

# EN LÅNG VÄG SEDAN 2017

ANALYS AV NULÄGET I VERKSTÄLLANDET AV UTKOMSTSTÖDET 2022



Kirsi Metsävainio

Ellen Vogt

2023

# En lång väg sedan 2017

Analys av nuläget i verkställandet av utkomststödet 2022



© Författare

ISBN 978-952-284-162-9

Helsingfors, 2023

# Innehållsförteckning

Inledning och tack.....	5
1 Varför analyserades nuläget i verkställandet av utkomststödet? .....	8
2 Hur har analysmaterialet samlats in?.....	10
2.1 Verkstädernas metoder och teman .....	11
2.2 Materialet.....	15
2.3 Responsfasen .....	15
3 Analysen av nuläget i verkställandet av utkomststödet och analysens delområden.....	18
4 Identifierade styrkor och svagheter: Ansökan om utkomststöd samt handläggnings-, besluts- och verkställighetsprocessen.....	20
4.2 Den individuella aspekten och kundorienteringen i samband med ansökan om utkomststöd, handläggning och verkställande.....	24
4.3. Processen för brådskande utkomststöd .....	27
4.4 Beaktandet av synpunkter från yrkesutbildade inom socialvården i arbetet med handläggning av grundläggande utkomststöd .....	29
4.5 Utkomststödsbeslutens kvalitet.....	31
4.6 Aktörernas redskap för arbetet och verkställandet .....	33
4.7 Informationsutbytet i arbetet med utkomststöd .....	36
4.8 Samarbetet i arbetet med utkomststöd .....	38
5 Identifierade styrkor och svagheter: Kundvägledning och identifiering av kundernas stödbehov .....	42
5.1 Allmän vägledning, rådgivning och identifiering av servicebehov .....	42
5.2 Namngiven kontaktperson för kunden och multiprofessionellt samarbete som lösning i svåra situationer .....	44
5.3 Anmälan om oro som arbetsredskap.....	46
5.4 Betydelsen av närbarhet och dess olika dimensioner .....	47
5.5 Samarbete mellan aktörerna och många olika former av lokal verksamhet .....	48
5.6 Kompetens och stöd för kompetensen bakom utkomststödsarbetet och oro för resurserna .....	51
5.7 Informationssystemen och utnyttjandet av dem vid bildandet av det gemensamma informationskapitalet .....	52
6 Perspektiv på regionala särdrag i verkställandet av utkomststödet.....	54

7 Blicken mot framtiden: Möjligheter och hot som framträder i nulägesanalysen av verkställandet av utkomststödet .....	56
7.1 Hot och möjligheter i arbetet med utkomststödet.....	56
7.1.1 Bättre informationsutbyte skulle rätta till ett stort antal brister i genomförandet.....	56
7.1.2 Processen för behandling av brådskande stöd samt relaterad lagstiftning och tolkning av lagstiftningen bör utvecklas gemensamt .....	58
7.1.3 Utveckling av kompetensen i fråga om prövning av avgörande betydelse i förbättringen av kvaliteten på utkomststödsarbetet.....	59
7.1.4 Det är möjligt att utveckla serviceprocessen för utkomststödet och verkställa stödet på ett mer kundorienterat sätt .....	60
7.1.5 Viktigt att vidareutveckla förfarandena, arbetsredskapen och tillgängligheten i utkomststödsarbetet.....	62
7.1.6 Gott utgångsläge för framtida utveckling av samarbetet mellan FPA och välfärdsområdena.....	63
7.2 Hot och möjligheter: Kundvägledning och identifiering av kundernas behov.....	64
7.2.1 Då sätten att sköta ärenden utvecklas påverkas också kundernas närhet.....	64
7.2.2 Utveckling av informationsutbytet, tillgängligheten och lagstiftningen bidrar till uppkomsten av ett gemensamt informationskapital .....	66
7.2.3 Personalens kompetens och förmåga att identifiera olika situationer påverkar kundens tjänster och förmånshandläggningen .....	67
7.2.4 Framtidens arbete med utkomststödet lider av personalomsättningen och utmaningarna med att säkerställa kompetensen .....	68
7.2.5 Samarbetet mellan aktörerna har en väsentlig inverkan på hur kundprocessen fungerar .....	69
7.2.6 I och med att välfärdsområdena inleder sin verksamhet förnyas strukturerna för samarbetet och nya forum skapas för samarbetet .....	70
7.2.7 Olika former av lokalt samarbete och kännedom om lokala partner ger bättre vägledning för kunderna .....	71
8 Slutsatser och utvecklingsförslag.....	73
8.1 Ett högklassigt kundsamarbete kräver ett smidigare informationsutbyte och ett gemensamt informationskapital av nödvändiga uppgifter .....	74
8.2 Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt en reform av servicepraxis och åt tillgången till tjänster samt åt arbetstagarnas närhet.....	75
8.3 Förbättringen av kvaliteten på besluten om utkomststöd och prövningen bör fortsätta målmedvetet för att målen i lagstiftningen ska uppnås .....	77
Slutord.....	80
Källor .....	81

## Inledning och tack

Bästa läsare, i dina händer håller du slutrapporten om den analys som FPA och Kommunförbundet genomförde hösten 2022 för att kartlägga nuläget i verkställandet av utkomststödet. Sedan den 1 januari 2023 har Valfärdsområdesbolaget Hyvil Ab deltagit i arbetet med att färdigställa rapporten och analysen. Rapporten beskriver styrkor och svagheter i verkställandet i nuläget och ger också en översikt över möjligheter och hot i framtiden. Analysmaterialet samlades in under intensiva verkstäder och beskriver hela omfattningen av arbetet med utkomststödet uttryckligen ur de verkställande aktörernas perspektiv. Begreppet arbete med utkomststöd innefattar i denna analys all vägledning och rådgivning som aktörerna och vid behov samarbetspartnerna ger i samband med verkställandet av utkomststödet, samt ansökan om utkomststöd, handlägningsprocessen, meddelandet och verkställandet av beslut och det kundsamarbete som behövs vid beviljande av utkomststöd.

