

Slutrapport
- Genomlysning av
försörjningsstödsprocessen

Helsingborgs stad

*Fredrik Markstedt,
Henrik Fagerlind,
Joanna Hägg, Tobias
Bjöörn, Lena Brönnert
och Johan Skeri*

Mars 2015

Innehållsförteckning

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Sammanfattning | 1 |
| 2. | Inledning | 5 |
| 2.1. | Uppdrag och syfte..... | 5 |
| 2.2. | Genomförande..... | 5 |
| 2.3. | Slutrapportens disposition | 8 |
| 3. | Nuläge..... | 9 |
| 3.1. | Förutsättningar i Helsingborgs stad | 9 |
| 3.2. | Ansvar och organisation..... | 10 |
| 3.3. | Analys av nuläget..... | 11 |
| 3.4. | Utvecklingsområden utifrån nulägesanalysen | 15 |
| 4. | Identifierade utvecklingsområden | 16 |
| 4.1. | Kunskap och kännedom | 16 |
| 4.2. | Kontinuitet och kompetens | 17 |
| 4.3. | Organisation och resurser | 18 |
| 5. | Resurser och aktiviteter | 20 |
| 5.1. | Förbättra nyttjandet av befintliga resurser | 20 |
| 5.2. | Prioriteringar i det fortsatta utvecklingsarbetet | 21 |
| 5.3. | Vikten av struktur och styrning i det fortsatta utvecklingsarbetet | 23 |
| 5.4. | Avslutande ord | 23 |

Bilagor

Bilaga 1 PM Jämförelser och omvärld

Bilaga 2 PM Målgruppsanalys

Bilaga 3 PM Värdeflödesanalys

Bilaga 4 PM Försörjningsstödshandläggningen

Bilaga 5 PM Inventering av arbetsmarknadsinsatser

1. Sammanfattning

Kort om uppdraget

PwC har på uppdrag av ledningen för Arbetsmarknadsförvaltningen genomfört en genomlysning av försörjningsstödsprocessen, från ansökan till avslut. Uppdragets syfte har varit att hitta en, för klienten och organisationen, smidig väg till egen försörjning.

Genomlysningen, som pågått under perioden juni 2014 - februari 2015, har omfattat omvärldsbevakning, målgruppsanalys, analys av handläggningsprocessen, samt inventering av arbetsmarknadsinsatser. I uppdraget har även totalt sex värdeflödesanalysdagar genomförts med medarbetare från de olika enheterna som berörs inom Arbetsmarknadsförvaltningen. Totalt har ca 120 medarbetare involverats och medverkat i en eller flera av de aktiviteter som genomförts inom ramen för uppdraget.

Samtliga aktiviteter har utgått från PwCs övergripande analysmetod NÖHRA. Nuläge (N), önskat läge (Ö), hinder (H), resurser (R) och aktiviteter (A). De delområdesrapporter, så kallade PM, som PwC lämnat i uppdraget har alla varit utformade enligt denna analysmetod.

Tre huvudsakliga utvecklingsområden

Utifrån nulägesanalysen kan vi se följande tre huvudsakliga utvecklingsområden, vilka i fortsättningen av rapporten analyseras enligt vår NÖHRA-metodik.

Ett första utvecklingsområde är **kunskap och kännedom**. Kortfattat visar nulägesanalysen att det saknas tillräckligt detaljerad information för styrning, ledning och kontroll samt att det inte finns garantier för att klienter hamnar i rätt insats, eller att rätt insats finns tillgänglig. Avseende det önskade läget kan bland annat nämnas att utvecklingsarbetet i förlängningen bör resultera i att:

- Rätt nyckeltal och indikatorer finns för styrning, uppföljning och kontroll
- Överblick över insatsutbudet för handläggare

Hindren som uppmärksammas inom utvecklingsområde kunskap och kännedom härstammar i flera avseenden från uppmärksammade svårigheter att få ut tillförlitlig data från verksamhetssystemet. Vår uppfattning är även att det finns allt för många övergripande nyckeltal och indikatorer. Genomlysningen ger även tydliga signaler om otydligheter i förväntansbilden mellan handläggare och utförare. Sammantaget finns ett behov av att se över kunskapsnivån om insatsutbudet hos handläggare och förväntningarna på resultat.

Ett andra utvecklingsområde rör **kontinuitet och kompetens**. Vi ser att idag har klienten för många kontakter med olika funktioner inom förvaltningen, det sker för många byten av handläggare och många klienter hamnar i fel insatser, samtidigt som rätt insatser uppfattas saknas för vissa målgrupper. Avseende det önskade läget

kan bland annat nämnas att behov och önskemål finns om att utvecklingsarbetet i förlängningen ska resultera i att:

- Fler kompetenser involverade i teamet runt klienten i utredningsprocessen
- Tillgången till stöd- och specialistfunktioner är väl avvägd

Avseende hinder inom utvecklingsområdet kontinuitet och kompetens kan bland annat nämnas otydligheter i roll och ansvarsfördelning mellan generalist och specialistfunktioner. Nuvarande organisatoriska uppdelning i Entrén, UC och Uppdrag (insats) upplevs i sig som ett hinder för ett effektivt klientflöde. I detta finns tydliga inslag av brister i kännedom och förståelse för varandras roller och ansvar.

Det tredje utvecklingsområdet kretsar kring **organisation och resurser**, där vi menar att utvecklingsstaben inte i tillräcklig utsträckning arbetar tillsammans och enhetligt. Vidare utnyttjas inte resurserna för insatser optimalt och vuxenutbildningen utnyttjas inte tillräckligt som ett medel för att stötta försörjningsstödstagare mot egen försörjning. Det önskade läge som identifieras är att verksamheten, på klientens resa till egenförsörjning, är anpassad efter klientens behov och förutsättningar och flexibel utifrån hur behoven förändras över tid. Vidare önskas att tillgången till stöd- och specialistfunktioner samt utformningen av insatser är väl avvägd och framvuxen ur reella behov och en god analys av effekter, best practice samt beprövad erfarenhet.

De huvudsakliga hindren inom det tredje och sista utvecklingsområdet går i flera avseenden att koppla samman till den kultur och kontext som utvecklats över tid i form av att styrning, arbetsätt och samverkan inom respektive verksamhetsområde inte alltid utgått från principen att ha klienten i centrum. Istället arbetar organisationen i vad vi kallat stuprör, såväl i själva handläggningsprocessen, i överföringen mellan enheter/verksamheter samt inom utvecklingsstaben.

Handlingsplaner och det fortsatta utvecklingsarbetet

Vår bedömning är att organisationen i vissa delar kan behöva skjuta till resurser i form av tid alternativt ekonomiska medel för att avhjälpa de hinder som identifierats. Samtidigt är vår uppfattning att flertalet av de hinder som synliggjorts kan avhjälpas via tydliggöranden, utveckling eller förändrat nyttjande av befintliga resurser.

Genomlysningens resultat och analys av nuläget, tydliggörandet av det önskade läget inom de tre utvecklingsområdena och synliggörandet av huvudsakliga hinder inom respektive område ger enligt vår uppfattning tydliga signaler om vad som bör präglade det fortsatta utvecklingsarbetet. Därför rekommenderar vi förvaltningen att prioritera och utveckla sin förmåga till **målgruppsanalys** och **behovsanalys** samt att verka för en **insatsplattform** som kännetecknad av tvärkompetens och flexibilitet vad gäller stöd till individen.

Vår bedömning av dessa prioriteringar präglar även de handlingsplaner som arbetats fram tillsammans med förvaltningens ledningsgrupp och i dialog med

berörda medarbetare inom förvaltningen på kort (det närmaste året), mellanlång (1-2 år) och lång sikt (3-4 år).

På kort sikt bör utvecklingsarbetet bland annat omfatta förfinad uppföljning på olika nivåer i organisationen och en utveckling av verksamhetssystemen i förvaltningen. Arbetet bör även omfatta rutiner och arbetssätt som möjliggör en systematisk kvalitativ och kvantitativ behovsanalys som underlag för vilket insatsutbud som ska och bör finnas tillgängligt för försörjningsstödstagarna.

