av skolgång och saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter.

Familjesituationen

Av de granskade ärendena utgjordes drygt en tredjedel av *ensamstående mödrar* med två till fyra barn, där några barn hunnit bli myndiga under den långvariga bistandsperioden. Att vara ensamstående mor har visat sig vara en bakomliggande orsak som i kombination med andra faktorer försvårat deltagande i arbetsmarknadsinsatser, bland annat på grund familjens sammansatta behov där barns behov prioriteras före de egna.

För vissa mödrar blir familjesituationen en betydande källa till stress och psykisk påfrestning när barnen också har komplexa behov. Att vara ensamstående förälder till många barn kan också innebära att sjukdom som vandrar mellan barnen under exempelvis influensatider bidrar till en längre tids frånvaro för föräldern i pågående insatser. Detta blir försvårande eftersom den enskilde inte har tillgodogjort sig delar av den rådande planeringen med ekonomiskt bistånd.

Våld i nära relationer

I ett mindre antal ärenden framkommer att personen har utsatts för långvarigt relationsvåld och vid tiden för aktualisering nyligen avslutat en relation där våldet pågått under många år, ofta mellan tio och femton. Flera av dessa personer har haft kontakt med Relationsvårdsteamet och erhållit praktiskt stöd, men symtom på psykisk ohälsa kvarstår i många fall. Vanliga symtom som kan relateras till våldsutsattheten är stress, låg självkänsla samt, som en följd av detta, svårigheter att ta initiativ. Det förekommer även ärenden där personen diagnostiserats med posttraumatiskt stressyndrom (PTSD) till följd av trauman orsakade av våld. I majoriteten av dessa fall finns dessutom hemmavarande barn, vilket ytterligare försvårar återhämtningsprocessen och ökar behovet av samordnade insatser från berörda stödinstitutioner, som också inkluderar barnens situation.

Skadligt bruk och beroende

Alkohol och/- eller narkotikarelaterade problem var den minst vanliga faktorn och nästan ingen hade dessa problem. De få som visade på skadligt bruk eller beroende gjorde det under mer eller mindre kortvariga perioder. Dessa problem har dock inte bedömts utgöra sociala eller medicinska skäl i sådan omfattning att handläggare har ändrat försörjningshindret från arbetslöshet till sociala eller medicinska skäl. Alkoholrelaterade svårigheter har visat sig episodiskt och ledde ofta till att personen föll ur den planerade insatsen, aktualiserades på beroendemottagning för behandling, för att därefter, eller parallellt, återgå till ursprungliga insatser. I dessa fall syntes även en samordning med socialtjänstens verksamhetsområde skadligt bruk och beroende. I de granskade ärendena har beroendet visat sig hos samma ärenden som också har misstänkta eller diagnostiserade neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

Nedan följer avidentifierade och sammansatta exempel, baserade på de granskade ärendena, som illustrerar hur flera bakomliggande orsaker kan förekomma samtidigt hos en och samma person:

- En 39-årig man med ADHD och misstänkt autism saknar gymnasieutbildning och har ett begränsat privat nätverk. Kombinationen av kognitiva svårigheter, begränsad utbildningsnivå och få privata relationer gör det utmanande att planera och strukturera vardagen. Detta påverkar möjligheten att delta i arbetsrelaterade insatser och att konkurrera om reguljära arbeten. Avsaknaden av stödjande personer i privatlivet gör att individen både saknar

vardagligt stöd och har minskade möjligheter att få arbete genom kontakter.

- En 56-årig man med begränsade språkkunskaper, kort arbetslivserfarenhet och skuldproblem har under en längre period levt med låg disponibel inkomst på grund av oskäligt hög hyra. Språkbarriären försvårar tillgodogörandet av insatser och kontakter med myndigheter, medan ekonomisk stress ökar vardagsbördan. Den långvariga stressen har lett till passivitet och minskad motivation, vilket försvårar deltagande i planerade arbetsmarknadsinsatser. Han behöver sannolikt vårdkontakt på grund av ångesttillstånd men har svårt att ta initiativ till att söka vård.
- En 48-årig kvinna med kroniska magproblem, lågutbildad, tidigare våldsutsatt med PTSD som följd, har också kognitiva svårigheter och är dessutom ensamstående mamma till tre barn. Kombinationen av fysisk och psykisk ohälsa, kognitiva utmaningar och ansvar över hela familjens behov gör det svårt att upprätthålla kontinuitet i vardagsrutiner, planera långsiktigt och engagera sig i arbetsrelaterade aktiviteter. Personen blir undvikande i kontakten och när hon får frågor om barnen säger hon bara att "allt är bra".

Exemplen visar hur olika bakomliggande orsaker kan samverka och förstärka varandra. Den gemensamma komplexiteten utgör ett betydande hinder för att etablera sig i egen försörjning och präglar hela urvalet i granskningen men i varierande grad. Granskningen visar vidare att problemen tenderar att fördjupas över tid. Den sociala problematiken eskalerar och hälsotillståndet försämras. Flertalet personer återkommer inom ekonomiskt bistånd, vilket också tyder på en cyklisk problematik med upprepade misslyckanden.

Ärendegranskningen

Motivation, anpassningar och progression – ett sammanhängande perspektiv

Erhållna insatser under åren

Granskningen av ärendena visar att samtliga personer har deltagit i ett flertal olika arbetsmarknadsinsatser, i genomsnitt en till två per år, förmedlade via Arbetsförmedlingen, jobbtorgen eller lokala verksamheter såsom exempelvis BAC (Bromma arbetsmarknadscenter, sysselsättningsverksamhet med socialpsykiatrisk inriktning). I ett fåtal ärenden framträder även

Stadsdelsmammornas arbete, där nyanlända kvinnor arbetar uppsökande för att sprida kunskap till kvinnor inom sina bostadsområden.

Insatserna har omfattat olika typer av arbetsfokuserade aktiviteter, såsom förberedande kurser inför arbetslivet, praktikplatser och olika former av arbetsträning. För personer med begränsade kunskaper i svenska har insatserna ofta kombinerats med studier i svenska för invandrare¹⁷ (SFI) och, i vissa fall, språkpraktik. Övergripande syftar insatserna till att stärka individernas arbetsförmåga, bidra till arbetslivserfarenhet och öka språklig kompetens. Trots variationen i insatsernas innehåll framträder ett mönster där deltagarna återkommande medverkat i liknande insatser, ibland med upprepningar. Dessa upprepningar har problematiserats i dokumentationen, och det framstår som att tillgången till mer anpassade alternativ varit begränsad.

Förutsättningar för individanpassade insatser

Granskningen visar att de insatser som erbjudits endast i varierande grad motsvarat den enskildes faktiska behov av individuella anpassningar. Insatser avslutas ofta i förtid på grund av språkliga svårigheter, återkommande frånvaro eller kognitiva och exekutiva begränsningar. För många har dessutom en mer komplex social situation ytterligare begränsat möjligheterna att tillgodogöra sig insatserna.

Detta innebär dock inte att anpassningar helt saknats. I flera fall har försök till anpassningar gjorts, särskilt när behoven varit tydligt uttryckta eller uppenbart observerbara, exempelvis vid fysiska begränsningar eller fastställda neuropsykiatriska diagnoser. Anpassningarna har bland annat omfattat arbetsträning med stöd för att etablera rutiner samt placeringar på arbetsplatser med mindre fysiska krav. Trots dessa anpassningar har progression mot arbetsmarknaden ofta uteblivit, vilket tyder på att centrala komponenter för att åstadkomma förändring saknats. Dock leder anpassningarna till att personerna i större utsträckning klarar de ställda kraven vilket leder till en trygghet i att försörjningsstödet beviljas vilket påverkar deras situation positivt i form av trygghet.

Insatserna har ibland haft en alternativ funktion för personen genom att erbjuda meningsfulla aktiviteter och sociala sammanhang, vilket i sig kan ha bidragit till bättre välbefinnande. Granskningen visar dock att sådana insatser ofta avslutas trots positiva effekter för välbefinnandet när de inte leder till progression mot

¹⁷ [Svenska för invandrare \(sfi\) - Stockholms stad](#) hämtad 2025-12-15

arbetsmarknaden. Detta tyder på att andra typer av insatser med ett mer salutogent och återhämtningsinriktat perspektiv hade varit önskvärda, och att dessa ärenden inte i tillräcklig utsträckning fokuseras på långsiktigt hållbara lösningar för personen.

Utöver arbetsmarknadsinsatser förväntas personerna regelbundet redovisa mellan 20 och 30 sökta arbeten per månad, oavsett om andra insatser pågår. Kravet är återkommande och verkar i praktiken ofta vara frikopplat från den övriga planeringen. Granskningen visar att flera personer, även efter många år i systemet och trots deltagande i förberedande kurser med fokus på jobbsökande, fortfarande har begränsad kunskap om hur man söker arbete. Arbetssökarkravet tycks därför ha begränsad eller ingen reell effekt för denna målgrupp. I stället tar det tid och kraft i anspråk och fungerar främst som en kontrollåtgärd för handläggarna vid bedömningen av rätten till bistånd.

I enstaka ärenden har personer under lång tid följt planeringarna utan avvikelser, men ändå inte etablerats på den reguljära arbetsmarknaden. Periodvis har dessa enstaka personer haft tidsbegränsade anställningar och ibland kompletterande försörjningsstöd. Trots beslutsam arbetsvilja har insatserna i dessa fall inte lett till reguljär anställning, vilket är svårt att förklara utan att peka på strukturella hinder.

Variation i kontinuitet vid delat huvudansvar

Ärendena har växlat mellan perioder inom och utanför jobb- och utvecklingsgarantin, vilket inneburit skiftande huvudansvar mellan Arbetsförmedlingen och kommunen. Dessa övergångar har sällan resulterat i en sammanhållen planering; insatserna har snarare avbrutits eller omstartats i stället för att bygga vidare på varandra. Planeringen har ofta saknat långsiktigt och samlat fokus på individens förändringsprocess och mål.