Utifrån analysen kan man konstatera att många framsteg har gjorts sedan överföringen till FPA 2017. I rapporten behandlas de olika delområdena i arbetet med utkomststöd ur vardera aktörens synvinkel, samlat och varvat, med fokus på aspekter som berör såväl bägge som endast en av aktörerna. **Analysen är indelad i två huvudteman:** Ansökan om utkomststöd samt handlägnings-, besluts- och verkställighetsprocessen och identifieringen av behovet av kundvägledning och kundernas stödbehov. **Ansökan om utkomststöd samt handlägnings-, besluts- och verkställighetsprocessen** granskas genom följande delområden: organiseringen av arbetet med utkomststöd samt individorientering och kundorientering, processen för brådskande utkomststöd, beaktandet av socialvårdssakkunnigas synpunkter i avgöranden om grundläggande utkomststöd, beslutets kvalitet, arbets- och verkställighetsmetoder och informationsutbyte. Ellen Vogt, specialsakkunnig vid Valfärdsområdesbolaget Hyvil Ab, har tolkat och beskrivit materialet som gäller dessa delområden. **Identifieringen av behovet av kundvägledning och kundernas stödbehov** granskas med fokus på den allmänna vägledningen och rådgivningen, identifieringen av servicebehovet samt möjligheterna att med hjälp av namngivna kontaktpersoner eller multiprofessionellt samarbete stödja kunder i svåra situationer. Projektchef Kirsi Metsävainio vid FPA har tolkat och beskrivit materialet i denna helhet.

Samarbetet mellan FPA och socialvården går som en röd tråd genom delområdena och analyseras i samband med båda de ovannämnda huvudtemana. Rapportens åttonde kapitel utgör en resumé och ett sammandrag av de viktigaste utvecklingsförslagen i analysen. Förhoppningsvis kan exempelvis den riksomfattande delegationen och de regionala delegationer som infördes enligt ändringarna i lagen om utkomststöd som trädde i kraft den 1 januari 2023 hitta konkreta ämnesområden för sitt kommande utvecklingsarbete i dessa förslag.

Analysen genomfördes inför förändringen, i ytterligare ett övergångsskede. De föreslagna, av riksdagen godkända ändringarna i lagen om utkomststöd trädde i kraft den 1 januari, och samma dag inledde också de nya välfärdsområdena sin verksamhet. Vi befinner oss än en gång i ett läge där vi måste sätta oss in i en åtminstone delvis ny organisationsmodell och ett nytt verkställande, hitta partner och stärka befintliga samarbetsformer eller skapa nya, tillägna oss nya bestämmelser och genomföra dem.

Den här analysens syfte är att dokumentera ögonblicket före dessa förändringar: hur tedde sig nuläget i verkställandet av utkomststödet i aktörernas ögon hösten 2022?

Analysen har alltså genomförts gemensamt av FPA och Kommunförbundet, och Valfärdssområdesbolaget Hyvil Ab har varit med om att färdigställa den. Var och en som deltagit i arbetet med analysen har samtidigt också haft andra arbetsuppgifter i sin egen organisation. Avsikten är inte att analysen ska vara en forskningsrapport, utan aktörernas beskrivning av nuläget i verkställandet.

Vi på FPA, Kommunförbundet och Hyvil är särskilt tacksamma för det rikliga, konkreta materialet från de verkstäder vi ordnade för att samla information för analysen. Materialet beskriver exceptionellt mångsidigt och flerstämmigt såväl läget inom verkställandet av utkomststödet hösten 2022 som framtida möjligheter och hot som vi bör försöka förebygga i arbetet med utkomststöd i de nya servicestrukturerna. **Därför riktar vi ett särskilt stort och hjärtligt tack till alla de över 70 sakkunniga inom verkställandet av utkomststödet från kommunerna och FPA som deltog i verkstäderna samt till de organisationer och chefer som gjorde det möjligt för dem att delta.** Tack vare verkstadsdeltagarnas unika expertis kunde vi i analysen heltäckande beskriva situationen före ändringarna i lagen om utkomststöd och social- och hälsovårdsreformen samt de utvecklingsbehov som vi i framtiden främst behöver ta oss an för att vidareutveckla samarbetet mellan FPA och välfärdssområdena och arbetet med utkomststödet. Vi vill också tacka dem som kommenterade analysutkastet. Kommentarererna var synnerligen värdefulla för det fortsatta arbetet.