Det finns även ett behov av en djupare analys och kategorisering av de medborgarkontakter med Entrén som inte resulterar i att ett ärende inleds. Arbetet med att skapa förståelse för och utforma flöden, processer och resurser kring klienten bör även påbörjas. Häri ligger även att kontinuerligt och på ett systematiskt sätt fånga upp klienternas upplevelser och erfarenheter, exempelvis via klientråd.

På mellanlång och lång sikt rekommenderar vi att arbetet med att skapa förutsättningarna för en fördjupad kartläggning kring den enskilde klientens behov och förmågor prioriteras. I detta ligger även att se över möjligheten till mer individanpassade insatser som del i utredningsprocessen.

Genomlysningen har som tidigare nämnts identifierat att för många klienter hamnar i fel insatser och det finns även en frustration av att insatser saknas för vissa målgrupper. Tydliga signaler finns även om otydligheter i förväntansbilden mellan handläggare och utförare. Vidare finns ett behov av att se över kunskapsnivån om insatsutbudet hos handläggare och förväntningarna på resultat.

Med beaktande av ovan och utifrån de förutsättningar och möjligheter som finns rörande utformning på beslut om insats bör arbetet med att utforma en insatsplattform över tid prioriteras. Detta för att hitta en struktur och anpassat arbetssätt som bidrar till att handläggare och utförare på ett bättre sätt nyttjar varandras kompetens och erfarenhet i utformning och anpassning av insats.

På lång sikt ser vi även ett behov av att aktiviteter måste vidtas för att klienterna ska uppleva att de har en huvudhandläggare och att tillgången till stöd- och specialistfunktioner är väl avvägd för att stötta såväl klienten som den enskilde handläggaren i arbetet med att uppnå egen försörjning.

Avslutande medskick

Att åstadkomma en faktisk förändring i befintlig försörjningsstödsprocess för att uppnå de önskvärda resultaten är och kommer att vara en utmaning. I genomlysningen har ett antal risker identifierats som måste beaktas och hanteras i det fortsatta utvecklingsarbetet. För att hantera de risker som finns rekommenderar vi att en plan upprättas för det fortsatta utvecklingsarbetet. Planen bör innehålla följande:

- Ansvarig/ansvariga för hela och delar av de aktiviteter och områden som omfattas av framtagna handlingsplan. Resurser bör även avsättas för att utse en förändringsledare eller motsvarande som i det operativa arbetet kan fungera som en motor och pådrivare.

- Ansvarig för kommunikationsplan som stäms av regelbundet.
- Tvärgrupper/arbetsgrupper utses för vidare hantering av de aktivitetsområden som prioriterats. Här ser vi i första hand behov av att säkerställa grupperingar som driver arbetet framåt med utvecklandet av behovsanalys, målgruppsanalys och insatsplattform.
- Tydlig tidsplan för genomförandet av beslutade aktiviteter med milstoppar för kontinuerliga avstämningar. Initialt är det viktigt att utsedda tvärgrupper/arbetsgrupper får i uppdrag att återkoppla plan för genomförande inklusive eventuella tydliggöranden av syfte och avgränsning inom respektive område/aktivitet.

2. Inledning

Uppdraget omfattar försörjningsstödsprocessen inom Arbetsmarknadsförvaltningens verksamhetsområde. Förvaltningen som berörs i genomlysningen är organiserad i tre huvudsakliga avdelningar; Entrén, Utredningscentrum (UC) och Uppdrag. Därutöver anlitas externa parter i olika utsträckning.

2.1. Uppdrag och syfte

Uppdraget innebär att genomföra en genomlysning ur ett individperspektiv av försörjningsstödsprocessen, från ansökan till avslut. Uppdraget syftar till att hitta en, för klienten och organisationen, smidig väg till egen försörjning.

Genom att genomlysna och analysera hela flödet ska en plan för utveckling, med angivna beslutspunkter, tas fram. Arbetet ska genomsyras av hög delaktighet från hela organisationen.

2.2. Genomförande

I uppdraget som pågått under perioden juni 2014 till och med februari 2015 har en rad aktiviteter genomförts som samtliga utgått från PwCs övergripande analysmetod NÖHRA. Nuläge (N), önskat läge (Ö), hinder (H), resurser (R) och aktiviteter (A), vilket även illustreras i figur 1 nedan.



De delområdesrapporter, så kallade PM, som PwC lämnar i uppdraget har alla varit utformade enligt denna analysmetod och därefter utgjort grunden för denna slutrapport vilket illustreras nedan.

Arbetsmomentens inspel till NÖHRA

| | (N)uläge | (Ö)nskatläge | (H)inder | (R)esurser | (A)ktiviteter | |
|--|--|---|--|--|---|----|
| Målgruppsanalys | Ger värdefull information om målgrupps beskaffenhet | Via analysen identifiera ev prioriterade målgrupper staden har. | Ger information om ev olikheter i ansvarsfördelning mellan staden och andra berörda aktörer | Info om ev. behov av utveckling av system och rutiner för att möjliggöra uppföljning. | Kan användas för att stötta av aktiviteter i handlingsplan. | PM |
| Omvärld och Jämförelser | Sätter Helsingborg i ett större sammanhang | Jämförelser av resultat och prestation i andra kommuner | Ger information om skillnader i organisation, resursåtgång samt ambitionsnivå. | Info om ev kommande behov av att fördela om resurser pga förändrad lagstiftning. | Kan ge inspel till relevanta förändringar. | PM |
| Genomlysning försörjningsstöd | Ger information om lagstiftning och riktlinjer följs idag. | Ger information om personalens målbild | Ger information om vilka ev brister som idag finns. | Info om ev behov av att tydliggöra roller och ansvar. | Info om ev aktiviteter kring såväl utvecklad och minskad samverkan. | PM |
| Inventering arbetsmarknads-åtgärder | Ger information om fördelning av insatser | Finns prioriterade målgrupper och läggs resurser på lämpliga insatser | Ger information om rätt målgrupp hittar till rätt insats. | Info om vilka insatser har finns idag inom Uppdrag | Ger uppslag till nya eller förändrade insatser | PM |
| Värdeflödes-analyser | Ger detaljerad information om nuvarande arbetsätt och metoder. | Skapar ökad förståelse för önskatläge, ökad förståelse för sitt uppdrag | Identifierar värdeflödestapp i termer av dubbelarbete, parallella processer samt hinder mellan och inom verksamhetsområdena. | Identifierar de aktiviteter och delprocesser som behöver bevaras, utvecklas eller avvecklas. | Identifierar tillsammans med medarbetare konkreta aktiviteter | PM |

SLUTRAPPORT

PwC

Genomlysningen har omfattat omvärldsbevakning, målgruppsanalys, analys av handlägningsprocessen, samt en inventering av arbetsmarknadsinsatser. I uppdraget har även totalt sex värdeflödesanalysdagar genomförts med medarbetare från de olika enheterna som berörs inom Arbetsmarknadsförvaltningen.

I PM jämförelser och omvärld har PwC utifrån databasen Kolada sammanställt information rörande försörjningsstöd och arbetsmarknadsinsatser. Vidare ingår en sammanställning av goda exempel och studier av särskilda insatser samt information från representanter från SKL. En intervju med en av Arbetsförmedlingens chefer i Helsingborg har också genomförts inom detta delområde.

PM målgruppsanalysen baseras på en sammanställning av orsaksbeslut i april månad varje år mellan 2010-2014. Genom utvecklingsförvaltningens försorg har vi försetts med orsaksbeslut fördelade efter ett antal oberoende variabler: kön, ålder och födelseregion.

Underlaget är kompletterat med uppgifter om antal individer i april månad åren 2010-2014 avseende tid med bistånd samt försörjningsstödstagare med barn. Också dessa data är nedbrutna på ålder, kön och födelseland. Dessa uppgifter är hämtade från systemet Det heter Viva IFO Statistik 3.0.

PM värdeflödesanalys bygger på de iakttagelser och medskick som framkommit under de värdeflödesanalysdagar som genomförts i uppdraget. Totalt har ett 60-tal medarbetare från Entrén, UC och Uppdrag deltagit under sammanlagt sex heldagar.