Under övergångar uppstår perioder med få eller inga aktiva insatser utöver arbetssökande, vilket riskerar att personer inte fångas upp och leder till längre perioder utan riktat stöd. Detta gäller främst situationer där Arbetsförmedlingen har huvudansvaret för planeringen, vilket gör att handläggningen av ekonomiskt bistånd blir mer vilande. Fokus under dessa inaktiva perioder ligger främst på att redovisa arbetssökande och stå till arbetsmarknadens förfogande, ibland kompletterat med vårduppföljning. Dessa inaktiva perioder kan minska motivationen och försvåra möjligheten att ta till sig nya insatser när de väl erbjuds. Samtidigt kan de för vissa ge den återhämtning som de behöver.

Sammantaget medför detta en variation i kontinuiteten, där graden av villkor och krav skiftar över tid och därmed skapar en föränderlig situation för den enskilde att förhålla sig till.

Samverkan och samordningsutmaningar

Regelbunden och god samordning framträder främst mellan socialtjänstens enheter för ekonomiskt bistånd och jobbtorgen, där regelbundna möten och tät kontakt mellan handläggare och jobbcoach ganska ofta syns i handläggningen. I kontakten mellan handläggare och jobbcoach framträder oftast en samsyn kring den enskildes förutsättningar.

Samordning med Arbetsförmedlingen förekommer däremot mer sporadiskt och saknar i många fall en regelbundenhet, trots det delade ansvaret för arbetsmarknadsinsatser som kräver både samverkan och samordning.

Granskningen visar även att samordningen med hälso- och sjukvården kring målgruppen är mycket begränsad, vilket försvårar att få ett samlat medicinskt underlag om hur hälsan påverkar arbetsförmågan. Som en följd fångas centrala hälsoperspektiv inte upp i planeringen, vilket kan leda till att personer möter krav de inte har förmåga att uppfylla. Sett till urvalets problematik där näst intill alla har pågående eller återkommande förekomst av sjukdomar eller ohälsa, borde alla rimligtvis ha en pågående vårdkontakt. Granskningen visar dock att medicinska underlag saknas i merparten av ärendena. då det framstår allt för utmanande för den enskilde att få kontakt med hälso- och sjukvården och inhämta underlag. Det finns exemplen bland ärendena när ett samordnande stöd i form av lots via FINSAM involverats, men det har ändå inte lett till att underlag kommit in.

När stödet från lots avslutas har ansvaret återigen fallit på den enskilde vilket medfört att underlagen fortsatt uteblivit och planeringen stagnerat. Endast enstaka ärenden rör situationer som skulle kunna betraktas som egentliga sjukersättningsärenden, det vill säga att fokus för socialtjänstens planeringar borde varit mot sjukersättning istället för arbete. Samtidigt skulle en betydande del av ärendena sannolikt ha kunnat få ett mer hälsoinriktat och rehabiliterande fokus om samverkan med regionen fungerat effektivare och insatser inom socialtjänsten varit mer hälsofrämjande.

Granskningen visar att arbetsförmåga är en återkommande och central frågeställning i majoritet av ärenden, ofta med indikationer på nedsatt förmåga. Trots detta genomförs arbetsförmågebedömningar mer sällan än behovet påvisar, eller får

begränsat genomslag i den fortsatta planeringen. Planeringen fortsätter i många fall att vara arbetsfokuserad även när individens förutsättningar pekar på andra parallella stödbehov. Detta bidrar till en upprekning av insatser som ger begränsad utveckling för den enskilde över längre tid. I enstaka ärenden finns äldre arbetsförmågebedömningar som inte längre beaktas, samtidigt som nya inte initieras. Detta tycks hänga samman med begränsad samordning mellan berörda myndigheter, vilket i praktiken försvårar möjligheten att genomföra och tillvarata sådana bedömningar.

En samordnad individuell plan (SIP) skulle i flera fall kunna utgöra ett ändamålsenligt verktyg för att tydliggöra ansvar och skapa kontinuitet. Trots detta initieras SIP sällan i arbetet med målgruppen; under en femårsperiod har SIP endast upprättats i ett ärende, då initierat av regionen. Samordningen har försvårats ytterligare under pandemiåren då många möten ställdes in med kort varsel. Samtidigt visar granskningen att samordningsutmaningarna fanns både före och efter pandemin. I vissa ärenden framgår att planering för SIP påbörjats, men processen bromsas ofta in vid exempelvis ett handlägggarbyte, vilket är återkommande problem i arbetet med målgruppen.

Dokumentation enligt stadens riktlinjer

I en övervägande majoritet av de granskade ärendena fanns genomförda initiala bedömningar dokumenterade i IB1 och IB3. Dokumentation i IB2 ingick inte i denna granskning eftersom den finns i jobbtorgens utförande inom Paraplyet och inte i den myndighetsutövande delen. Kartläggningarna i IB3 gav i regel en tillfredsställande övergripande bild av individernas resurser och behov. I ett fåtal fall var kartläggningarna däremot bristfälliga eller alltför kortfattade, vilket försvårade möjligheten att få en sammanhållen bild av personens situation.

Av det granskade antal ärenden saknade flera enskilda fall förändringsplan (IB4) genomgående. För de övriga uppdaterades förändringsplanerna i genomsnitt en gång per år, vilket avviker från riktlinjerna avseende uppföljningsfrekvens på var 3–4 månad. Det fanns ett tydligt samband mellan förekomsten av fysiska besök och uppdaterade förändringsplaner, vilket indikerar att revideringar huvudsakligen sker i samband med de få fysiska besöken som görs i arbetet med dessa ärenden. Antalet förändringsplaner varierade avsevärt mellan ärendena och över tid. Variationerna kan sannolikt förklaras av skillnader i organisatoriska rutiner, handläggarnas arbetssätt och perioder av skiftande prioriteringar. Samtidigt speglar antalet förändringsplaner inte nödvändigtvis omfattningen av det faktiska förändringsarbetet. I flera ärenden framgick den löpande

planeringen tydligare i journalanteckningar och månatliga bedömningar, som i praktiken bar upp den aktuella planeringen i de allra flesta fall. Förändringsplanerna som genomfördes i trepartsmöten tillsammans med jobbtorgen, var generellt mer innehållsrika och gav bättre stöd i ärendena.

I vissa ärenden föreföll förändringsarbetet ha påverkats positivt av tätare uppföljningar med förändringsplaner, men detta gällde främst då förändringsplanerna var genomarbetade, det vill säga när de utfördes med kvalitet. I flera förändringsplaner förekom återkommande formuleringar utan substantiell revidering, vilket indikerar att planerna inte reviderats och därför inte motsvarar personens faktiska situation, eller tyder på att planeringen är stagnerad. Granskningen visar därmed att förändringsplaner kan utgöra ett centralt verktyg i förändringsarbetet, förutsatt att de utformas med god kvalitet och revideras regelbundet.

I de långvariga ärenden som granskningen fokuserar på framstod förändringsplanerna dock som allt mindre verkningsfulla ju längre tiden gick. De var ofta kortfattade och upprepande, med texter kopierade från flera år gamla förändringsplaner. Vid granskningstillfället hade nästan inga ärenden en aktuell förändringsplan. I de senare uppföljningarna framkom att deltagarna skattade sin egen förmåga att komma ut i arbete som gradvis lägre över tid, utan att handläggarna i tillräcklig grad kunnat identifiera de bakomliggande orsakerna.

Fördjupade utredningar och systematik i handläggning av komplexa ärenden

Granskningen visar att även om Stockholms stads riktlinjer föreskriver att fördjupade utredningar bör initieras efter cirka tio månaders bistånd, förekommer FIA-kartläggningar nästan inte alls i de granskade ärendena. Avsaknaden av fördjupade utredningar innebär att beslut och insatser ofta baseras på begränsad information, vilket kan medföra att krav och bedömningar inte står i proportion till individens faktiska livssituation.

Endast ett fåtal ärenden har parallellt varit aktuella vid andra myndighetsutövande enheter och insatser från dessa enheter har ofta varit tidsbegränsade. När dessa upphör kvarstår ansvaret hos ekonomiskt bistånd, vilket i praktiken innebär att ekonomiskt bistånd bär det långsiktiga planeringsansvaret. Mot denna bakgrund blir det särskilt viktigt att handläggare fångar upp förändrade behov och initierar nya kartläggningar när ärendet inte kommer vidare i sin planering och behov ser ut att ha ändrats. Granskningen visar dock att initiala kartläggningar i form av IB3 sällan följs av fördjupade utredningar, även i ärenden som initialt identifierat en komplex

problematik, exempelvis kvinnor med erfarenhet av våld i nära relation. Dokumentationen visar sällan att adekvata följdfrågor ställts. Dock kan det även bero på att svaren inte har dokumenterats om personen inte uttryckt något ytterligare behov av stöd.

Systematiken i handläggningen av dessa ärenden som framstår komplexa är begränsad. Centrala händelser i ärendena ser ut att bli obearbetade, och den knappa tid som avsätts för samtal medför att problem skrapas på ytan. I vissa perioder framträder en mer intensiv handläggning i enskilda ärenden, vilket underlättar förståelsen av den enskildes situation och möjliggör en mer anpassad planering utifrån individens förutsättningar. Detta leder också ofta till att handläggare erbjuder ett mer handfast stöd till personen.

I de fall bredare kartläggningar genomförts tillsammans med flertalet motiverande samtal, exempelvis när ärenden hanteras inom Stockholmskraften, framkommer flera aspekter som tidigare varit osynliga i dokumentationen. Dessa inkluderar upplevd skam, stress och insatströtthet, det vill säga minskad motivation eller engagemang vid upprepad kontakt med stödinsatser. Personens delaktighet i utformningen av insatser har då påverkat möjligheten att följa planering och krav, vilket har ett positivt resultat. Anpassningar, som att minska antalet arbetssökande per månad, har visat att det är möjligt att bibehålla krav samtidigt som de anpassas efter individens förutsättningar.