Följande medlemmar i planerings- och genomförandegruppen har ansvarat för det praktiska arbetet med analysen:

FPA:

- Kirsi Metsävainio, projektchef
- Mira Halme, jurist
- Signe Jauhiainen, forskningschef
- Pasi Pajula, chef för kompetenscentret
- Satu Kontiainen, ansvarig kommunikationsspecialist

Kommunförbundet:

- Maria Pernu, specialsakkunnig
- Merja Lang, servicedesigner
- Marianne Pekola-Sjöblom, forskningschef
- Hanna Lassila och Anna Keinonen, kommunikationsspecialister
- Tuija Valkeinen, förvaltnings- och kommunikationskoordinator

Hyvil:

- Ellen Vogt, specialsakkunnig (Kommunförbundet fram till den 31 december 2022)

Vi talar för alla som arbetat med analysen när vi önskar inspirerande läsning och tackar för intresset!

20.1.2023

projektchef Kirsi Metsävainio, FPA  
specialsakkunnig Elin Vogt, Valfärdsområdetsbolaget Hyvil Ab

# 1 Varför analyserades nuläget i verkställandet av utkomststödet?

FPA och Kommunförbundet har samarbetat intensivt och träffats regelbundet kring frågor som gäller verkställandet av utkomststödet sedan ansvaret överfördes till FPA, och på det sättet följt med utvecklingen tillsammans. Inom ramen för det här samarbetet har vi utbytt information om problem i verkställandet, men också om styrkor.

I början av 2022 konstaterade vi att det finns ett stort behov av att utreda nuläget i verkställandet av utkomststödet innan den totalreform av utkomststödet som varit under beredning och som ingår i regeringsprogrammet genomförs och servicestrukturerna ändras den 1 januari 2023. FPA och Kommunförbundet bedömde att det är nödvändigt att före dessa reformer dokumentera och analysera nuläget i verkställandet, med både svagheter och styrkor inbegripna. Analysen kan sedan fungera som en konkret beskrivning av utgångsläget, det vill säga läget i verkställandet av den samlade processen för utkomststödet före reformerna av lagstiftningen och servicestrukturen vid ingången av 2023.

Vi upplevde att en analys av nuläget var särskilt viktig eftersom någon motsvarande aktuell analys och information om det konkreta läget i verkställandet före överföringen inte fanns till hands när det grundläggande utkomststödet överfördes till FPA den 1 januari 2017. Därför har det inte funnits något som konkret kan jämföras med den nya modellen med två aktörer, förutom den utredning som Kommunförbundet av en tillfällighet publicerade våren 2014<sup>1</sup> utifrån ett material som samlats in hösten 2013. Även Institutet för hälsa och välfärd utnyttjade tillämpliga delar av materialet i en undersökning om överföringen till FPA<sup>2</sup>.

Efter överföringen till FPA har servicesystemet för utkomststöd och även verkställandet studerats relativt ingående. Forskningen har dock av motiverade skäl i stor utsträckning fokuserat på kundperspektivet. Åtgärder för att utveckla verkställandet och förbättra kundupplevelsen har fått mindre uppmärksamhet, liksom åtgärdernas konsekvenser och de nuvarande samarbetsformerna på fältet. Den forskning som gjorts visar tydligt att människor med nedsatt funktionsförmåga har svårigheter att få det stöd de behöver i det nuvarande systemet med två aktörer. Informationen är knappare när det gäller vilka aspekter av verkställandet som behöver åtgärdas och vilka aspekter som i sin tur stöder dessa personers skötsel av ärenden och tillgång till utkomststöd. Framhållandet av de problem som framkommit i forskningen och konsekvenserna av problemen har inte gett aktörerna tillräckliga verktyg för att konkret åtgärda svagheter i verkställandet och vidareutveckla styrkorna. Dessutom har vi knappt någon information om hur mycket problemen och samtidigt styrkorna faktiskt skiljer sig från modellen med en aktör.

Den väsentliga fördjupningen och utvecklingen av samarbetet mellan kommunerna och FPA under de första åren av verkställandet gör det möjligt för oss att tillsammans försöka lokalisera styrkorna, svagheter, möjligheterna och hoten i verkställandet. I och med

1 Vogt, E. & Sjöholm, M. (2014). [Etuuskäsittelyä ja aikuissosiaalityötä. Toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön kuntakyselyn 2013 päätulokset](#). Kuntaliitto, Uutta kunnista 2/2014.

2 Saikkonen, P. (2016). [Kuntakentän kirjavat käytännöt](#). I verket S. Blomgren, J. Karjalainen, P. Karjalainen, M. Kivipelto, P. Saikkonen, P. Saikku. Socialt arbete, tjänster och förmåner i förändring (på finska, sammandrag på svenska) Rapport 4/2016, THL. s. 29–40.



samarbetet har vi delvis redan funnit ett gemensamt språk och en vilja att arbeta tillsammans för vår gemensamma kund. Vår ambition är att den här analysen ska utgöra aktörernas självutvärdering av nuläget i verkställandet, som sedan kan utgöra ett underlag för utveckling i de framtida servicestrukturerna för såväl FPA som välfärdsområdena och social- och hälsovårdsministeriet. Ett syfte är också att analysen ska vara till nytta i arbetet med reformen av den sociala tryggheten.