Vid genomlysning av försörjningsstödshandläggningen har befintliga styrdokument studerats, såsom riktlinjer och tillämpningsanvisningar. Vidare har totalt nio gruppintervjuer genomförts med cirka 60 personalrepresentanter från Entrén och

UC. Intervjuer har även genomförts med verksamhetschefer och enhetschefer från berörda verksamheter.

För inventering av arbetsmarknadsinsatser har en kortare genomgång av relevant forskning av arbetsmarknadspolitiska verksamheter sammanställts. Därefter har ett stort antal intervjuer genomförts med tjänstemän inom förvaltningen (programområdesutvecklare, chefer m fl) samt fem representanter för olika externa utförare.

Inom delområdet har även en enkätundersökning genomförts där all personal inom Uppdrag har givits möjlighet att svara på ett antal frågor och haft möjlighet att lyfta utvecklingsområden och förbättringsförslag. I respektive PM framgår även mer detaljerad metodbeskrivning för respektive aktivitet. Totalt har ca 120 medarbetare involverats och medverkat i en eller flera av de aktiviteter som genomförts inom ramen för uppdraget.

2.2.1. Planering, dialog och stöd vid utformande av handlingsplaner

För att säkerställa delaktighet i genomförandet av uppdraget samt säkra förståelse för resultatet genomfördes initialt ett uppstartsmöte med ledningsgruppen för Arbetsmarknadsförvaltningen i juni 2014. I december 2014 och februari 2015 utarbetades tillsammans med ledningsgruppen handlingsplaner för det fortsatta utvecklingsarbetet. Utifrån de aktivitetsområden som ledningsgruppen arbetade fram på kort, mellan och lång sikt har en förändringsledare utsetts för hela handlingsplanen. Vidare har ansvariga och tillhörande tvärgrupper tillsatts för de olika aktivitetsområden som kommer att vara styrande för förvaltningens fortsatta utvecklingsarbete.

Under hela uppdraget har en löpande dialog förts med stadens utsedde projektledare, kommunikationsansvarig och ansvarig förvaltningschef.

2.2.2. Delaktighet och information till berörd personal

Via de aktiviteter som genomförts inom ramen för uppdraget har som tidigare nämnts ca 120 medarbetare deltagit i en eller flera aktiviteter inom ramen för uppdraget. Via stadens intranät har ett särskilt forum funnit där statusuppdateringar rörande projektet kontinuerligt lämnats. Här har även medarbetarna haft möjlighet att ställa frågor.

Samtliga fem PM har löpande lämnats till ledningsgruppen och även publicerats på intranätet. I januari 2015 genomfördes en samlad presentation av resultatet från genomlysningen till cirka 160 medarbetare från förvaltningen.

2.2.3. Kvalitetssäkring

Samtliga PM samt denna slutrapport har kvalitetssäkrats av företrädare från SKL och via PwC:s internt utsedde kvalitetssäkrare. PM och slutrapport har även faktagranskats av Helsingborgs stad.

2.3. Slutrapportens disposition

I följande avsnitt, kapitel 3, presenteras det samlade resultatet rörande nuvarande förutsättningar för försörjningsstödsprocessen i Helsingborgs stad. För mer detaljerad information rörande specifika delar av processen hänvisas till respektive PM. Resultatet och analysen från genomlysningen av nuläget synliggör tre huvudsakliga utvecklingsområden. De tre utvecklingsområdena har därefter varit styrande för det fortsatta arbetet med att tydliggöra det önskade läget och synliggöra de hinder som gör att verksamheten i nuläget inte befinner sig i det önskade läget. Resultatet av arbetet med det önskade läget och identifierade hinder återfinns i kapitel 4.

I det avslutande kapitlet presenteras vår analys och tillhörande rekommendationer avseende resursfrågan och prioriterade aktiviteter på kort, mellanlång och lång sikt för att hitta en, för klienten och organisationen, smidig väg till egen försörjning.

3. Nuläge

3.1. Förutsättningar i Helsingborgs stad

Arbetslösheten i en kommun har stor påverkan på kommunens försörjningsstödsverksamhet, avseende såväl volymer som kostnader. Vi kan konstatera att Helsingborg har en högre arbetslöshet än länet och riket. Helårssiffran avseende arbetslöshet (öppet arbetslösa och i program med aktivitetsstöd) för år 2014 var 8,2 procent, vilket kan jämföras med arbetslösheten i länet och riket totalt som uppgick till 7,6 procent respektive 6,3 procent. Ungdomsarbetslösheten i Helsingborg var enligt Arbetsförmedlingens årsstatistik år 2014 högre än i riket men i nivå med länet. Andelen ungdomar öppet arbetslösa eller i program med aktivitetsstöd uppgick för staden till 10,8 procent. Arbetslösheten var högre bland män än bland kvinnor för såväl samtliga i åldern 16-64 år som ungdomar.

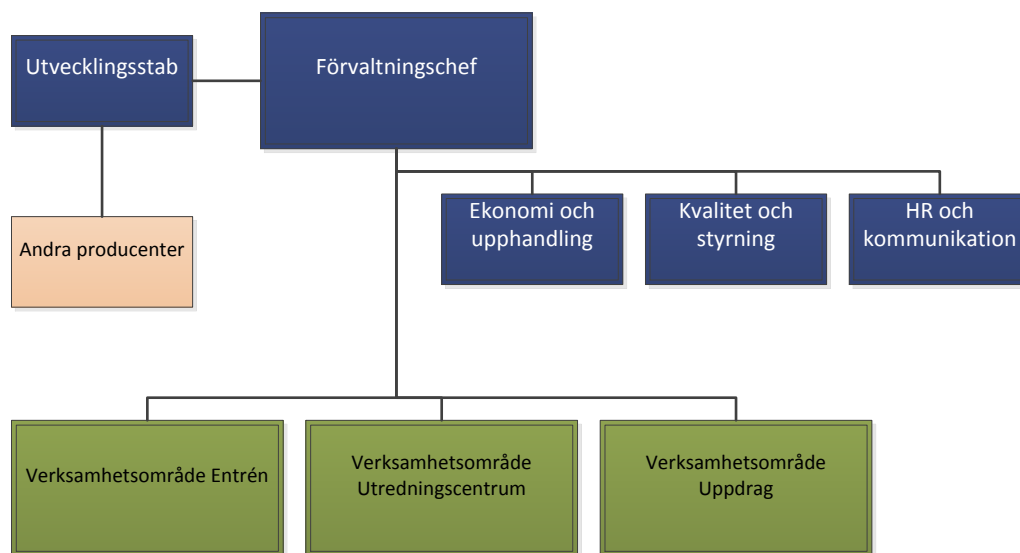
Antalet hushåll som är beroende av ekonomiskt bistånd för sin försörjning är relativt högt och många hushåll har ett långvarigt biståndsbehov. Därtill visar jämförelser med andra kommuner att deltagare i stadens arbetsmarknadsåtgärder i lägre utsträckning kommer ut i jobb eller studier. Även om Helsingborg tillhör den expansiva Öresundsregionen, så kan den tillgängliga arbetsmarknaden, för gruppen försörjningsstödstagare, generellt sett beskrivas som lokal. Enligt företrädare för arbetsförmedlingen i Helsingborg återfinns många av de arbetstillfällena som kan ses som aktuella för försörjningsstödstagare inom branscher som handel, lager och hotell.

Den målgruppsanalys vi genomfört inom ramen för genomlysningen ger vid hand att sociala skäl är den enskilt mest frekventa beslutsorsaken i april 2014, och då främst i åldersgruppen 41-60 år. Ungdomar (under 25 år) omfattar över 500 personer och för denna grupp är arbetslöshet den vanligaste beslutsorsaken. Sjukskrivning och språkhinder har blivit betydligt vanligare orsaker för försörjningsstöd över tid. Antalet utomnordiskt födda försörjningsstödstagare har ökat sedan 2010, och av dessa har 14 procent språkhinder som beslutsorsak. Av försörjningsstödstagare födda inom norden har över hälften arbetshinder - sociala skäl som beslutsorsak. Sjukskrivning utgör en vanligare beslutsorsak för kvinnor än för män som grupp, medan arbetslöshet och arbetshinder – sociala skäl är vanligare bland män än kvinnor.