Handläggarkontakt och tillgänglighet för den enskilde

Granskningen visar att den enskilde träffas sin handläggare på ekonomiskt bistånd för fysiskt besök i genomsnitt en gång per år, även om frekvensen varierar över tid. Även byten av huvudhandläggare sker i genomsnitt årligen. Detta gör att målgruppen i praktiken kallas till socialtjänsten för fysiskt besök en gång om året, får samtidigt träffa sin nya handläggare, får informera om sin situation på nytt och upprätta en ny förändringsplan. Telefonkontakter med den enskilde och avstämningar med andra aktörer kan delvis kompensera för den begränsade mötesfrekvensen, men omfattningen av kontakt varierar stort mellan ärenden. Telefonkontakterna tas oftast på initiativ av handläggare i samband med den månadsvisa prövningen av försörjningsstöd, och utav den enskilde när något är otydligt kring underlag som efterfrågas eller om de inte förstår det fattade beslutet. Vilket tydligt pekar på att handläggningen i hög grad präglas av dessa månatliga bedömningar och beslut av ekonomiskt bistånd, varpå avstämningar mot planeringen också dokumenteras.

I praktiken är det främst vid dessa tillfällen som ärendenas utveckling går att följa, snarare än genom de förändringsplaner som

enligt riktlinjerna ska uppdateras var tredje till fjärde månad. Det förekommer dock i enskilda fall att mer djupgående samtal genomförs på telefon och vid fysiska besök, vilket ser ut att bero på handläggarens förmåga att balansera administrativa krav och förändringsarbete än att förändringsarbetet sker systematiskt i handläggningen av dessa ärenden. Frånvaro av förändringinriktat arbete i granskningen blir också givet den knappa tid som dessa ärenden får med sina handläggare.

Motivationens utveckling över tid

Granskningen visar att personerna i regel uppvisar hög motivation initialt och bedömer sina egna förutsättningar att komma ut i arbete som hög. Med tiden skattar personen sina förutsättningar lägre och lägre, kanske i relation till att situationen inte har förbättrats, de står istället längre från arbetsmarknaden efter år av arbetsmarknadsinsatser. Den sociala problematiken eskalerar och hälsotillståndet försämras, och utvecklingen går i stort sett bakåt istället för framåt. Utifrån att många ärenden också är återkommande är många av insatserna upprepande. Inte sällan framgår det av dokumentationen att personer, efter flera års deltagande, uttrycker att de ”bara vill ha ett arbete”. Detta visar på en stark önskan att arbeta och bli självständiga, men också på en minskad tilltro till arbetsmarknadsinsatsernas effekt. I vissa av de granskade ärendena framgår att fokus har lagts på personernas bristande motivation. De bakomliggande orsakerna till denna avsaknad av motivation har dock sällan analyserats, och ett strukturerat motivationsarbete sett till dokumentationen ser ut att saknas.

Tillämpning av barnrättsperspektiv

Barnens situation kartläggs i regel alltid vid initiala bedömningar, men uppföljning av barns situation i den fortsatta handläggningen sker mer sällan. I de få fall där barnets situation dokumenteras finns exempel på hur barns delaktighet sker via föräldern. Det är svårt att följa barnens situation som en röd tråd under den femårs långa perioden som har granskats. Vid långvariga ärenden inom ekonomiskt bistånd bör barns situation särskilt beaktas genom fördjupad utredning. I de granskade ärendena framgår inte hur barn påverkats av långvarig ekonomisk utsatthet eller hur barnets bästa beaktats utifrån hur just långvarigheten av ekonomiskt bistånd kan ha påverkat boendeförhållanden, materiell standard och möjlighet till fritidsaktiviteter. Stadens riktlinjer anger att hembesök är centrala för kartläggning av barns situation vid långvarigt bistånd, men endast ett exempel på hembesök med bedömning av barns situation framgår av dokumentationen.

Sommarlovspeng¹⁸ har ansökts och beviljats inför juni månad i alla familjer utom en under de fem granskade åren. I den familj som inte ansökt om sommarlovspeng framgår av granskningen att informationen kan ha gått förbi föräldern, eftersom den skickats via e-post år efter år utan att resultera i någon ansökan att handlägga. Det framgår också av handläggning att barns föräldrar beviljas ledigt från insatser ett par veckor på somrarna utifrån att möjliggöra rekreation/ semester för barnen.

Barnkonsekvensanalys ska dokumenteras och ligga till grund för alla beslut som påverkar barnet, med tydlig redogörelse för överväganden, ställningstaganden och bedömda effekter för barnet. Föräldern ska involveras i bedömningen av barnets bästa och eventuella kompensatoriska åtgärder som kan vara aktuellt. I granskningen har sådana analyser framkommit i avslagsbeslut, vilka ofta motiverats med forskning om barns långsiktiga välmående kopplat till föräldrars nytta av att arbeta. Avslagsbeslut har dock inte resulterat i *dokumenterade kompensatoriska åtgärder*, även om hushållen tillförsäkrats bistånd för mat och hyra, det vill säga att familjerna inte fått avslag på hela försörjningsstödet. Det är därför möjligt att kompensatoriska åtgärder ändå har vidtagits utifrån att familjen beviljats mat och hyra, men utan att detta motiverats i bedömning och beslut.

Barn som förekom i granskningen verkar generellt inte bära ansvar för hushållets ekonomiska situation, bortsett från enstaka händelser där detta kan ha varit fallet. De få undantag som framkommer gäller spontana situationer där barnet, på grund av sin förälder, medverkat vid möten eller tolkat, något handläggaren haft svårt att styra över. Eventuellt hade besöken eller samtalen kunnat avstyras helt. Det har förekommit att barn i övre tonåren tagits med på möten och i dessa situationer uppvisat oro eller känt ansvar i samband med beslut om ekonomiskt bistånd. Denna oro har inte omhändertagits genom någon åtgärd sett till vad som framgår av dokumentationen. Det har också förekommit i enstaka fall att unga som nyligen blivit myndiga har stöttat föräldern i fortsatt kontakt med handläggaren. Detta kan tyda på att liknande stöd även skett tidigare, om än mer i bakgrunden och inte direkt i kontakten med handläggaren.

I enstaka ärenden har familjen, utöver aktualitet inom ekonomiskt bistånd, även varit aktuell vid enheten för barn och ungdom. Samverkan mellan enheterna framstår som begränsad, men det bör samtidigt betonas att detta avser händelser längre tillbaka i tiden

¹⁸ Utifrån principen om barnets bästa beviljas en särskild sommarlovspeng för alla barn i Stockholms stad som lever i familjer med långvarigt ekonomiskt bistånd, dvs har haft försörjningsstöd under minst 10 månader.

inom den femårsperiod som granskats, och alltså inte speglar de mest aktuella förhållandena. Dokumentationen visar i första hand förälderns uppgift om exempelvis föräldrastöd, snarare än att det framgår genom samverkan mellan enheterna. I familjer med tidigare erfarenheter av relationsvåld framgår det inte om barnen fått stöd från andra instanser. Sett till dokumentation ser det ut som att barns behov hanteras inom exempelvis relationsvåldsteamet eller barn- och ungdomsenheten, utan att detta alltid dokumenteras eller säkerställs i ärendena på ekonomiskt bistånd att så faktiskt sker, det vill säga att det följs upp om barnen har fått stöd eller ej.

Dialogmöte med medarbetare

Representanter från de två granskade stadsdelsförvaltningarna deltog i dialogmötet och både enhetschefer, gruppleddare och socialsekreterare var representerade. I rapporten kommer samtliga att benämnas som medarbetare.

En mer komplex målgrupp

I dialogmötet framkommer en samstämmig bild av att målgruppen inom ekonomiskt bistånd har blivit alltmer komplex, med en ökande andel personer som har sammansatta och långvariga behov. Medarbetarna beskriver att ärenden som pågått under många år ofta riskerar att hamna i skuggan av mer akuta ärenden eller ärenden som står närmre arbetsmarknaden. De lyfter också att både motivation och arbetsförmåga varierar över tid. Bristande sjukdomsinsikt hos många klienter gör att de ofta blir kvar i insatser som inte motsvarar deras faktiska behov. Detta hänger samman med att försörjningsstöd är villkorat vilket innebär att den enskilde måste delta i någon form av planering mot arbete.

Medarbetarna bekräftar även granskningens iakttagelser om att motivationen hos målgruppen ofta minskar över tid. Det påverkar vilka insatser som är möjliga att genomföra i ärenden som pågått länge. När motivationen saknas är utrymmet för insatser mycket begränsat. Att upprepa samma insatser ger då ingen effekt, samtidigt som det ofta saknas alternativa vägar framåt.

I dialogen framgår också att det här är en målgrupp som har svårt att få gehör även hos andra aktörer som hos hälso- och sjukvården. Ofta återkommer personer från möten med hälso- och sjukvård utan att ha kommit vidare i sitt ärende, ibland på grund av språkliga hinder men också utifrån att de har svårt att formulera sina behov och har svårt att själva navigera i samhällssystemet. Ett stort problem enligt medarbetare är att antalet personer med sådana omfattande behov är många. Flera har ett stödbehov som vida överstiger vad den ordinarie handläggningen hinner möta. Handläggarna beskriver att de behöver prioritera bland ärendena,

vilket innebär att just de personer som kräver ett mer omfattande och samordnat stöd men som ändå inte framstår akut ofta riskerar att få vänta. Detta förstärker gapet mellan målgruppens behov och verksamhetens faktiska förutsättningar.

Standardiserade insatser räcker inte

När det kommer till alternativ av insatser beskriver handläggarna att tillgången ofta är begränsad och inte utformade för personer med långvariga och sammansatta behov. Insatser från Arbetsförmedlingen och jobbtorgen upplevs ibland som korta eller standardiserade, vilket gör dem svåra att anpassa till personer som behöver mer långsiktiga insatser eller ett hälsofrämjande och återhämtningsinriktat perspektiv. Handläggarna försöker kompensera genom mer kreativ samordning med exempelvis socialpsykiatri och rehabilitering, eller genom att ordna individuellt anpassade arbetsträningslösningar. Det är tydligt för alla medarbetare att projekt Stockholmskraften samlar de resurser och kompetenser som målgruppen behöver och ger möjlighet till ett mer nära och fokuserat arbetssätt. Detta lyfts som en viktig förklaring till att resultaten inom projektet är bättre och som ett tydligt exempel på att denna målgrupp behöver individanpassade insatser och ett samlat stöd för att utveckling ska vara möjlig.