Vår analys av nuläget i verkställandet av utkomststödet har som uttrycklig ambition att föra fram och **klargöra verkställarperspektivet**. Avsikten är inte att analysera hur olika kundgrupper klarar sig i systemet, utan uttryckligen att göra en självutvärdering av systemet och organiseringen av verkställandet och på det sättet lyfta upp de konkreta punkter som i framtiden i första hand behöver utvecklas för att systemet bättre ska tjäna dem som ansöker om utkomststöd, för att det ska vara effektivare och tydligare att genomföra. Samtidigt har det framkommit aspekter som automatiskt kommer att utvecklas i och med att välfärdsområdena utvecklas.

Syftet med analysen är alltså i första hand att konkretisera. Var ligger orsaken till ett visst problem eller en viss styrka i verkställandet? Vilka problem måste konkret lösas, och hur, för att verkställandet ska förbättras? Och hur kan identifierade styrkor utnyttjas för att utveckla verkställandet i framtiden?

## 2 Hur har analysmaterialet samlats in?

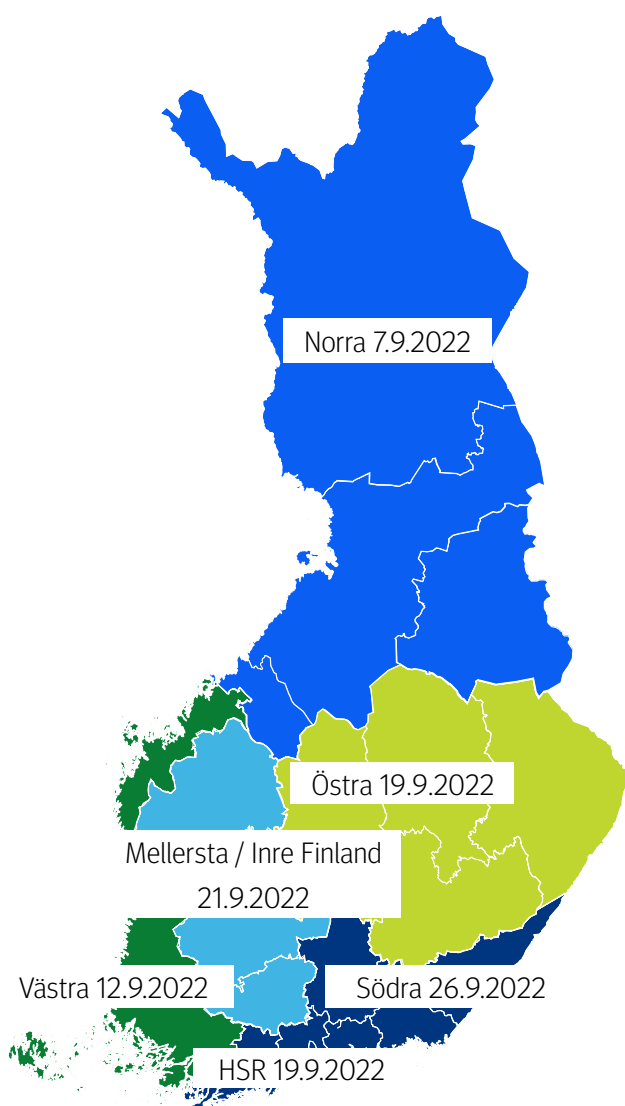
När vi började planera analysen övervägde vi att skicka ut en traditionell enkät. Men relativt snabbt konstaterade vi att det gjorts många enkäter i samband med tidigare studier. Därför letade vi efter en datainsamlingsmetod där det insamlade materialet tillför genuint mervärde och fördjupar den befintliga kunskapen. Av den anledningen valde vi att genomföra datainsamlingen för analysen i form av verkstäder för aktörer som arbetar direkt med kunderna.

Efter att ha valt metoden för att samla in materialet övervägde vi vilka personalgrupper som med tanke på våra mål skulle utgöra de lämpligaste målgrupperna för att inbjudas till verkstäderna. Vi ville bjuda in såväl sakkunniga inom socialvården som arbetade direkt med kunderna i kommunerna som FPA:s specialister på handläggning och kundbetjäning. Till slut valde vi att bjuda in sakkunniga som också arbetar i rollen som närmaste chef, eftersom vi bedömde att deras syn på gällande praxis är bredare än en enskild anställds,

samtidigt som de har direkt och kontinuerlig insyn i problemen och styrkorna i kontakten med kunderna. Med detta avsåg vi i praktiken kommunernas ledande socialarbetare (flera olika beteckningar beroende på den enskilda kommunens sätt att ordna tjänsterna) och teamchefnivån på FPA.

Sammanlagt sex verkstad ordnades i vart och ett av FPA:s försäkringsdistrikt, som motsvarar de fem samarbetsområden som bildas i vårdreformen, och dessutom ordnades en separat verkstad för huvudstadsregionen eftersom den har en särskild status. Den första verkstaden ordnades i det nordligaste försäkringsdistriktet/samarbetsområdet och därifrån fortsatte vi söderut (figur 1).