I april 2014 hade 43 procent av försörjningsstödstagarna mindre än ett år med ekonomiskt bistånd. Andelen som uppburit försörjningsstöd i mer än fem år uppgick vid detta tillfälle till 17 procent. Färre individer är långvarigt bidragsberoende idag än för fem år sedan. Glädjande är att andelen unga försörjningsstödstagare (under 25 år) med långvarigt försörjningsstöd minskat kraftigt 2014 jämfört med 2010. Av de drygt 550 försörjningsstödstagarna i denna åldersgrupp hade i april 2014 drygt 70 procent en kortare bidragstid än ett år. År 2010 var motsvarande andel cirka 50 procent. Omkring 40 procent av försörjningsstödstagarna har barn, knappt 1200 individer. Av dessa är omkring 80 procent födda utanför nordnorden.

3.2. Ansvar och organisation

Ansvar för försörjningsstödsprocessen i Helsingborgs stad ligger samlat hos en nämnd och en förvaltning. Den 1 januari 2015 bytte nämnd och förvaltning namn, från Utvecklings- till Arbetsmarknadsnämnd och förvaltning. Arbetsmarknadsförvaltningen är organiserad enligt nedanstående organisationschema:



Verksamhetsområde *Entrén* prövar och beslutar kring nyansökan om försörjningsstöd. Verksamheten är uppdelad på Försörjningsstöd och Lärcentrum. Här finns budget- och skuldrådgivning, hyresrådgivning, handläggning av dödsboanmälningar, studie- och yrkesvägledning, pedagogisk handledning samt antagning för vuxenutbildning.

Inom verksamhetsområde *Utredningscentrum* återfinns sex enheter: Arbeta 1 och 2, Rehab 1 och 2, Ungdom samt Boende. I Arbeta 1 handläggs ansökningar från sökande som anses stå närmare arbetsmarknaden. Arbeta 2 inriktas mot sökande med språkhinder. Inom Rehabiliteringarna finns sökande som av olika anledningar är i behov av någon form av rehabilitering för att kunna stå till arbetsmarknadens förfogande. Dessa kan vara en missbruksrelaterad problematik eller ohälsa. Inom Ungdom handläggs ansökningar från unga upp till 25 år och inom Boende hanteras ansökningar och anmälningar gällande boende. Inom Utredningscentrum finns även studie- och yrkesvägledare samt en PRAM-funktion.

Inom verksamhetsområde *Uppdrag* rymmer all utförarverksamhet inom förvaltningen. Uppdrag arbetar på uppdrag dels från Utredningscentrum och Entrén, dels från andra kommunala förvaltningar, Arbetsförmedlingen och FINSAM. Verksamhetsområdet är uppdelat i enheterna Utredning och kartläggning inför arbete (UKA), Samhällsuppdrag och arbete (SAR), Näringsliv och matchning (N&M), Integration, Anpassad arbetsverksamhet samt Komvux Kärnan och yrkeshögskolan. Inom var och en av dessa enheter återfinns en rad insatser i form av till exempel arbetsträning, motivationsarbete och praktikanskaftning.

I förvaltningen finns en utvecklingsstab med (vid tidpunkten för genomlysningen) fyra programområdesutvecklare¹. Respektive utvecklare ansvarar för bland annat omvärldsbevakning, utvecklingsarbete samt sakkunnigstöd inom programområdet. De fyra programområdena är Försörjningsstöd, Arbetsmarknad, Integration och Vuxenutbildning. En central funktion för programområdesutvecklarna är att upphandla och avtala om de insatser och utbildningar som behövs för att säkerställa tillgång på insatser för försörjningsstödstagare. Denna funktion har utvecklarna gentemot såväl externa leverantörer som mot den interna, det vill säga Uppdrag. Därutöver har förvaltningen i sin organisation tre enheter med ansvar för kvalitet och styrning, ekonomi och upphandling samt HR och kommunikation.

3.3. *Analys av nuläget*

I det följande gör vi en samlad analys av de olika iakttagelser vi gjort under uppdragets gång vad gäller försörjningsstödsprocessens funktionssätt i nuläget. Vi lyfter fram de mest relevanta iakttagelserna och sammanfattar dessa. De PM som biläggs slutrapporten innehåller ett antal ytterligare iakttagelser, som ligger till grund för analysen men inte specifikt lyfts fram i föreliggande rapport.

3.3.1. *Handläggning av individärenden*

Vi kan konstatera att förvaltningen har kommit långt i arbetet med upprättandet av riktlinjer och rutiner som stöd för handlägningsprocessens olika delar. Det finns till exempel tydliga rutiner och strukturer för hur uppföljningar ska genomföras och uppfattningen bland de intervjuade är att detta sker kontinuerligt. Bilden bekräftas i vår enkät till medarbetare inom Uppdrag. Vidare förmedlas en bild av att uppföljningen sker utifrån handlingsplanen och att revidering av planen sker i tillräcklig omfattning. Samtidigt menar många handläggare att de lägger en betydande del av sin tid på uppföljning och statistik, utan att det är tydligt varför. Uppföljning av tjänstegarantierna uppfattas exempelvis vara tidkrävande.

Inom Entrén dokumenteras ibland för mycket, men det kan trots detta saknas relevant information för senare led i processen. Handläggarna upplever i många fall att de skriver sådant som sedan inte läses eller används. Det finns en förståelse för att dokumentation är nödvändigt, men det uppfattas idag som att en del dubbel-dokumentation förekommer, bland annat avseende handlingsplaner.

Genomlysningen visar att det i handlägningsprocessen idag saknas en strukturerad metod för bedömning av sökandes behov av insatser för att bli självförsörjande.

Vi ser att medarbetarna upplever en god tillgänglighet till såväl berörda chefer som sakkunnig, vilket är viktigt för att säkerställa en rättssäker handläggning, och att medarbetarna överlag upplever ett stort kollegialt stöd i det dagliga arbetet.

Den organisatoriska modell som används i Helsingborgs stad innebär att Entrén redan vid den initiala kontakten från en invånare kan styra bort en hel del förväntningar om stöd och vägledning som åligger andra aktörer. Det har skett en styrning mot personliga möten med samtliga som nyansöker hos Entrén, vilket medför att det är lättare att bedöma vilka underlag som är nödvändiga. Det kontinuerliga mötet har som vi ser det i sig många positiva effekter och minskar

¹ Programområdesutvecklarna har nu bytt namn till strategiska utvecklare.

även risken för bedrägerier. Samtidigt uteblir uppskattningsvis hälften av de sökande från det första mötet. Detta innebär en stor tidsspill främst på grund av de förberedelser som görs praktiskt och den tid som läggs för inläsning i ärendet. Generellt upplevs uteblivna besök som en stor tidstjuv i vardagen för många handläggare.

Varje ärende som hänvisas till Utredningscentrum handläggs av en socialsekreterare som i huvudsak ansvarar för kartläggning, planering och uppföljning av insatser samt en assistent som bedömer rätten till ekonomiskt bistånd. Båda handläggarkategorierna ingår i de olika teamen. Vissa assistenter kan arbeta med ärenden från flera team. Under genomlysningen har det framkommit att det finns en oro i organisationen avseende assistentrollen. En orsak som nämns till oron och känslan av ifrågasättande är bland annat vetskapen om att Helsingborgs stad avsätter mer resurser i jämförelse med andra kommuner för försörjningsstödshandläggningen.

Vi noterar att det funnits en uttalad strävan mot att inte flytta ärenden mellan olika handläggare inom Utredningscentrums olika enheter, för att undvika negativa konsekvenser avseende kontinuitet. Vi ser en risk förknippat med detta i och med att strävan kan leda till att ärenden ligger kvar för länge hos vissa handläggare. Ytterst riskerar detta att drabba den enskilde klienten om inte kompetens och behov matchas optimalt.

3.3.2. Tillgången till arbetsmarknadsinsatser

Ur handläggarnas perspektiv framkommer att man uppfattar att det i staden finns en tämligen god tillgång till insatser för att i olika grad stötta individer till egen försörjning. Ett bekymmer är emellertid att insatskartan är svåröverblickbar, och att den enskilde handläggaren inte har kännedom om alla de insatser som skulle kunna vara aktuella för en individ. Detta är också en iakttagelse som många medarbetare inom Uppdrag gjort, där man menar att handläggarnas kunskap om innehållet i deras insats är tämligen låg.