Utredning och dokumentation

När frågan om avsaknaden av fördjupade utredningar och regelbunden användning av förändringsplaner diskuterades lyfte medarbetarna särskilt utmaningarna med FIA-instrumentet. FIA beskrivs som mycket omfattande, svårt att hantera för handläggare och krävande för den enskilde att genomföra. För att en sådan utredning ska ge värde krävs en stabil allians med personen, något som sällan är möjligt att bygga upp med personer som handläggare träffar så sällan. I praktiken används FIA främst när annan social problematik är tydligt framträdande (exempelvis beroendeproblematik), medan de långvarigt aktuella arbetslösa ärendena vars problematik framstår mer diffus inte utreds med stöd av FIA. Medarbetarna beskriver att det kan kännas fel att introducera ett omfattande bedömningsinstrument just när man äntligen får till ett fysiskt möte under året, varpå den tillgängliga tiden som ärendena ges utgör hinder för fördjupade utredningar.

Liknande utmaningar lyfts när det gäller förändringsplaner. Flera upplever att de ibland kan stå i vägen för ett mer naturligt och relationsbyggande samtal. Samtidigt råder delade meningar; flera framhåller att förändringsplaner ger struktur och tydlighet, både för handläggare och för den enskilde. Det blir något konkret som personen också kan ta med sig hem. Medarbetarna beskriver att det finns ärenden där man medvetet avstår från att upprätta

förändringsplaner, även om motiveringen till det inte framgår av dokumentationen. Ett sådant ställningstagande innebär inte att inget arbete görs. Tvärtom kan arbetet i dessa ärenden vara mer intensivt och anpassat, men fångas inte bäst upp i ett standardiserat instrument. Medarbetare lyfter att mycket arbete med ärendena osynliggörs, eftersom dokumentationen endast sammanfattar det allra viktigaste. Ett ärende kan till exempel innebära flera samtal under samma dag, men i journalen återges endast beslut och slutsatser, utan att alla nyanser i situationen framgår.

Det framkommer också önskemål om mer stöd från verksamhetssystemet, dvs Paraplyet, att på ett integrerat sätt få notiser när ärenden exempelvis varit aktuella en viss tid, som påminner om att nu skulle en fördjupad utredning behöva göras eller barns situation kartläggas.

Samverkan och samordning och strukturella hinder

Ur dialogen framträder tydligt att den splittrade ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter skapar hinder för en effektiv handläggning och ett sammanhållet stöd till målgruppen. Trots att ärenden regelbundet lyfts i gemensamma forum såsom Kommunhubb och FINSAM, beskriver medarbetarna att dessa möten sällan leder till konkreta lösningar för denna målgrupp eller ett tydligt vidare uppdrag, vilket gör att ärenden förblir olösta. Det råder omfattande oklarhet kring hur arbetet ska bedrivas förändringsinriktat och vilka insatser som kan erbjudas när individens behov spänner över flera verksamheter och problematiken är oklar. I praktiken riskerar personer med långvarig och sammansatt problematik att falla mellan olika verksamheter och vissa ärenden blir kvar inom ekonomiskt bistånd alldeles för länge trots ärenden tydligt speglar ohälsa, nedsatt arbetsförmåga och/eller behov av medicinsk rehabilitering.

Medarbetarna uttrycker frustration över att nuvarande samverkansstrukturer inte ger reella möjligheter att förändra situationen för personerna i dessa ärenden. Det finns en stark samsyn om att kommunen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och regionen behöver arbeta mer integrerat och med ett gemensamt fokus, pröva nya angreppssätt där ansvar och resurser samordnas runt individen, inte runt respektive organisations uppdrag. Erfarenheter från projekt som Stockholmskraften lyfts som exempel på att när kompetenser samlas och ett tätare arbetssätt möjliggörs, förbättras både resultat och motivation. Medarbetarna menar därför att en mer integrerad samverkansmodell är en förutsättning för att personer med långvarigt behov av ekonomiskt bistånd ska kunna få rätt stöd i rätt tid och ges reella möjligheter till förändring.

Enligt medarbetarna har den samordnade individuella planen (SIP), som annars hade kunnat vara ett ändamålsenligt verktyg för målgruppen, gradvis tappat sin funktion i praktiken. Det upplevs ofta som svårt, ibland närmast omöjligt, att få till ett SIP-möte med de aktörer som behöver delta för att skapa en helhetsbild och samordning runt den enskilde. Medarbetarna beskriver också att fler SIP-initieringar har gjorts än vad som framgår av dokumentationen. Många försök att samla berörda parter slutförs inte, vilket innebär att dessa inte dokumenteras i journalen.

Detta utgör inte bara ett strukturellt hinder utan synliggör också den komplexa situation som många personer i målgruppen befinner sig i när de ska försöka driva sitt eget ärende framåt.

Organisatoriska utmaningar

Det framgår av dialogmötet att personalomsättning och tidsbrist försvårar möjligheterna att arbeta systematiskt och genomföra både fördjupade utredningar och möjliggöra ett förändringsarbete. Medarbetare beskriver hur alliansen med en person ofta börjar ta form just när en handläggare slutar, vilket leder till att planeringar avstannar eller behöver startas om. Den återkommande personalomsättningen inom ekonomiskt bistånd gör att kontinuitet i ärendena blir särskilt utmanande och påverkar möjligheterna till ett långsiktigt och tillitsfullt förändringsarbete. *”Det tar ofta två år att fullt ut sätta sig in i ramarna för arbetet med ekonomiskt bistånd. Under den tiden hinner många medarbetare sluta, vilket innebär att erfarenhet försvinner och att en ny, oerfaren handläggare tar över ärendet och behöver börja om från början.”*

Balansen mellan administrativa krav och förändringsarbete framträder som ett genomgående tema. Månatliga ansökningar, nybesök, nya arbetsgifter och löpande administration tar stora delar av arbetstiden, ofta på bekostnad av det långsiktiga förändringsarbetet och det handfasta stöd som skulle behöva ges mer kontinuerligt. Medarbetarna ser att dessa ärenden kräver ett omfattande och kontinuerligt stöd, men att det i praktiken sällan finns tillräckligt med utrymme för detta inom ordinarie handläggning.

Barnperspektivet

Medarbetare beskriver att de i hög grad uppmärksammar barnens situation och upplever att de, inom ramen för givna förutsättningar, hanterar barnrättsperspektivet på ett genomtänkt och ansvarsfullt sätt. Samtidigt råder delade uppfattningar mellan stadsdelsförvaltningarna om i vilken utsträckning barnperspektivet

fångas fullt ut i det dagliga arbetet, även om samtliga menar att fokus på barn har stärkts under senare år.

Medarbetarna är väl medvetna om stadens riktlinjer för hur barnrättsperspektivet ska tillämpas inom ekonomiskt bistånd. I Hässelby–Vällingby stadsdelsförvaltning har särskilda rutiner utvecklats för regelbunden uppföljning genom månadsvisa skrivarstugor som möjliggör en mer systematisk dokumentation av barnkonsekvensanalyser. I samma stadsdelsförvaltning arbetar man också utifrån OKR (Objective, Key Results) med fokus på barnfamiljer för att främja barns uppväxtvillkor. OKR beskrivs som ett målinriktat och strukturerat arbetssätt som innebär intensivare handläggning, med månatliga besök med föräldrarna. Fokus ligger på att stödja föräldrar att nå självförsörjning, och vid behov sänka boendekostnader eller uppnå stabilare boendeförhållanden. Resultatet av det ökade fokuset på barnfamiljer har varit att fler föräldrar kommit ut i egen försörjning. Vad som har fokuserats under och mellan mötena har varierat beroende på att olika föräldrar möter olika hinder för egen försörjning. Arbetssättet anpassas således efter individens behov och förutsättningar. Arbetssättet har bidragit till en fördjupad förståelse för föräldrarnas och familjens situation. Regelbunden kommunikation och täta uppföljningar, har visat sig få god effekt. Föräldrar som fått en mer fokuserad handläggning har också blivit mer samarbetsvilliga, det vill säga att motivation också väckts. Fler fysiska besök har bidragit till långsiktigt positiva effekter både för verksamheten och för familjerna.

Sammanfattningsvis visar dialogmötet en tydlig vilja om att arbeta mer sammanhållet och långsiktigt, kunskap om vad som behöver förändras finns. Samtidigt framgår att organisatoriska förutsättningar som tidsbrist, begränsade insatsmöjligheter, hög personalomsättning och ett splittrat ansvar kraftigt begränsar möjligheterna att möta målgruppens komplexa behov på ett verkningsfullt sätt.

Intervjuer med representanter och sakkunniga

Brukarorganisationen Equal

Equal är en ideell förening och öppen verksamhet i Stockholm som arbetar med personer i socialt utsatta situationer, ofta med kombinationer av psykisk ohälsa, beroendeproblematik eller andra sociala svårigheter. Equal är en brukarorganisation med syfte att ge personer i behov en röst och möjlighet att påverka insatser som berör deras livssituation. Equal erbjuder stöd, rådgivning och vägledning i kontakten med myndigheter, arbetsmarknadsinsatser och hälso- och sjukvård. Per Sternbeck och Yvonne Sjöström deltog

i intervjun och bidrog med Equals perspektiv på målgruppens behov och de utmaningar som personer i socialt utsatta situationer möter i kontakten med ekonomiskt bistånd.