Vi bjöd in 12–14 sakkunniga per område till varje verkstad, hälften från FPA och hälften från kommunerna. Från kommunerna bjöd vi in minst en representant för varje kommande välfärdsområde. Från FPA bjöd vi utöver handläggarna in minst en representant för kundbetjäningen till varje verkstad. Vi ville hålla verkstäderna små för att alla i en liten, trygg grupp skulle kunna delta i diskussionen och fördjupa den på bästa möjliga sätt. Vi var noga med att

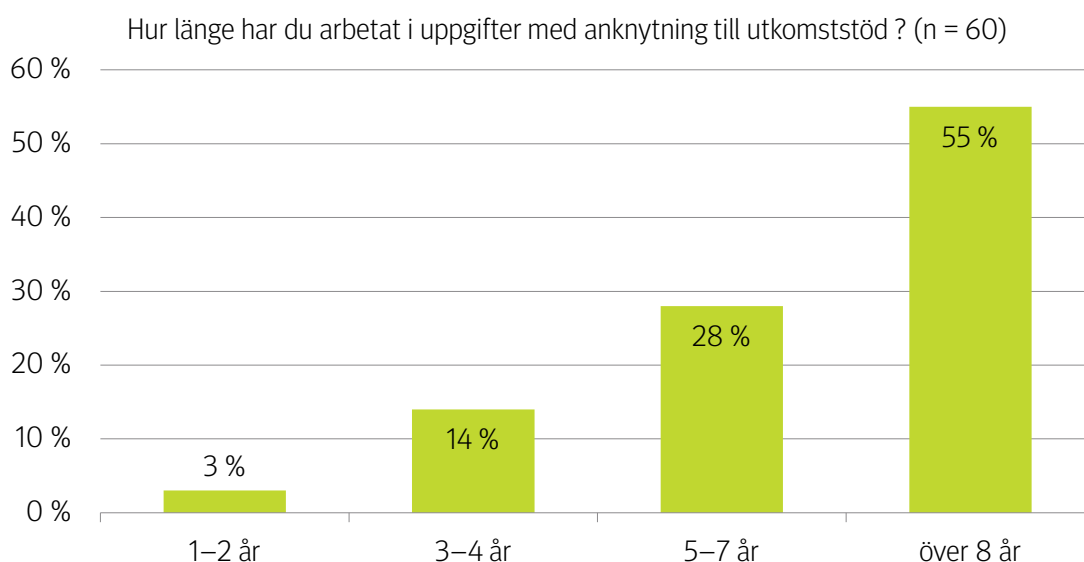


Figur 1. Geografiska områden och datum för verkstäderna i september 2022.

balansera deltagandet i de små grupperna så att varken FPA:s eller kommunernas perspektiv skulle dominera. Vi bjöd in sammanlagt 78 personer, och endast i några områden var någon frånvarande exempelvis på grund av sjukdom eller förhinder i sista stund.

Inför verkstäderna bad vi deltagarna lämna vissa uppgifter om sig själva och sin bakgrund, bland annat om antalet arbetsår inom arbetet med utkomststöd. Av de sakkunniga som deltog i verkstäderna svarade 60 personer på bakgrundsfrågan om arbetserfarenhet (figur 2). Utifrån svaren kan man bedöma att deltagarna mätt i arbetsår hade en mångsidig erfarenhet av att arbeta med utkomststöd, även under en lång tid före överföringen till FPA. Fler än hälften av de deltagare som besvarade frågan hade arbetat med utkomststöd i över åtta år. Bland deltagarna med över åtta års arbetserfarenhet fanns både FPA- och kommunanställda.

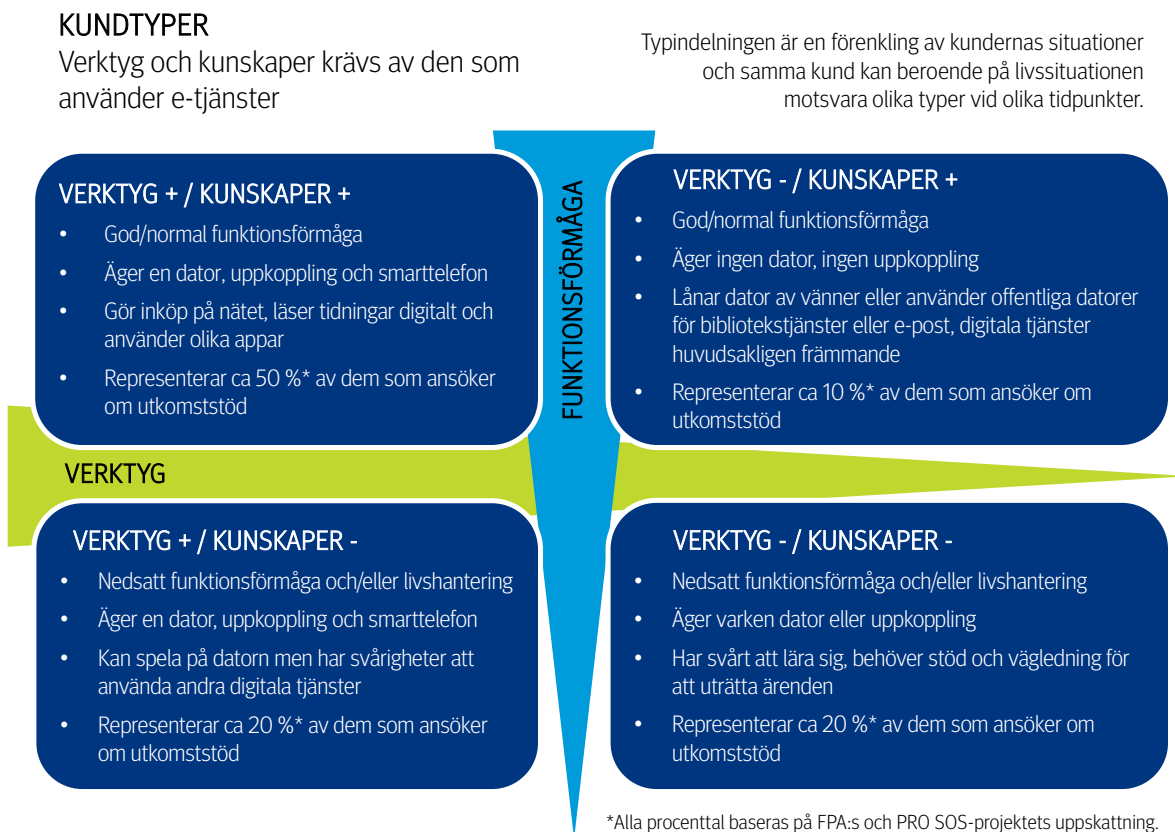
Figur 2. Erfarenhet av arbete med utkomststöd i antal arbetsår bland de deltagare i verkstäderna som besvarade förhandsfrågan om arbetserfarenhet.