Vidare upplevs det ur handläggarnas perspektiv saknas tillräckligt med relevanta insatser för de individer som behöver rehabilitering. Enligt handläggarna finns idag en stor risk för att sökanden som står långt ifrån arbetsmarknaden, ofta med språkhinder och bristande kunskaper i att läsa och skriva samt med bristande erfarenhet av att ha ett arbete, länge kan gå runt i olika typer av insatser. Dessa riskerar att leda mot upprepade misslyckanden vilket inte är bra för att skapa den motivation som kan vara grunden för att lyckas nå en egenförsörjning. En tämligen hög andel av medarbetarna inom Uppdrag bekräftar bilden, utifrån perspektivet att de får deltagare till sina insatser som insatserna inte är avsedda för.

När ett uppdrag till utförare lämnas har det i regel föregåtts av studiebesök. Diskussioner förs om mål och syfte i ett inskrivningssamtal. Ett uppdrag till utföraren lämnas genom verksamhetssystemet, och visar individens förmåga och erfarenhet samt syftet med insatsen. Då externa utförare inte har tillgång till verksamhetssystemet ges inte detta i samma form. Flera av de intervjuade handläggarna inom Utredningscentrum upplever att de externa utförarna generellt

sett visar en större följsamhet till vad som finns i ”beställningen” än de insatser som hanteras av egen regi, men att detta behöver bli bättre hos samtliga.

I genomlysningen har vi genomfört en inventering av de insatser som finns att tillgå för försörjningsstödstagare i egen regi. Vår inventering bygger på en forskningsbaserad analysram och visar att det finns en bred palett av insatser att tillgå, inom Uppdrag och hos externa leverantörer. Visserligen är de interna insatserna uppdelade enhetsvis, men det är fortfarande en omfattande flora av insatser som inte är helt enkel att få grepp om. Fördelningen mellan olika typer av insatser utifrån vad arbetsmarknadspolitisk forskning har påvisat som lyckosamt förefaller i huvudsak rimlig, det behövs kompetens på insatssidan för att arbeta med alla målgrupper inom den heterogena gruppen försörjningsstödstagare, och i olika faser i respektive individs process mot självförsörjning.

Det finns inom Uppdrag verksamheter som är mer inriktade på att etablera och bibehålla kontakter med den reguljära arbetsmarknaden och som också identifierar vad arbetsgivarna efterfrågar. Den kunskapen kan sannolikt nyttjas mer inom hela Uppdrag för att anpassa innehållet i de olika enheternas verksamheter till vad som efterfrågas på arbetsmarknaden, där så är lämpligt givet deltagarnas behov. Det vi därutöver kan konstatera är att kompetenshöjande insatser för försörjningsstödstagare förefaller saknas i försörjningsstödsflödet. Flera försök att genom programområdesutvecklaren för vuxenbildning skapa utbildningspaket för försörjningsstödstagare har gjorts, utan större framgång. Ett återkommande problem har varit att över huvud taget få deltagare till utbildningarna.

Vi kan se att resursutnyttjandet av insatsutbudet kan förbättras, där en del verksamheter går halvtomma, samtidigt som andra upplever sig få fel deltagare. Detta indikerar att den svåra omvandlingsprocessen – från behov till insats – inte fungerar optimalt. En möjlig förklaring till detta förhållande är sannolikt att behovsinventeringen och arbetet med att ta fram en robust målgruppsanalys inte fungerar tillräckligt bra.

3.3.3. Förmåga att förstå målgruppen och deras behov

Som vi ser på utvecklingsstaben och programområdesutvecklarna har de en nyckelroll i organisationen, i och med att de har resurserna för att upphandla och avtala om vilka insatser som ska finnas för försörjningsstödstagare. Denna nyckelroll kräver för bästa effekt att två processer fungerar, en behovsinventeringsprocess (dvs att ta reda på vilka behov som insatserna ska motsvara) och en omvandlingsprocess (dvs att upphandla och avtala om insatser som motsvarar behoven).

Behovsinventeringsprocessen idag bygger på att information om vilka behov av insatser som försörjningsstödstagare har kanaliseras från handläggare inom UC:s olika enheter via enhetschefer och verksamhetschef till programområdesutvecklarna, ofta genom muntliga samtal. En annan källa till underlag för programområdesutvecklarna är tjänstegenomgångarna där handläggarna går igenom varje klient, där kan behov och trender skönjas. Det varierar dock hur det som där tas upp kanaliseras vidare till programområdesutvecklarna från enhetschefen.

Vi har under genomlysningen också noterat att det i dagsläget finns svårigheter förknippade med att löpande kunna göra analyser och nedbrutna sammanställningar för att på aggregerad nivå få ett grepp på den heterogena gruppen försörjningsstödstagare. Det är exempelvis inte möjligt att få en ögonblicksbild över hur många i grupper som är inskrivna på Arbetsförmedlingen eller få en tillförlitlig bild över hur många ungdomar som inte avslutat gymnasiet. Dylig information ser vi som viktig i behovsinventeringsprocessen. Vi ser även ett behov av mer strukturerad och systematisk uppföljning på alla nivåer i organisationen rörande förändringar i sammansättningen av den heterogena målgruppen som är i behov av försörjningsstöd och hur vidtagna aktiviteter och prioriteringar bidrar till de resultat man vill uppnå.

Omvandlingsprocessen bedrivs utifrån respektive programområdesutvecklare på olika sätt. Huruvida en överenskommelse om innehållet i en insats föregrips av dialog och samtal med Uppdrag varierar. Det framkommer även att det – som vi uppfattar det - alltför sällan sker ett programområdesgemensamt arbete i omvandlingen från behov till insats, utan att man snarare arbetar utifrån vad som uppfattas vara ”försörjningsstödspåret”, ”arbetsmarknadsspåret”, ”integrations-spåret” och ”vuxenutbildningsspåret”.

3.3.4. Samspel och övergångar

Under intervjuerna och värdeflödesdagarna har samverkan och överföringen mellan Entrén och Utredningscentrum belysts i stor utsträckning. Det konstateras att det är svårt för klienten att se och förstå skillnaden mellan mottagningen inom Entrén och Utredningscentrum. Steget mellan dem innebär för klienten att handläggaren byts ut. Handläggare byts också om klienten byter enhet inom UC, vilket kan ske när individens problembild förändras och/eller även vid föräldraledighet, studier etc. Vid varje byte ska handläggaren göra en sammanfattning av klientärendet, därtill framkommer att klienten i många fall ändå informerar om sin situation på nytt, till den nya handläggaren. Detta är tidskrävande.

Medarbetare inom samtliga tre verksamhetsområden ger bilden av en stor tidspress inom mottagningen i Entrén som riskerar att leda till minskad kvalitet i utredningarna och att det inte blir rätt från början, vilket påverkar klienten. Det förs även fram att Entrén redan vid den initiala kontakten kan styra bort en hel del förväntningar om stöd och vägledning som åligger andra aktörer. Därtill uppges att uppskattningsvis hälften av de sökande uteblir från det första mötet. Detta innebär en stor tidsspill, eftersom förberedelser och inläsning tar tid. Generellt upplevs uteblivna besök som en stor tidstjuv i vardagen för många handläggare.

Vidare saknas en gemensam syn på behovet av dokumentation och hur dokumentationen ska utformas. Inom Entrén dokumenteras ibland för mycket, men det kan trots detta saknas relevant information för senare led i processen. Handläggarna upplever i många fall att de skriver sådant som sedan inte läses eller används. Det finns en förståelse för att dokumentation är nödvändigt, men det uppfattas idag som att en del dubbeldokumentation förekommer, bland annat avseende handlingsplaner.

Under genomlysningen har vi sett klara tendenser till stuprörstänkande i flera dimensioner inom organisationen, vilket försvårar en effektiv försörjningsstödsprocess för individen. En sådan dimension finns på programområdesnivå, där för lite samarbete sker mellan programområdesutvecklarna. De uttrycker själva att de arbetar i just stuprör, där var och en arbetar på sitt sätt, vissa mer strategiskt och andra mer operativt, och där man upplever att man springer om varandra till enhetschefer inom UC.