Socialtjänstens arbete med målgruppen

Enligt Per och Yvonne upplever många personer att handläggningen av ekonomiskt bistånd varierar mellan olika handläggare och att kontinuitet kan påverkas vid handläggarbyten. Det innebär att klienter ibland behöver etablera nya relationer och berätta om sin situation på nytt vilket är försvårande för det långsiktiga förändringsarbetet. Per framhåller att det saknas en helhetssyn och att SIP inte blivit det verktyg det var tänkt. SIP-möten resulterar i få konkreta åtgärder, vilket kan bero på att medverkande inte alltid har fullständig kännedom om individens situation eller saknar mandat att fatta beslut vid mötet.

När Equal möter personer i behov av stöd uppfattas aktivitetskraven ofta dominera planeringen inom ekonomiskt bistånd, exempelvis genom omfattande jobbsökande som tar begränsad hänsyn till individens hälsa, förutsättningar och livssituation. Konsekvensen kan bli ökad stress, minskad självkänsla och en växande uppgivenhet: *”Vad händer med människan bakom alla sökta jobb? År efter år, 20–30 ansökningar i månaden – och bara fått nej till svar.”* Enligt Per och Yvonne präglas handläggningen i större utsträckning av regler och kontroll än av delaktighet, stöd och förändringsarbete, vilket riskerar att begränsa individens möjlighet att påverka sin situation.

Arbetsmarknadsinsatser upplevs ofta som otillräckligt anpassade och skapar inte meningsfullhet i den utsträckning att personerna faktiskt uppnår en positiv förändring vilket i sin tur påverkar motivationen. Motivationen och hälsan påverkas också av den ekonomiska stressen som det innebär att leva med försörjningsstöd, vilket förstärks av återkommande avslag på exempelvis hyreskostnader och andre mer oförutsedda utgifter. Per beskriver att målgruppen av olika skäl inte klarar av de krav som ställs utifrån en blandad sjukdomsbild och andra sociala problem, många längtar efter att få vila. Målgruppen vill inte vara aktuella på ekonomiskt bistånd men saknar alternativ till försörjning. Dessa personer uppfyller sällan kraven för sjukersättning, då underlag från hälso- och sjukvården inte ger en helhetsbild av hälsoförhållanden och inte uppfyller Försäkringskassans krav på varaktighet och omfattning.

Målgruppens behov

Per och Yvonne framhåller att målgruppen har behov av långsiktigt, samordnat stöd som utgår från individens faktiska förutsättningar

och livssituation. Insatser behöver utformas genom nära samordning mellan myndigheter och civilsamhälle med kontinuerliga handläggarkontakter som skapar stabilitet och trygghet. Individanpassade åtgärder och meningsfull sysselsättning behöver prioriteras framför kontroll och administrativa krav. För att bryta långvarigt bistandsberoende krävs en helhetssyn som omfattar hälsa, sociala relationer, utbildning, arbetslivsstöd och praktiskt stöd i vardagen. Långsiktiga hållbara lösningar och arbetssätt som utgår från individen, så som IPS-modellen¹⁹ lyfts som centrala för att möjliggöra steg mot egen försörjning. Målgruppen behöver även utrymme för återhämtning och andrum, en känsla av trygghet och respekt, vilket är avgörande för motivationen till att delta i insatser och stärka förmågan i att förändra sin livssituation. Som Per uttryckte det: *“när man är sjuk, ja då orkar man inte med strulet, det är lätt att ge upp”*, vilket understryker vikten av att stödinsatser utformas med förståelse för individens begränsningar och behov av kontinuitet och trygghet.

Klara Hussénus fil.dr. och forskare

Klara Hussénus är fil.dr. och post doc-forskare i socialt arbete. Hennes forskningsområde rör socialpolitik och försörjning, mer specifikt ekonomiskt bistånd. För närvarande undersöker Hussénus orsakerna till att mottagandet av ekonomiskt bistånd har minskat med över 30 procent mellan 2020 och 2023, trots lågkonjunktur och ökade ekonomiska svårigheter i befolkningen. Samtidigt söker sig allt fler till civilsamhällets stödinsatser och skuldsituationen förvärras. Enligt Hussénus beror utvecklingen sannolikt på en kombination av faktorer. Medan strukturell dynamik – så som minskad andel utrikesfödda med kort vistelsetid i Sverige – troligtvis inneburit att behovet av bistånd minskat på befolkningsnivå, betonar hon att utvecklingen också kan ha påverkats av förändrade förutsättningar att ansöka om, och/eller beviljas stöd. En hypotes som inte går att utesluta är att utvecklingen i viss mån återspeglar ett växande icke-mottagande, där personer som i praktiken borde beviljas bistånd eventuellt inte får det.

Utifrån sin tidigare forskning beskriver Hussénus hur socialtjänstens bedömningar präglas av betydande variationer mellan kommuner och handläggare. Forskningen visar att män med arabisk klingande namn tenderar att missgynnas i bedömningar.

¹⁹ IPS (Individual Placement and Support) är en evidensbaserad arbetsrehabiliteringsmodell som hjälper personer med psykisk ohälsa att få och behålla ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Modellen bygger på snabbt jobbsökande utifrån individens egna intressen, med kontinuerligt och individuellt anpassat stöd utan tidsbegränsning.

Parallellt sammanfaller digitalisering, såsom e-ansökningar och automatiserat beslutsstöd, med en ökning av delvisa avslag vilket blir till högre trösklar för redan utsatta grupper.²⁰

Den höga inflationen har samtidigt urholkat riksnormens värde, vilket innebär att även beviljat bistånd i många fall inte täcker grundläggande levnadsomkostnader. Hussénus menar att socialtjänstens arbete riskerar att förskjutas mot kontroll och administration snarare än stöd och långsiktig planering. Hon framhåller att aktivitetskrav, såsom upprepade insatser av arbetsförberedande kurser med moment inriktade på exempelvis CV-skrivande, sällan leder till faktisk progression mot självförsörjning och i vissa fall kan upplevas som åtgärder som urholkar både självkänsla och värdighet hos den enskilde.

Vidare betonar hon vikten av att synliggöra de värderingar som genomsyrar handläggarnas arbete och hur dessa påverkar möjligheterna att uppnå jämlika levnadsvillkor i linje med socialtjänstlagens intentioner. För att stärka professionens kvalitet lyfter hon behovet av utbildningsinsatser för både yrkesverksamma och studenter, särskilt med fokus på kritisk reflektion i mötet med organisationens praktik.

I intervjun lyfts att personer som länge är beroende av ekonomiskt bistånd ofta lever med olika grader av ohälsa, vilket innebär att en sjukdomsbild i varierande omfattning hindrar dem från att lyckas stå till arbetsmarknadens förfogande, även om de skulle vilja. Hussénus menar därför att de krav som ställs måste vara realistiska, genomförbara och utformade så att de stärker snarare än försvagar individens förutsättningar. Hon betonar att insatserna bör utgå från individens situation, värna självbestämmandet och utformas på ett sätt som bevarar värdighet. För personer som befinner sig i gränslandet mellan att vara för sjuka för att arbeta och för friska för att betraktas som sjuka väcker detta frågan om ytterligare krav riskerar att belasta snarare än hjälpa. Med det förstärkta aktivitetskravet som träder i kraft den 1 juli 2026 understryker hon vikten av att insatserna anpassas efter målgruppens faktiska behov för att främja välbefinnande och skäliga levnadsförhållanden.

Avslutningsvis problematiserar Hussénus huruvida det samhällskontrakt som traditionellt förknippats med en grundläggande social trygghet faktiskt består, eller om utvecklingen innebär att principen om att ingen ska behöva leva i fattigdom i Sverige håller på att försvagas.

²⁰ *Differentiating the Poor: Patterns of Discrimination in Decision-Making on Social Assistance Eligibility*, Klara Hussénus 2023.

Projekt Stockholmskraften

Sara Odhner projektleder Stockholmskraften och Christina Mateoni är metodutvecklare från Samordningsförbundet. Det framgår att Stockholmskraften bedrivs i multikompetenta team på jobbtorgen, där socialsekreterare, jobbcoacher och arbetsförmedlare samverkar för att skapa en sammanhållen och parallell stödprocess. Insatserna utgår från BIP-metodiken och använder kartläggningsverktyg som FIA samt spindeldiagram. Både Odhner och Mateoni framhåller att teammodellen ger ett tydligt mervärde genom helhetssyn, ökad trygghet för deltagarna och möjlighet att kombinera insatser på ett sätt som ordinarie verksamheter ofta saknar.

Deltagare upplever ofta lättnad över att få ett samlat stöd. Arbetssättet betonar små, kvalitativa framsteg som motivation och stabilitet, vilket ger mer realistiska etableringsvägar. Genom regelbundna teammöten och utifrån BIP-metodiken följs utvecklingen noggrant och insatser kan därför justeras snabbt om det inte går vägen enligt plan. Det nära arbetssättet gör det möjligt att identifiera bakomliggande orsaker till varför personer står långt från arbetsmarknaden. Ett exempel är när teamet uppmärksammade att en deltagares återkommande avbrott berodde på ansvar för en anhörig; genom att teamet lotsade vidare den anhöriga till andra insatser kunde deltagaren därefter fokusera mer på sina egna behov. Projektet möter individen där den faktiskt står, vilket innebär att adressera de problemområden som är brinnande för individen att hantera.

Projektets lärande stärks genom metodhalvdagar och tid för reflexiv praktik. Reflexiv praktik innebär att handläggare systematiskt reflekterar över sina beslut, bemötanden och insatser tillsammans med kollegor, med målet att förstå vad som faktiskt leder till progression för individen. Genom att stanna upp, analysera mönster och ompröva arbetssätt ökar förutsättningarna att upptäcka hinder, anpassa stödet och skapa mer träffsäkra insatser. Denna kontinuerliga reflektion bidrar både till professionell utveckling och till en mer hållbar och kvalitetssäkrad arbetsprocess.

Projekt FFIA i Göteborgs stad

Göteborgs stad påbörjade år 2019 arbetet med FFIA (Fler Föräldrar I Arbete). Projektet riktar sig till föräldrar som uppstår ekonomiskt bistånd och syftar till att stödja dem mot arbete eller studier, med målet att förbättra barns uppväxtvillkor. Forskning visar att barn gynnas när deras föräldrar arbetar, både under uppväxten och i vuxenlivet. Det är utgångspunkten för att FFIA idag är implementerat i hela Göteborgs stad.