## 2.1 Verkstädernas metoder och teman

Som plattform valde vi HowSpace och som metod en traditionell SWOT-analys. Som bakgrundsmaterial och introduktion använde vi kundtyperna från [projektet PROSOS, FPA:s och kommunens samarbetsmodell för socialt arbete 1.0](#) från våren 2018 (figur 3a), omvärldstyperna (figur 3b) och kundprocesserna (figur 4a).

Figur 3a. Kundtyper i FPA:s och kommunens samarbetsmodell för socialt arbete, PROSOS 2018.



Figur 3b. Omvärldstyper i FPA:s och kommunens samarbetsmodell för socialt arbete, PROSOS 2018.

**OMVÄRLDSTYPER**

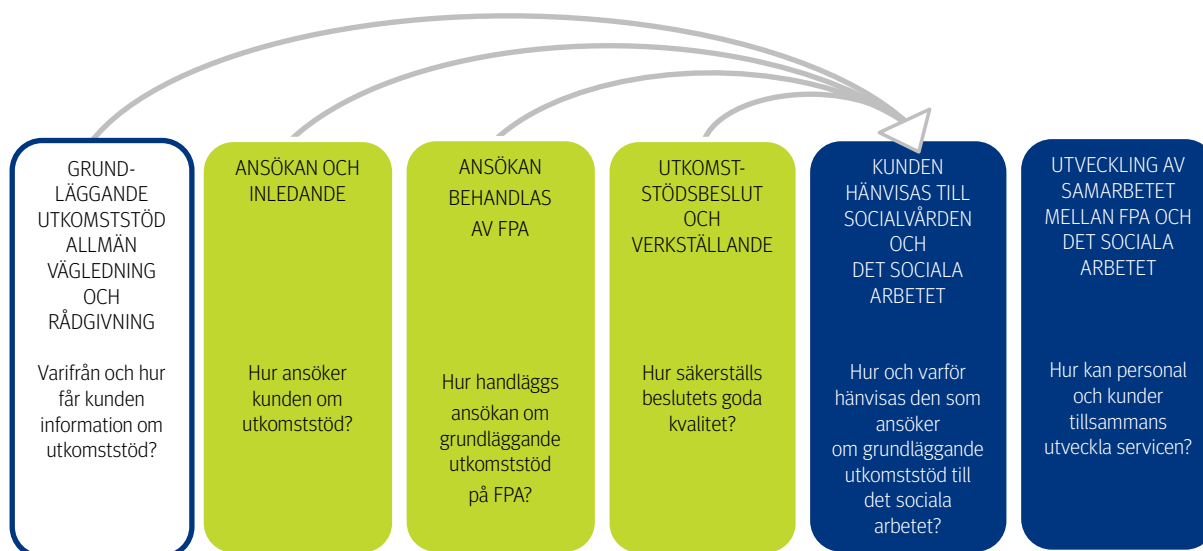
Hur kan tjänsterna nås fysiskt?



Vi använde i synnerhet samarbetsmodellens kundprocess (figur 4a) för att strukturera SWOT-analysen och därigenom hela materialinsamlingen.

Figur 4a. Kundprocessen enligt FPA:s och kommunens samarbetsmodell för socialt arbete 1.0, projektet PROSOS 2018.