En andra dimension finns på verksamhetsområdesnivå, där upplevelsen är att deltagaren inte står i fokus för ett samspel mellan handläggare och insats inom Uppdrag, utan där en tämligen tydlig rollfördelning enligt beställar-utförarmodell etablerats. Paradoxalt nog förefaller det finnas mindre stuprör mellan UC och externa insatsleverantörer än mellan UC och Uppdrag. Vår enkätundersökning till medarbetare inom Uppdrag förstärker denna bild. Till exempel menar endast 40 procent att flödet ur individens perspektiv fungerar väl och många ser stora utvecklingsbehov av samarbetet med försörjningsstödshandläggarna utifrån perspektiven bedömning av individens behov av stöd och kunskap om insatsens innehåll.

En tredje dimension finns på enhetsnivå inom Uppdrag, där det befintliga interna köp/säljförfarandet och strikta uppdelning mellan vilken enhet som t ex får arbeta med arbetsgivarkontakter uppfattas inverka menligt på möjligheterna att erbjuda den bästa möjliga insatsen. Att varje insats inom Uppdrag regleras i sin överenskommelse spär på denna effekt och försvårar insatsövergripande samarbete runt en deltagare. Vidare ser vi att det efterfrågas ökat samspel mellan UKA, SAR och N&M å ena sidan och integrationsenheten och vuxenutbildningen å andra sidan.

3.4. Utvecklingsområden utifrån nulägesanalysen

Utifrån nulägesanalysen kan vi se följande tre huvudsakliga utvecklingsområden, vilka i fortsättningen av rapporten analyseras enligt vår NÖHRA-metodik.

Ett första utvecklingsområde är **kunskap och kännedom**. Kortfattat visar nulägesanalysen att det saknas tillräcklig detaljerad information för styrning, ledning och kontroll samt att det inte finns garantier för att klienter hamnar i rätt insats, eller att rätt insats finns tillgänglig.

Ett andra utvecklingsområde rör **kontinuitet och kompetens**. Vi ser att idag har klienten för många kontakter med olika funktioner inom förvaltningen, det sker för många byten av handläggare och många klienter hamnar i fel insatser, samtidigt som rätt insatser uppfattas saknas för vissa målgrupper.

Det tredje utvecklingsområdet kretsar kring **organisation och resurser**, där vi menar att utvecklingsstaben inte i tillräcklig utsträckning arbetar tillsammans och enhetligt. Vidare utnyttjas inte resurserna för insatser optimalt och vuxenutbildningen utnyttjas inte tillräckligt som ett medel för att stötta försörjningsstödstagare mot egen försörjning.

4. Identifierade utvecklingsområden

I enlighet med vår NÖHRA-metodik identifierades för vart och ett av de tre huvudsakliga utvecklingsområdena ett önskat läge. Med utgångspunkt i de medskick som medarbetarna lämnat vid intervjuer, i enkätundersökning samt vid värdeflödesanalysdagarna processades en beskrivning av det önskade läget fram i nära samarbete med förvaltningens ledningsgrupp. Utifrån datainsamlingen identifierades de huvudsakliga hindren inom varje utvecklingsområde. Det är dessa hinder som med hjälp av befintliga resurser samt de aktiviteter som senare presenteras avser att adressera, i syfte att förvaltningen ska nå sitt önskade läge. I följande kapitel går vi igenom önskat läge samt identifierade hinder inom respektive utvecklingsområde.

4.1. Kunskap och kännedom

Nedanstående bild summerar nuläge, önskat läge och huvudsakliga hinder för att nå det önskade läget.



Beskrivning av hinder

Vår bedömning är att förvaltningen idag inte har tillräckliga förutsättningar att styra, leda och kontrollera försörjningsstödsprocessen i alla delar. Vi kan se att det saknas systematisk metodik att på aggregerad nivå tolka och omsätta klienternas behov av stöd till faktiska insatser. Verksamhetssystemen har förmåga att prestera nyckeltal och kvantitativa mått som rör gruppen försörjningsstödstagare, men

många relevanta nedbrutna analyser är inte möjliga att göra. Detta gör att förvaltningen inte säkerställer att rätt insatser verkligen finns att tillgå när det gäller att stötta försörjningsstödstagare utifrån individuella behov och förutsättningar till egen försörjning.

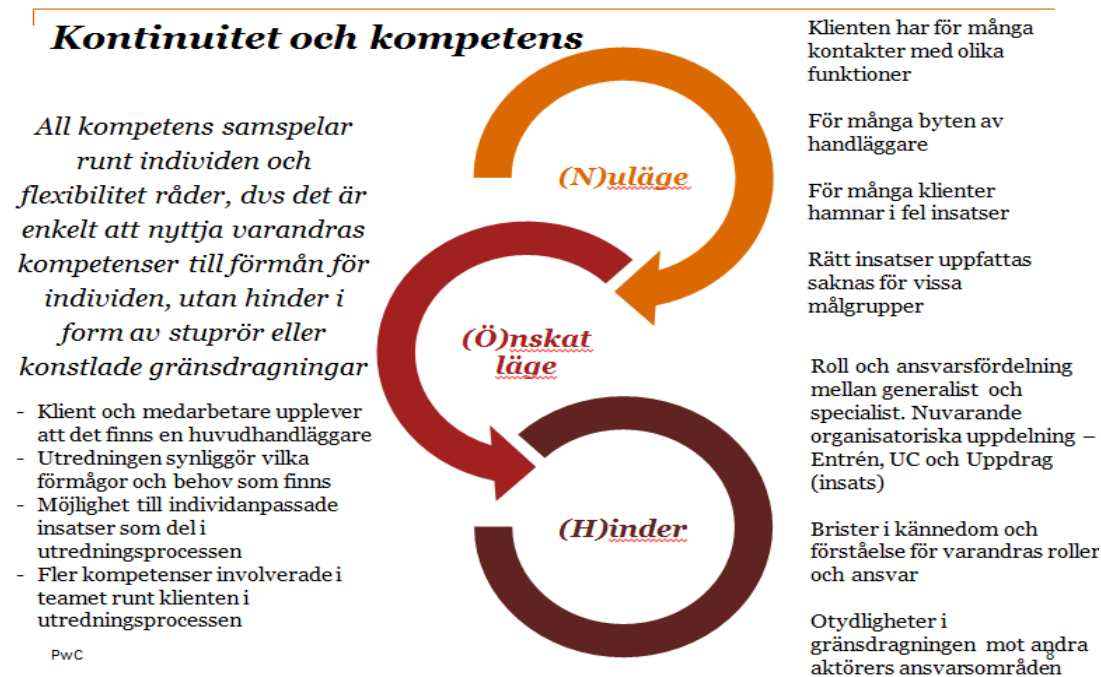
Vidare har vi funnit att kunskapen om det utbud av insatser som finns på plats, antingen inom Uppdrag eller hos externa och upphandlade aktörer, i varierande grad är kända och använda av försörjningsstödshandläggarna. Det leder i sin tur till att tillgången till stöd i realiteten är begränsad för individen, utifrån vilken enhet som handlägger ärendet.

Avsaknaden av mer detaljerad kunskap och analys om den heterogena målgruppen försörjningsstödstagare utgör även ett hinder för en effektiv handläggning ur flera aspekter. Exempelvis ger genomlysningen tydliga indikationer på att ledningen i nuläget har begränsade förutsättningar att i tid planera och reagera på förändringar i målgruppsstrukturen. Vidare upplevs att det finns brister i kännedomen inom UC avseende insatsutbudet, vilket får till följd att avrop görs hos kända insatser och inte alltid utifrån det som individen skulle behöva.

Vidare kan konstateras att det inte finns en samordnad och systematisk hantering i behovsinventeringsprocessen. Slutligen ger genomlysningen tydliga signaler om otydligheter i förväntansbilden mellan handläggare och utförare. Sammantaget utgör kunskapsnivån om insatsutbudet hos handläggare och förväntningarna på resultat ett väsentligt hinder.

4.2. Kontinuitet och kompetens

Nedanstående bild summerar nuläge, önskat läge och huvudsakliga hinder för att nå det önskade läget.