Projektet vänder sig särskilt till föräldrar som varit aktuella inom ekonomiskt bistånd under lång tid, ibland i tiotals år. Arbetssättet skiljer sig från ordinarie handläggning genom att arbetskonsulent och handläggare samkartlägger familjens situation utifrån ett kartläggningsmaterial som inkluderar hela familjens behov. För projektet finns riktade FFIA-handläggare inom ekonomiskt bistånd. Ärendena följs upp gemensamt var tredje månad, vilket är tätare än i ordinarie verksamhet. Insatserna utformas utifrån förälderns delaktighet, med fokus på det som föräldern behöver prioritera för att vardagen och familjens vardag ska fungera. Ofta börjar man med det som stressar föräldern mest, eftersom det underlättar att senare kunna arbeta med andra delar av situationen. Motiverande samtal (MI) är en central metod inom FFIA. Om motivation saknas arbetar man ofta med att synliggöra barnens roll som drivkraft, eftersom de flesta föräldrar vill skapa mer jämlika villkor för sina barn. En utmaning vid implementeringen i vissa stadsdelar har varit att språkbegränsningar gör det svårt för en del föräldrar att tillgodogöra sig samtalen som ligger till grund för behovsinventeringen. I stadsdelar med många föräldrar med språkbegränsningar har man därför anpassat MI-metoden till ett enklare och mer lättillgängligt språk och samtidigt använts också tolk systematiskt vid behov.

Redan tidigt i processen initieras flera parallella insatser. Det kan innebära stöd i att få kontakt med BUP för ett av barnen, samtalskontakt för föräldern eller hjälp till tryggare boendeförhållanden. I vissa fall lotsas föräldrar till föräldrastödsgrupper eller får stöd att ansöka om fondmedel för aktiviteter, vilket ger familjer med långvarigt ekonomiskt bistånd möjligheter som de annars saknat. De kan också lotsa till verksamheter såsom Räddningsmissionen. I andra fall kan relativt små insatser, exempelvis boendestöd, ge stor effekt i vardagen.

Arbetskonsulenterna arbetar nära familjen och samverkar med flera aktörer. Deltagande i FFIA bygger på frivillighet, även om kontakten med Kompetenscenter kan vara tvingande utifrån planeringen med ekonomiskt bistånd. Ett ärende pågår vanligtvis i omkring ett år, och även för föräldrar med lång varaktighet inom ekonomiskt bistånd når ofta uppsatta mål, och som en del av målen även egen försörjning. Projektet fokuserar på långsiktiga lösningar för egen försörjning. Det innebär att studier ibland motiveras som den mest hållbara vägen framåt, även om det inte alltid är den snabbaste vägen till arbete. Arbetssättet kräver mer resurser och nära samarbete mellan de professionella, men det är en investering som återbetalar sig när familjer uppnår egen försörjning.

Många föräldrar saknar inledningsvis orken att ta tag i alla delar av sin situation och behöver ett tydligt stöd för att förändringsprocessen ska komma i gång. Efter en tid i FFIA uttrycker föräldrarna ofta stor glädje och stolthet över sina framsteg

och delar gärna med sig om de förändringarna som märks i barnens vardag. Detta ger medarbetare i FFIA en tydlig bild av hur hela familjen utvecklas under processen. Det framgår tydligt att barns uppväxtvillkor förbättras när föräldrar etablerar sig i studier eller arbete. Hela familjen utvecklas och växer av dessa förändringar.

Socialtjänstinspektörernas analys

Sammantaget visar granskningen både styrkor och utvecklingsområden i arbetet med ekonomiskt bistånd hos de granskade stadsdelsförvaltningarna. Även om urvalet kunde ha skilt dem åt, var mönstren desamma och styrkorna och utvecklingsområdena gemensamma.

Barnrätt

Granskningen visar att barnrättsperspektivet kan stärkas och tillämpas ännu mer konsekvent i de granskade ärendena i linje med det stödmaterial som socialförvaltningen tagit fram för arbetet med barnrättsperspektivet inom ekonomiskt bistånd²¹. Genom regelbundna och uppföljande kartläggningar av barns situation i långvariga ärenden kan de granskade stadsdelsförvaltningarna bättre förebygga och upptäcka risker kopplade till långvarigt ekonomiskt bistånd. Detta ger större möjlighet att säkerställa goda levnadsvillkor, såsom materiell standard, delaktighet i fritidsaktiviteter, skolgång, hälsa och trygghet för barnen. Mer systematiska kartläggningar och fler hembesök skulle skapa en bättre insyn i barns behov och stärka förutsättningarna att sätta in rätt stöd i rätt tid.

Barnkonsekvensanalyser syns allt oftare i granskningen under de senaste åren, vilket tyder på en positiv och pågående utveckling. För att ytterligare stärka barnkonsekvensanalysens träffsäkerhet är det viktigt att komplettera dessa med mer individuella bedömningar utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Granskningen visar att individuella bedömningar vid avslagsbeslut ibland ersätts av standardiserade formuleringar om barns långsiktiga nytta av föräldrarnas etablering på arbetsmarknaden. För att stärka barnets möjlighet att bli hört och säkerställa att barnets bästa integreras i den samlade bedömningen kan arbetssättet utvecklas ytterligare. Genom att kombinera forskningssatsningar med individuella bedömningar kan handläggarna säkerställa att barnets bästa alltid vägs in på ett strukturerat och rättssäkert sätt. Denna balansgång är komplex och kräver professionellt omdöme som inkluderar

²¹ Stödmaterial för Barnrättsperspektivet vid handläggningen av ekonomiskt bistånd, socialförvaltningen 2020.

reflekterande och strukturerat arbetssätt stärker kvaliteten i beslutsfattandet och barnens delaktighet.²²

Att göra barn delaktiga inom ekonomiskt bistånd är en komplex uppgift, men också en viktig möjlighet till att stärka barnets inflytande och rättigheter enligt barnkonventionen. Delaktigheten behöver anpassas efter barnets ålder, mognad och förmåga att förstå situationen. I många fall kan delaktighet via föräldrarna vara tillräcklig. Granskningen visar dock att det finns flera tillfällen där det hade varit värdefullt att göra barnen direkt delaktiga, särskilt när det ansökta biståndet riktas direkt till barnet. Det kan också vara aktuellt när unga har deltagit på möten eller svarat i telefon och samtidigt uppvisat oro som behöver bemötas på ett ansvarsfullt sätt. Utredande följdfrågor är viktiga för att frigöra barnet från ansvar och säkerställa att barnets behov av eventuellt stöd utreds och tillgodoses. Det handlar även om att beakta barn som anhöriga till föräldrar som ofta lever med skam, skuld och stress, känslor som kan påverka barnens egen skam- skuld- och stressnivå.

En förstärkning av nuvarande arbetssätt skulle kunna vidareutvecklas inom för pågående metod och projekt inom Hässelby- Vällingby stadsdelsförvaltning, både utifrån månatliga skrivarestugor och OKR med särskild fokus på föräldrar. Dialogmötet visar att barnrättsperspektivet är ett prioriterat utvecklingsområde och att arbetet med att implementera perspektiv pågår kontinuerligt inom enheterna. Barnrättsperspektivet har förstärkts och förtydligats under den femårsperiod som granskningen omfattar, vilket innebär att tillämpningen sannolikt ökat generellt över tid för alla ärenden vars hushåll inkluderar barn inom ekonomiskt bistånd. Granskningen lyfter dock vikten av att särskilt prioritera *långvariga ärenden* inom ramen för ett tydligt och systematiskt tillämpat barnrättsperspektiv, då dessa barn löper högre risk för den utsatthet som långvarigt bistånd kan bidra till.

Vidare har granskningen identifierat projektet FFIA i Göteborg, som utgår från hela familjens behov när insatser för föräldern utformas. Detta arbetssätt skulle kunna vidareutvecklas och integreras i pågående initiativ och projekt inom Stockholms stad, med särskilt fokus på föräldrar och hela familjens behov. Syftet är att ytterligare trygga barns uppväxtvillkor och minska risken att föräldrars arbetslöshet påverkar barnens möjligheter att komma ut i arbete som vuxna.

²² Barnrättsperspektiv i ekonomiskt bistånd – Analys, T. Holappa jur. dr i offentlig rätt 2025.

Metoden inom FFIA liknar till stor del arbetssättet inom Stockholmskraften, där helhetsperspektivet på individens situation innebär att familjens sammansatta behov inkluderas när dessa utgör hinder för egen försörjning. Utifrån arbetet med OKR prioriterar handläggare redan barnfamiljer, vilket skulle kunna kombineras med resurser inom projekt Stockholmskraften för att särskilt stärka arbetet med barnfamiljer som varit aktuella länge inom ekonomiskt bistånd.

Jämställdhet

Analysen av de granskade ärendena har genomförts uppdelat på kön för att identifiera eventuella omotiverade skillnader i handläggningen. Även om urvalets begränsade storlek inte medger generella slutsatser för hela populationen, framträder tydliga mönster som ger värdefulla insikter för utveckling av arbetet.

Granskningen visar att kvinnor med mycket lång varaktighet inom ekonomiskt bistånd oftare än män är ensamstående förälder med ansvar för minderåriga barn. Deras situation präglas ofta av begränsade språkkunskaper, frånvaro av gymnasieutbildning, fysisk och psykisk ohälsa samt begränsad arbetslivserfarenhet. Trots att arbetsmarknadsinsatser och språkstudier i det granskade ärendena erbjuds i liknande omfattning för kvinnor som för män, tar inte insatserna alltid hänsyn till de faktorer som påverkar deras vardag mest, såsom omsorgsansvar för barn, långvarig stress men mindre möjligheter till återhämtning, samt synliggörande av faktiska problem sett till hela familjens behov. Kvinnor som dessutom utsatts för relationsvåld kan behöva ett mer långsiktigt stöd även efter att våldet upphört. Att systematiskt dokumentera och följa upp dessa behov kan bidra till att insatserna blir mer individanpassade och stärker både trygghet och möjligheter till etablering.