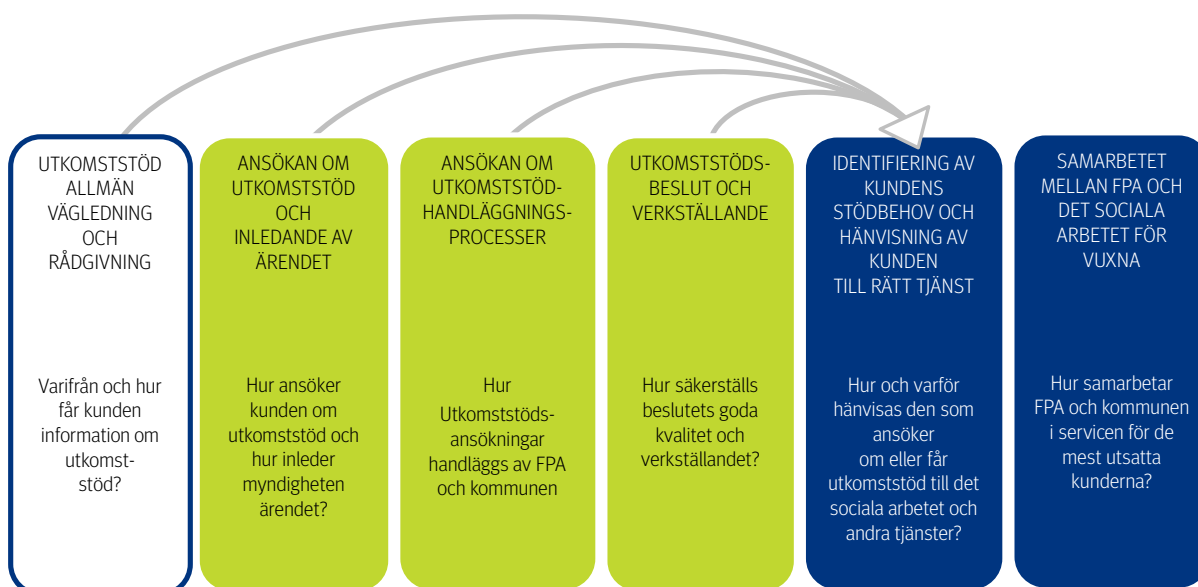
### KUNDPROCESSEN



Den ursprungliga kundprocessfigur som utvecklades i projektet PROSOS anpassades något för nulägesanalysen (figur 4b.)

Figur 4b. Kundprocessen anpassad för nulägesanalysen av verkställigheten av utkomststödet, FPA och Kommunförbundet 2022.

### KUNDPROCESSEN (Anpassad version av PROSOS-projektets samarbetsmodell 27.3.2018 version 1.0)



Utifrån den anpassade kundprocessen strukturerades två huvudteman för arbetet: Ansökan om utkomststöd samt handläggnings-, besluts- och verkställighetsprocessen och Kundvägledning och identifiering av kundernas stödbehov. Vardera temat delades in i ytterligare tre underteman enligt följande:

Tema 1: Ansökan om utkomststöd samt handläggnings-, besluts- och verkställighetsprocessen (de gröna rutorna i figur 4b)

- ansökan om utkomststöd samt inledande av ansökan
- handläggningsprocessen för ansökningar om utkomststöd
- beslut om utkomststöd och verkställande av beslutet

Tema 2: Kundvägledning och identifiering av kundernas stödbehov (vit ruta och mörkblå rutor i figur 4b)

- allmän vägledning och rådgivning om utkomststöd
- identifiering av kundens stödbehov och hänvisning till rätt tjänst
- samarbetet mellan FPA och vuxensocialarbetet bland de mest utsatta mottagarna av utkomststöd.

Verkstäderna genomfördes enligt huvudtemana med en tvådelad SWOT-analys. Först behandlade vi tema nummer ett, den egentliga processen för handläggning av utkomststöd, och därefter arbetade vi med tema nummer två, kundvägledningen och identifieringen av kundens stödbehov samt samarbetet. För bägge temana delades deltagarna ytterligare in i tre mindre grupper. Arbetet i de mindre grupperna leddes av facilitatorer, som var sakkunniga från FPA och kommunerna.

Som en del av förberedelserna inför workshopparna fick deltagarna som förhandsuppgift att självständigt på plattformen HowSpace fylla i styrkor och svagheter som är förknippade med varje undertema. I de små grupperna gick vi igenom, kompletterade och preciserade per undertema dessa svagheter och styrkor som nämnts i förhandsuppgifterna och sammanstälts på arbetsplattformen, preliminärt disponerade i större helheter. Deltagarna i de mindre grupperna pekade också ut framtida hot och möjligheter som de iakttog eller förutspådde i samband med varje undertema. På det sättet kompletterades materialet och innehållet från förhandsuppgifterna i gruppernas arbete till en fullständig SWOT-analys. Efter grupparbetet behandlades diskussionerna i sammandrag inför alla verkstadsdeltagare, så att alla hade möjlighet att kommentera varje undertema och komplettera de synpunkter som framförts.

Verkstäderna avslutades med en gemensam diskussion om regionala särdrag som identifierats inom varje verkstads geografiska område.

Alla verkstäder ordnades på distans via Teams.

## 2.2 Materialet

Under hela arbetet uppkom material på flera olika sätt:

- samlingen av styrkor och svagheter som deltagarna producerat självständigt i förhandsuppgifterna
- ytterligare styrkor och svagheter från de sex deltemaområdena som antecknades på verkstadsplattformen i de mindre arbetsgrupperna och under genomgången av deras resultat för att komplettera förhandsuppgifterna
- möjligheter och risker inom de sex deltemaområdena som antecknades på verkstadsplattformen i de mindre arbetsgrupperna och under genomgången av deras resultat
- verkstädernas gemensamma diskussioner om regionala särdrag, där deltagarnas synpunkter antecknades tillsammans med den vikt de gav de olika synpunkterna.

Allt som allt producerades tusentals excelrader med material som skulle analyseras. Rent generellt var materialet mycket realistiskt, konkret och oförskönat. Eftersom materialet producerades i verkstäder hade inte de synpunkter som antecknats självständigt eller under verkstäderna finslipats till 'salongsfärdiga' formella svar, utan återspeglade aktörernas faktiska tankar, konkreta bekymmer och positiva erfarenheter.