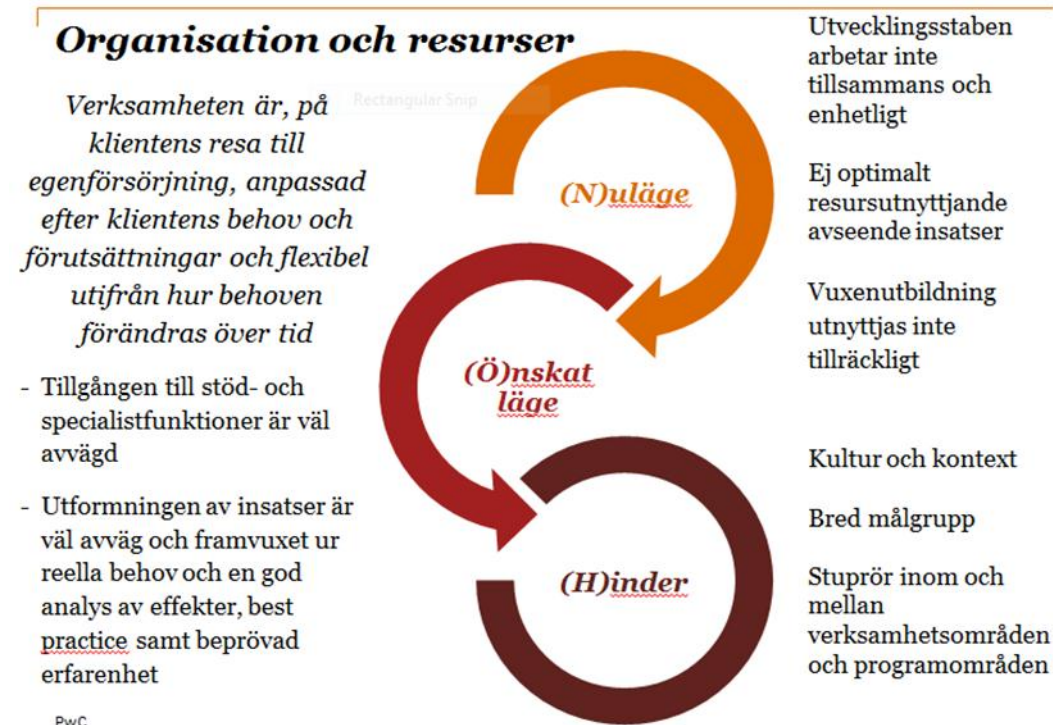
Beskrivning av hinder

Vi har kunnat konstatera att kontinuiteten för individen idag är ett påtagligt bekymmer. Det manifesteras i att samma individ kan ha ett antal olika handläggare över tid, samt att individen har kontakter med ett stort antal olika funktioner under försörjningsstödsprocessen. Varje kontakt och byte av handläggare leder i viss utsträckning till en omstart, och att delvis nya utredningar och kartläggningar görs. Ett hinder som uppmärksammas rör framförallt otydligheter i roll och ansvarsfördelning mellan generalist och specialistfunktioner. Genomlysningen synliggör även att enhetschefernas höga ambitionsnivå och till viss del egna kontrollbehov påverkar medarbetarnas möjligheter och förutsättningar att inta en mer aktiv roll i utvecklingsarbetet.

Vi har noterat en viss avsaknad av tillit och samsyn över verksamhetsområdesgränser som utgör en förutsättning för en fungerande försörjningsstödsprocess. Exempelvis finns en känsla hos vissa medarbetare inom Uppdrag att handläggare på UC "äger" klienten, och att det sällan förs resonemang och dialog om hur insatsen deltagaren remitterats till kan utvecklas. Vi ser att i detta finns brister i kännedom och förståelse för varandras roller och ansvar. Ett ytterligare hinder utgörs på samma sätt av otydligheter i gränsdragningen mot andra aktörers ansvarsområden.

4.3. Organisation och resurser

Nedanstående bild summerar nuläge, önskat läge och huvudsakliga hinder för att nå det önskade läget.



Beskrivning av hinder

Genomlysningen har genomgående uppmärksammat behov och önskemål om att organisationen i större utsträckning än idag utgår från klienten och dennes behov. Detta gäller både organisationen som helhet som i dess olika delar och enheter

De huvudsakliga hindren som återfinns här går i flera avseenden att koppla samman till den kultur och kontext som utvecklats över tid. En utveckling som ur vissa aspekter gjort att styrning, arbetsätt och samverkan inom respektive verksamhetsområde inte alltid utgått från principen att ha klienten i centrum.

Vi har identifierat vad vi kallat stuprör inom organisationen som ett väsentligt hinder som återfinns bland annat i handläggningsprocessen och i överföringen mellan enheter/verksamheter som beskrivs i avsnitten ovan. Även inom utvecklingsstaben ser vi stuprörstendenser, baserat på att man genomför få gemensamma programområdesövergripande upphandlingar eller försök till att skapa gemensamma insatser. Därtill uppfattas att suboptimering i viss utsträckning förekommer inom Uppdrag. Det interna köp- och säljsystemet uppfattas som invecklat och begränsar personalens handlingsutrymme inom en insats och gentemot individen. Ett hinder är att PRAM-funktionens begränsade förutsättningar att vara den länk mellan behov och insats som det är tänkt.

5. *Resurser och aktiviteter*

Utifrån det önskade läget och de hinder som presenterats i kapitel 4 kan konstateras att organisationen i vissa delar behöver skjuta till resurser i form av tid alternativt ekonomiska medel för att avhjälpa de hinder som identifierats. Samtidigt är vår uppfattning att flertalet av de hinder som synliggjorts kan avhjälpas via tydliggöranden, utveckling eller förändrat nyttjande av befintliga resurser.

5.1. *Förbättra nyttjandet av befintliga resurser*

Utifrån de intervjuer och den enkätundersökning som genomförts påtalats att handläggare och medarbetare inom de olika verksamheterna upplever att de är en underutnyttjad resurs. De uppfattar att det finns kompetens och erfarenhet som i dagsläget inte tas till vara i tillräcklig utsträckning. Även de specialistkompetenser som finns inom enheterna bör kunna tas till vara i något högre utsträckning. Medarbetare och chefer vill bidra mer utifrån sin kompetens och sitt arbetssätt i såväl utveckling av insatser som i bedömning och utredning av individernas behov. Det bedöms därmed finnas outnyttjade resurser inom Entrén, UC och Uppdrag.

Vidare, såväl assistenternas roll som PRAM-rollen bedöms kunna utvecklas och nyttjas i större utsträckning än i nuläget. Därtill bör organisationen fundera över huruvida och i vilken form bedömningsteamet kan utvecklas, i form av tillkommande målgrupper och/eller kompetenser.

Inventeringen av insatsutbudet visar på att mångfalden av insatser internt och externt utgör en viktig resurs. Vår bedömning är att det finns insatser med en sannolikt bra träffbild utifrån vad gruppen försörjningsstödstagare behöver. Den organisatoriska uppdelningen inom Uppdrag är också i grunden relevant som vi ser det. Nyckeln för en utveckling mot det önskade läget bör ligga i att finna ett sätt att bygga kedjor av insatser utan ställtider emellan dem, och att skapa en organisation som kan arbeta parallellt utifrån den uppsättning kompetenser som idag finns. Genom ett uppbyggt system med externa leverantörer kan insatsutbudet också med tämligen kort varsel ställas om.

En annan, sannolikt underutnyttjad resurs, som finns att tillgå är den vuxenutbildning som finns i egen regi. En förutsättning för att denna resurs ska kunna utnyttjas mer än idag är ett utvecklat samarbete mellan programområdesutvecklarna för vuxenutbildning, arbetsmarknad och försörjningsstöd, liksom att utbildningar kan kombineras med stöd.

Slutligen vill vi föra fram att rådande organisationsmodell bör ge möjligheter att undvika de stuprör som finns. Det förutsätter emellertid att de tänkta ”hängrännorna”, det vill säga programområdena, fungerar som tänkt och även samspelar sinsemellan. Ett viktigt steg dit är sannolikt att funktionen programområdesutvecklare fungerar som ett kollegium, att de talar med en röst i de frågor där detta krävs och tar ökad plats i strategifrågor för förvaltningen.