Denna analys visar potential att utveckla handläggningen genom att systematiskt beakta könsspecifika förutsättningar och behov. Genom att särskilt identifiera och stödja ensamstående kvinnor med barn kan socialtjänsten inte bara stärka deras möjligheter till självförsörjning utan även bidra till förbättrade uppväxtvillkor för barnen. Ett mer strukturerat och proaktivt arbete i denna riktning kan göra skillnad för familjers långsiktiga trygghet och möjliggöra utveckling vilket också framgår i ovan analys kring barnrätt.

Stockholms stad har ett pågående projekt ”kvinnors etablering” som ska samordna stöd för att hjälpa utrikesfödda kvinnor med kort utbildning att hitta jobb eller börja studera. Stödet är individanpassat och utgår från samarbete mellan staden och Arbetsförmedlingen. Dock har projektet inte varit synligt i granskningen men är bra att det finns för att jämma ut skillnaderna

mellan kvinnor och mäns möjligheter att komma ut i egen försörjning utifrån kvinnors specifika stödbehov.

Trygghet och säkerhet

Granskningen visar att dokumentationen i de granskade ärendena generellt respekterar den enskildes integritet och möjliggör uppföljning av ärendets utveckling. Kvaliteten varierar mellan ärenden, handläggare och tidsperioder, med ett tydligt resultat om att närmre och intensivare handläggning ger större förståelse för individens situation och kan skapa tydligare framsteg. Planering, villkor och krav dokumenteras främst i månatliga bedömningar, medan förändringsplanerna kan stärkas genom regelbundna revideringar. Små framsteg riskerar annars att gå obemärkt förbi, en möjlighet för framtiden är att tydligare synliggöra dessa i dokumentationen för att ge både handläggare och individ mer motivation och något som går att följa upp.

En central möjlighet till förbättring är att påbörja fördjupade utredningar redan efter cirka tio månader, i linje med stadens riktlinjer. Detta gäller även när problematiken framstår som diffus, eftersom detta är själva syftet med en fördjupad utredning. För att upprätthålla rättssäkerheten behöver utredningen som ligger till grund för beslut om insatser baseras på den enskildes faktiska situation och förutsättningar. Det innebär att utredningen måste kartlägga de bakomliggande orsakerna som hindrar egen försörjning. När ärenden blir långvariga finns det anledning att göra om utredningarna så att insatser och beslut vilar på den enskildes faktiska förhållanden och innehåller uppgifter som är tillräckliga, väsentliga och ändamålsenliga. De fördjupade utredningarna skulle få större genomslag om de initieras i tid, när tidsfönstret för motivation och tron på förändring är större. Det ger bättre förutsättningar för att utforma relevanta insatser i tid och därmed hitta realistiska vägar mot självförsörjning.

Handläggare har dock uppgett att bedömningsinstrumentet FIA upplevs som tungt och svårt att genomföra, vilket kan påverka användningen i praktiken. Att prioritera fördjupade utredningar innebär också att handläggare behöver frigöra tid till socialt förändringsarbete för individer med omfattande behov. Samtidigt finns det anledning att följa upp hur arbetet med FIA har implementerats, för att säkerställa att metoden används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, eller för att se över hur vi annars ska arbeta med fördjupade utredningar.

En annan utmaning kopplad till trygghet och rättssäkerhet rör variationer i planeringar och bedömningar, som främst verkar bero på handläggare och tidsperiod snarare än att konsekvent utgå från

den enskildes faktiska behov och förutsättningar. Detta framkommer både i ärendegranskningen och i intervjuer med brukarorganisationen Equal samt forskaren i socialt arbete, Hussénus. Eftersom ekonomiskt bistånd utgör en del av samhällets yttersta skyddsnät och täcker individens mest grundläggande behov, kan plötsliga förändringar i krav och bedömningar få stora konsekvenser för den enskildes trygghet och ekonomiska stabilitet. När förutsägbarheten utmanas påverkas även rättssäkerheten.

Hussénus forskning har visat att män med arabiskt klingande namn tenderar att missgynnas i bedömningar, något som inte framkommit och inte kan bekräftas utifrån de granskade ärendena. Däremot framträder skillnader mellan de som kan uttrycka sina behov tydligt och de som, av olika skäl, har svårt att föra sin talan. Bland dessa i de granskade ärendena återfinns ofta utlandsfödda personer med begränsade språkkunskaper, men även andra grupper som av olika anledningar har svårt att driva sitt eget ärende. Detta ställer ökade krav på handläggningen för att säkerställa en trygg och rättssäker process.

För att minska dessa variationer och stärka förutsägbarheten behöver handläggningen utvecklas mot en mer sammanhållen och konsekvent struktur som skapar kontinuitet, även när organisatoriska utmaningar som personalomsättning uppstår. En systematisk modell för överlämningar vid handlägggarbyten, där planering och bedömningar följer individens situation utan avbrott, kan bidra till en stabilare och tryggare process. Dessa långvariga ärenden skulle i första hand prioriteras för handläggare som har varit verksamma på arbetsplatsen under en längre tid.

Kvaliteten i bedömningarna behöver samtidigt stärkas genom att krav och insatser tydligare grundas i analyser av den enskildes förmågor och aktuell livssituation.

Självbestämmande och integritet

Granskningen visar att autonomi och självständighet är starka drivkrafter hos målgruppen särskilt i början av aktualisering. Nästan alla uppvisar initialt en tydlig vilja att ta kontroll över sin situation, vilket motsvarar det korta "motivationsfönster" som forskningen identifierat.²³ Detta bekräftas både i granskningen, dialogen med medarbetare och i intervjuer. Dock visar arbetssätt som förenas av intensivare handläggning och motiverande samtal så som OKR,

²³ *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten*. Socialstyrelsen 2021.

FFIA och Stockholmskraften att ökad delaktighet och motivation går att väcka, i synnerhet genom att lyfta fram barnen som drivkraft.

I granskningen framgår att upprepade misslyckanden och standardiserade insatser påverkar möjligheten till förändring och motivation. Även när personer görs delaktiga i planeringen får de ofta begränsad möjlighet att påverka innehållet på ett meningsfullt sätt då insatser är alltför standardiserade. Rutinmässiga krav, som att söka 20–30 jobb per månad, fungerar ofta mer som kontroll än stöd och leder inte närmare arbete visar både granskning och genomförda intervjuer. Bedömningar bör istället utgå från individens faktiska förutsättningar, utbildning, erfarenhet och realistiska möjligheter på arbetsmarknaden.²⁴ Exempel från granskningen visar att standardkrav kan ge tusentals avslag på jobbsökanden utan önskad effekt, vilket understryker behovet av mer individanpassade och realistiska krav som samtidigt stärker värdigheten.

Resultaten visar att motivation och självkänsla kan urholkas över tid när insatserna inte leder framåt. För att förebygga långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd behöver planeringen vara individanpassad och ge den enskilde möjlighet att styra innehållet. Rätt tajming av insatser är central för effekt, och arbetssätt som stärker delaktighet och anpassar insatser efter individens behov kan skapa långsiktiga, positiva förändringar.²⁵

Tillgänglighet

Granskningen visar att tillgängligheten påverkas av flera samverkande faktorer. Handläggare använder i hög utsträckning telefonkontakt för att skapa kontinuitet mellan de få fysiska tillfällena för möten, och tolk används generellt när behov finns. Fysiska möten genomförs i genomsnitt endast en gång per år, vilket begränsar möjligheterna att upptäcka förändringar i den enskildes situation. Samtidigt kan den enskilde ha kontakt på jobbtorget där förändringar kan upptäckas och vid behov kommuniceras.

Hussénus lyfter också att digitaliseringen av ekonomiskt bistånd skapar högre trösklar för redan utsatta grupper²⁶, vilket understryker behovet av att säkerställa fortsatt tillgänglighet i flera

²⁴ *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, Prop. 2015/16:136*, Socialdepartementet 2016.

²⁵ *Ett förebyggande perspektiv på ekonomiskt bistånd: en kunskapsöversikt om insatser som kan motverka eller minska behovet av ekonomiskt bistånd*, FOU i Väst. Bergström G., Isaksson M. och Petrini, E, 2022.

²⁶ *Differentiating the Poor: Patterns of Discrimination in Decision-Making on Social Assistance Eligibility*, Hussénus K2023.

kommunikationskanaler. Genom att utveckla mer flexibla och tätare kontaktvägar kan förändrade behov fångas upp i tid och insatser anpassas mer träffsäkert.

Granskningen visar även att information inte sällan missförstås, och att missuppfattningar kring krav och villkor är vanligt förekommande. I flera fall har insatser avslutats på grund av att nödvändiga anpassningar inte kunnat genomföras, antingen på grund av bristande språkförståelse eller på grund av misstänkta eller diagnosticerade funktionsnedsättningar. Dessa utmaningar präglar också handläggningen i varierad grad. För att stärka både delaktighet och träffsäkerhet framöver behöver arbetsprocesserna i högre grad erbjuda anpassade arbetssätt som tydliggör och tillgängliggör information, samtidigt som de ger bättre förutsättningar att fånga upp den enskildes resurser, förmågor och behov.

Att många har svårt att uttrycka sina behov både muntligt och skriftligt påverkar inte bara kontakten med socialtjänsten utan även möjligheterna att få gehör hos andra aktörer, såsom exempelvis hälso- och sjukvården. När kommunikationen brister riskerar krav, insatser och bedömningar att missa centrala delar av den enskildes livssituation och därmed göra delar av samhällets stöd mindre tillgängligt.