5.2. *Prioriteringar i det fortsatta utvecklingsarbetet*

Genomlysningens resultat och analys av nuläget, tydliggörandet av det önskade läget inom de tre utvecklingsområdena och synliggörandet av huvudsakliga hinder inom respektive område ger enligt vår uppfattning tydliga signaler om vad som bör präglade det fortsatta utvecklingsarbetet. Vi ser att det är tre huvudsakliga områden som utvecklingsarbetet bör inriktas mot. Vi rekommenderar därför förvaltningen att

- prioritera och utveckla sin förmåga till målgruppsanalys,
- prioritera och utveckla sin förmåga till behovsanalys, samt att
- verka för en insatsplattform som kännetecknad av tvärkompetens och flexibilitet vad gäller stöd till individen

Ovanstående områden präglar även de handlingsplaner som processats fram tillsammans med förvaltningens ledningsgrupp och i dialog med berörda medarbetare inom förvaltningen på kort (det närmaste året), mellanlång (1-2 år) och lång sikt (3-4 år). I tabell 1 nedan framgår en sammanfattning av de aktivitetsområden som bör prioriteras i det fortsatta utvecklingsarbetet. Inför det mer operativa arbetet med handlingsplanerna enligt ovan kommer de förslag till aktiviteter som presenterats i respektive PM att fungera som vägledning och stöd.

Tabell 1 Prioriterade aktivitetsområden och tidshorisonter

| Kort | Mellan | Lång |
|--------------------------|----------------------------|---|
| Behovsanalys | Fördjupad kartläggning | En insatsplattform |
| Strukturerade möten | Förbättrad målgruppsanalys | Fungerande former för klientinflytande |
| Tydliggöra roller/ansvar | Insatsplattform | Kontinuitet i förändringsarbetet, en huvudhandläggare |

I det följande redogör vi kort för innehållet i de olika handlingsplanerna.

5.2.1. *Handlingsplan på kort sikt*

På kort sikt ska arbetet med en förbättrad behovsanalys påbörjas vilket i sig hänger ihop med prioriteringen av förbättrad målgruppsanalys på mellanlång sikt samt att på lång sikt ha uppnått fungerande former för klientinflytande. Sammantaget bör detta utvecklingsarbete omfatta;

- Förfinad uppföljning på olika nivåer i organisationen och en utveckling av verksamhetssystemen i förvaltningen.
- Rutiner och arbetssätt som möjliggör en systematisk kvalitativ och kvantitativ behovsanalys som underlag för vilket insatsutbud som ska och bör finnas tillgängligt för försörjningsstödstagarna.

- En djupare analys och kategorisering av kontakterna med Entrén som inte resulterar i att ett ärende inleds.
- Skapa förståelse för och utforma flöden, processer och resurser kring klienten. Här ligger även att kontinuerligt och på ett systematiskt sätt fånga upp klienternas upplevelser och erfarenheter, exempelvis via klientråd.

På kort sikt finns det även ett behov av mer strukturerade möten samt att tydliggöra roller och ansvar. Mer specifikt bör därför även följande prioriteras på kort sikt;

- Strukturera mötena och tydliggör syftet med varje enskilt möte. Fundera över vem som bör vara med och begränsa antalet medverkande. I detta arbete finns det även behov av att skapa tydliga spelregler kring genomförandet av mötena. Här kan exempelvis nämnas tydligare direktiv kring utskick av dagordning och efterföljande minnesanteckningar osv.
- Synliggöra och lyfta fram assistentrollen. Förutsatt att roll- och ansvarsfördelningen är tydlig och att dubbelarbete minimeras medför arbetssättet exempelvis en högre grad av rättssäkerhet då det ju faktiskt är minst två som har insyn i ärendet. Ett alternativ är att låta assistenterna göra mer arbete rörande utbetalningar (större delegation) för att frigöra tid till handläggning för socialsekreterarna.
- Behov av att tydliggöra programområdesansvarigas roller och ansvar

5.2.2. Handlingsplan på mellan och lång sikt

På mellan och lång sikt rekommenderar vi att arbetet med att skapa förutsättningarna för en fördjupad kartläggning kring den enskilde klientens behov och förmågor prioriteras. I detta ligger även att se över möjligheten till mer individanpassade insatser som del i utredningsprocessen.

Genomlysningen har som tidigare nämnts identifierat att för många klienter hamnar i fel insatser och det finns även en frustration av att insatser saknas för vissa målgrupper. Tydliga signaler finns även om otydligheter i förväntansbilden mellan handläggare och utförare. Vidare finns ett behov av att se över kunskapsnivån om insatsutbudet hos handläggare och förväntningarna på resultat.

Med beaktande av ovan och utifrån de förutsättningar och möjligheter som finns rörande utformning på beslut om insats bör arbetet med att utforma en insatsplattform över tid prioriteras. Detta för att hitta en struktur och anpassat arbetssätt som bidrar till att handläggare och utförare på ett bättre sätt nyttjar varandras kompetens och erfarenhet i utformning och anpassning av insats.

På lång sikt ser vi även ett behov av att aktiviteter måste vidtas för att klienterna ska uppleva att de har en huvudhandläggare och att tillgången till stöd- och specialistfunktioner är väl avvägd för att stötta såväl klienten som den enskilde handläggaren i arbetet med att uppnå egen försörjning.

5.3. Vikten av struktur och styrning i det fortsatta utvecklingsarbetet

Att åstadkomma en faktisk förändring i befintlig försörjningsstödsprocess för att uppnå de önskvärda resultaten är och kommer att vara en utmaning. I genomlysningen har ett antal risker identifierats som måste beaktas och hanteras i det fortsatta utvecklingsarbetet. Risker som uppmärksammats är att;

- Det finns olika uppfattningar och tolkningar i verksamheten av vad som ska göras och vad som ska uppnås. Detta kan i sin tur resultera i bristande förståelse till varför vissa förändringar måste genomföras
- Personalförändringar på strategiska funktioner resulterar i att utvecklingsarbetet stannar av. Specifikt kan byte av förvaltningschef utgöra en risk på kort sikt
- Såväl chefer som medarbetare inte känner sig delaktiga i det fortsatta arbetet
- Det inte skapas en struktur för att kontinuerligt följa och vid behov kunna vidta tillräckliga åtgärder för att säkerställa följsamhet till tagna beslut

För att hantera ovan nämnda risker rekommenderar vi att en plan upprättas för det fortsatta utvecklingsarbetet. Planen bör innehålla följande;

- Ansvarig/ansvariga för hela och delar av de aktiviteter och områden som omfattas av framtagna handlingsplaner. Resurser bör även avsättas för att utse en förändringsledare eller motsvarande som i det operativa arbetet kan fungera som en motor och pådrivare
- Ansvarig för kommunikationsplan som stäms av regelbundet
- Tvärgrupper/arbetsgrupper utses för vidare hantering av de aktivitetsområden som prioriterats. Här ser vi i första hand behov av att säkerställa grupperingar som driver arbetet framåt med utvecklandet av behovsanalys, målgruppsanalys och insatsplattform
- Tydlig tidsplan för genomförandet av beslutade aktiviteter med milstoppar för kontinuerliga avstämningar. Initialt är det viktigt att utsedda tvärgrupper/arbetsgrupper får i uppdrag att återkoppla plan för genomförande inklusive eventuella tydliggöranden av syfte och avgränsning inom respektive område/aktivitet

5.4. Avslutande ord

Vi har under ett drygt halvår haft förmånen att arbeta tillsammans med Helsingborgs stads arbetsmarknadsförvaltning. Vi har sedan första dagen slagits av det stora engagemang och driv som finns i organisationen, vilket kommit till uttryck på många olika sätt under vår genomlysning. Syftet med vårt uppdrag var att genomlysningen skulle leda till ett effektivare och kvalitetssäkrat flöde i

försörjningsstödsprocessen för individen. Självklart är det något som måste få ta tid att förverkliga. Vi hoppas och tror att vi tillsammans med personal och ledning i förvaltningen lagt grunden till ett utvecklingsarbete som kommer pågå under de kommande åren, och som leder till att syftet uppnås. Vi vill rikta ett stort tack till alla de medarbetare och chefer som vi fått möjlighet att genomföra uppdraget tillsammans med. Det har varit ett nöje!