Helhetssyn och samordning

Granskningen visar att mycket långvariga ärenden inom ekonomiskt bistånd, där arbetslöshet är det främsta hindret för egen försörjning, ofta präglas av en komplex social situation. Flera faktorer samverkar, exempelvis sjukdom och ohälsa, språksvårigheter, avsaknad av privat nätverk och ekonomisk stress. Även mer dold problematik såsom våld i nära relationer, trauman, missbruk samt svårigheter kopplade till familje- eller boendesituation är vanligt förekommande och påverkar individens arbetsförutsättningar. För att ge relevant och långsiktigt stöd krävs förståelse för samspelet mellan dessa faktorer och en gemensam samsyn mellan alla involverade myndigheter kring resurser och behov. Både ärendegranskningen, dialogmöte och intervjun med Equal visar att dagens samordning är utmanande, vilket påverkar målgruppens möjligheter. Inom socialtjänsten, särskilt mellan ekonomiskt bistånd och jobbtorg, framkom en bättre samordning och större samsyn. Samtidigt var förutsättningarna för mer individanpassade insatser fortfarande begränsade.

Samordningsmöten mellan myndigheter ledde sällan till ett effektivt samordnat stöd. Det framkommer också genom dokumenterade möten att insatser saknas som kompletterar och jackar i varandra.

Detta försvåras särskilt av utmaningarna i samarbetet med regionen, varpå ett mer hälso- och rehabiliterande perspektiv lätt riskerar att falla bort. Hussénius bekräftar detsamma, att många långvariga biståndstagare lever med olika typer av ohälsa och att kraven på arbetsfokuserade insatser måste vara realistiska och samordnade med vården. Målgruppen skulle behöva ett mer handfast stöd för att få gehör hos hälso- och sjukvården, så att rehabiliterande insatser från regionen kan integreras i planeringen mot egen försörjning. SIP som samordningsverktyg har inte fått det genomslag som avsetts för denna målgrupp. Utmaningen är i huvudsak strukturell snarare än individuell. Både professionella aktörer och brukarorganisationer uttrycker tveksamhet kring SIP:s faktiska förmåga att fungera som ett effektivt instrument för samordning, särskilt eftersom målgruppens behov ofta är komplexa, långvariga och diffusa till sin karaktär. Detta försvårar identifieringen av när SIP ska initieras samt vilka aktörer som behöver involveras vid rätt tidpunkt.

Granskningen visar vidare att det saknas ett tydligt och sammanhållet huvudansvar för helheten, vilket leder till att samordningen blir fragmenterad och otillräcklig i förhållande till målgruppens behov. För att SIP ska få avsedd effekt krävs ett gemensamt och mer fokuserat åtagande från socialtjänsten, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och hälso- och sjukvården. Ansvarsfördelning, prioritering och gemensamma arbetssätt behöver inte bara tydliggöras, utan också följas upp och säkerställas i praktiken i arbetet med målgruppen.

Samverkansstrukturer som FINSAM och Kommunhubben har etablerats under åren, men ger idag begränsad effekt för de granskade ärendena. Under dialogen lyftes att ärenden ofta tas upp i dessa forum, men att det inte alltid leder till konkreta förslag eller gemensamma beslut om fortsatt hantering. Ofta blir det snarare att "alla ser problemet men ingen ser lösningen", vilket tydliggör att samsyn kring den enskildes faktiska behov saknas och att de insatser som finns idag inte räcker för målgruppen. Här bör det samtidigt framhållas att avsaknaden av bredare och fördjupade utredningar försvårar för den samlade professionen att enas om en gemensam riktning när väsentliga delar inte är kartlagda. Detta gör också att samordningens effekt minskar.

Även om utmaningar såsom bristande sjukdomsinsikt och varierande arbetsförmåga finns, framhävs samtidigt möjligheter: med rätt stöd kan personer som länge stått långt från arbetsmarknaden börja ta små, men viktiga steg mot egen försörjning. Erfarenheter från projekt som Stockholmskraften visar att när kompetenser samlas i multikompetenta team och insatser kan bedrivas parallellt, ökar både deltagarnas motivation och möjligheten till konkret förändring.

Det som tydligt framträder som framgångsfaktorer för helhetssyn och samordning är ett närmare och mer intensivt arbetssätt runt den enskilde, gärna i samhandläggning med andra myndigheter. När flera aktörer samlas och insatser kan planeras parallellt skapas bättre förutsättningar för kontinuitet, gemensam förståelse och långsiktiga resultat. Granskningen framhåller också värdet av reflexiv praktik inom ramen för ett teambaserat arbetssätt. Den reflexiva praktiken skapar strukturer för gemensam analys, delat ansvarstagande och systematiskt lärande mellan professioner. Arbetssättet ligger också i linje med intentionerna i den nya socialtjänstlagen (2025:400), där ett mer teambaserat och samordnat stöd lyfts fram som centralt för att ge individen ett sammanhållet och hållbart stöd. Dessa framgångsfaktorer bygger i huvudsak på resultat från den danska BIP-studien men har återspeglats i granskningens alla delar.

Kunskapsbaserad verksamhet och effektivitet

Kunskapsbaserad verksamhet innebär att insatser utformas och genomförs i linje med vetenskap, beprövad erfarenhet och individens och professionens erfarenheter. Effektivitet innebär att resurser används på bästa sätt för att uppnå verksamhetens mål, så att insatserna ger största möjliga nytta för de individer som deltar. Tillsammans skapar kunskap och effektiv resursanvändning förutsättningar för insatser som både är relevanta och resultatdrivande.

Grunden för en kunskapsbaserad verksamhet syns tydligt i flera delar av de granskade resultaten. Det finns en intention att systematiskt kartlägga individens behov och resurser utifrån instrument som IB och FIA, vilka kan ge en solid grund för att anpassa insatserna förutsatt att kartläggningarna genomförs med kvalitet och väver in personens egna erfarenheter, behov och situation. Den kunskapsbaserade ansatsen försvagas av att uppföljningar inte sker enligt stadens riktlinjer, det vill säga att kunskapsinhämtningen uteblir och små förändringar inte synliggörs.

Motiverande samtal är en förankrad kunskapsbaserad metod inom staden och som med fördel används tillsammans med olika bedömnings- och utredningsinstrument för att de ska ge ett bättre utfall. Samtalen som framgår av granskningen behöver i större utsträckning fånga den enskildes erfarenheter, vilket kan innebära att samtalsmetoden behöver förstärkas i arbetet med målgruppen. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) visar

i en systematisk översikt²⁷ att deltagare med varaktigt försörjningsstöd upplever störst framgång när insatserna utformas efter den enskildes önskemål, vilket ökar chansen till faktisk etablering. Vidare behöver också hänsyn tas till att intensifiera arbetet när tidsfönster av motivation oftast är som störst, det vill säga i det initiala skedet av ett ärende.²⁸

De samordningsutmaningar som beskrivits tidigare inom andra kvalitetsområden gör det svårt att omsätta kunskap i praktiken. Det försvårar också ett effektivt arbete med målgruppen och bidrar till att planeringar riskerar att bli långvariga och stagnera. Resultatet från BIP-studien och vad som redan kan skönjas i det pågående projektet Stockholmskraften exemplifierar hur målgruppsanpassade metoder kan främja både engagemang och resultat. Deltagare i dessa program upplever att insatserna är konkreta, handlingsinriktade och lätta att relatera till i vardagen, vilket ökar motivation och delaktighet. Dialogen med medarbetare och intervjuer med sakkunniga visar också på att när arbetet sker nära personer, så kan motivation väckas vilket bidrar till förändringsbenägenheten. Det innebär att målgruppen utöver att få ingå tvärkompetenta team med möjlighet till parallella insatser också gynnas av att handläggare ägnar mer tid till alliansskapande förändringsarbete än administrativa krav och kontroll. Dock kvarstår betydande strukturella och organisatoriska utmaningar som begränsar handläggares möjligheter att effektivt stödja personer med långvarigt ekonomiskt bistånd, där arbetslöshet utgör det primära försörjningshindret. Dessa begränsningar påverkar såväl handläggarens handlingsutrymme som potentialen att åstadkomma varaktiga förändringar för målgruppen.

Slutord och rekommendationer

Kvalitetsgranskningen visar att målgruppen arbetslösa med mycket långvarigt behov av ekonomiskt bistånd har komplexa behov som kräver sammansatta, flexibla och samordnade arbetssätt. Framgångsrika metoder har identifierats vilka behöver förstärkas och möjliggöras i praktiken, med tydlig organisatorisk förankring. I och med det förstärkta aktivitetskravet från den 1 juli 2026 blir det särskilt viktigt att arbetssätt och insatser stärker målgruppens

²⁷ *Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd. En systematisk översikt.* Statens beredning för medicinsk och social utvärdering 2022.

²⁸ *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten.* Socialstyrelsen 2021.

välbefinnande, främjar långsiktiga lösningar och integrerar ett hälsofrämjande och återhämtningsinriktat perspektiv.

- Systematiskt kartlägga barns situation i hushåll med långvarigt behov av ekonomiskt bistånd samt säkerställa att barn ges möjlighet till delaktighet och inflytande i beslut som rör dem utifrån ålder, mognad och lämplighet.
- Förstärka både det förebyggande- och barnrättsperspektivet inom ekonomiskt bistånd genom att särskilt fokusera på och initiera ett närmare samordnat arbetssätt med föräldrar, för att möjliggöra tidigare etablering i arbete eller studier.
- Systematisera arbetet med fördjupade utredningar för att kartlägga bakomliggande orsaker och faktiska behov hos personer med komplex problematik, för att möjliggöra väl matchade och rätt riktade insatser.
- Utveckla arbetet med att stärka kontinuiteten för målgruppen, för att minimera avbrott i planering och genomförande samt skapa förutsättningar för ett alliansbyggande och långsiktigt förändringsarbete.
- Förstärka det pågående stadsövergripande utvecklingsarbetet med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Region Stockholm och samordningsförbundet för nära samordning på indikerad nivå, med helhetssyn och motivationshöjande insatser som utgår från individens behov, går bortom standardiserade lösningar och särskilt fokuserar på hälsa och återhämtning. Ett arbetssätt som tar avstamp i BIP²⁹.

²⁹ BIP står för Beskæftigelses Indikator Projekt, en dansk studie som mätt progression hos personer med komplexa behov för att förstå vad som hjälper dem vidare till arbete eller studier.