## 2.3 Responsfasen

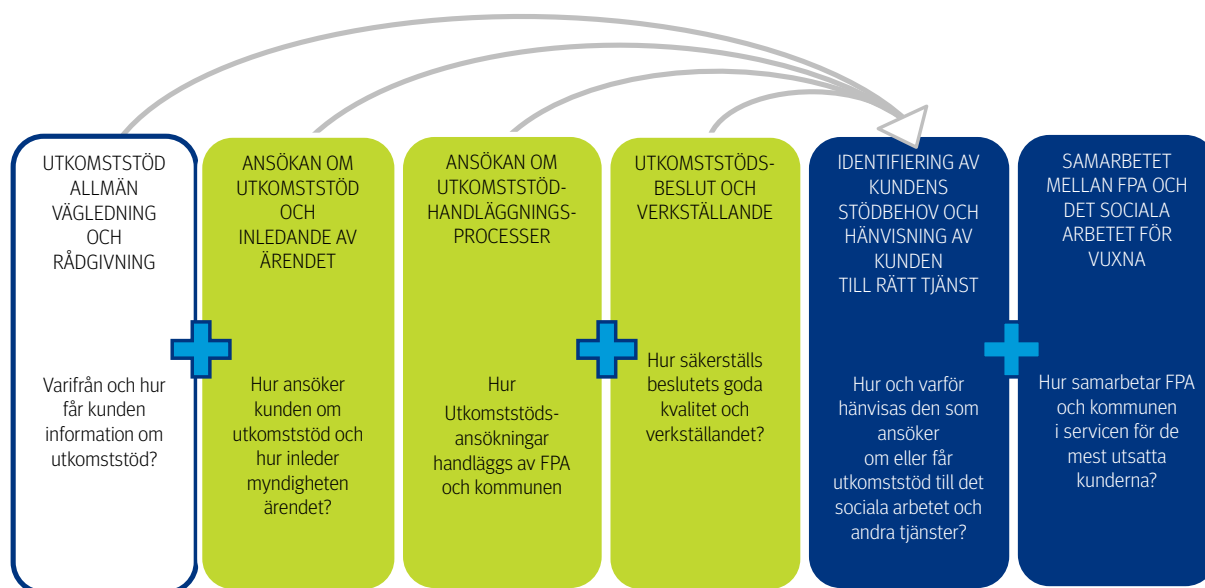
Efter verkstäderna sammanställdes materialet om styrkor och svagheter till ett analysutkast, som innehöll en komprimerad och preliminär analys av det beskrivande materialet om nuläget. Utkastet till analys var indelat i tre avsnitt.

- Avsnitt 1: Hur man blir sökande och ansöker om utkomststöd.
- Avsnitt 2: Styrkor och svagheter i processen för handläggning och verkställande av utkomststöd samt kompetens och resurser i arbetet med utkomststöd.
- Avsnitt 3: Sektorsövergripande samarbete samt identifiering av kundernas stödbehov i arbetet med utkomststöd.

Indelningen i avsnitt baserades på kundprocessbeskrivningen från projektet PROSOS, som användes som bakgrundsstruktur, och på materialet som uppkommit under arbetet. I avsnitt 1 sammanställdes största delen av det material som gällde allmän vägledning och rådgivning, ansökan om och inledande av utkomststöd, i avsnitt 2 materialet om handläggning och verkställande av utkomststöd samt brådskande utkomststöd, kompetens och resurser, och i avsnitt 3 materialet om identifiering av utkomststödkunders stödbehov, hänvisning av kunder samt samarbetet mellan FPA och vuxensocialarbetet (se närmare i figur 4c).

Figur 4c. Delar av kundprocessen som i utkastskedet av analysen sammanfördes till egna avsnitt.

KUNDPROCESSEN (Anpassad version av PROSOS-projektets samarbetsmodell 27.3.2018 version 1.0)



Analysutkastet presenterades på flera olika forum i oktober 2022. Bland annat det kommunala nätverket för socialt arbete för vuxna och utkomststöd, som samordnas av Kommunförbundet, en organisationsträff samordnad av Soste (Finlands social och hälsa rf), justitieministeriets arbetsgrupp för utveckling av intressebevakningen, det centrala nätverket för FPA:s utkomststödsförmåner och förmånsnätverket för utkomststöd samt samarbetsmötet för boenderådgivning. Utkastet lades också ut på plattformen Webropol för elektroniska kommentarer mellan den 15 och den 28 november 2022, och många kommentarer kom in<sup>3</sup>. Nästan 40 personer berikade det befintliga materialet tack vare den här möjligheten att skicka skriftliga kommentarer. Kommentarer skickades av yrkesutbildade inom socialväsendet, hälso- och sjukvårdspersonal, handläggare vid FPA, intressebevakare, aktörer i den tredje sektorn, erfarenhetsexperten och forskare. Kommentarererna och diskussionerna efter presentationerna utnyttjades i bearbetningen av analysen, för en tydligare disposition och för presentationen av de viktigaste iakttagelserna.

Med undantag av två personer ansåg de som kommenterade utkastet att innehållet antingen helt eller delvis motsvarade deras egen uppfattning av nuläget i verkställandet av utkomststödet. Kommentarererna tillförde en del konkreta exempel särskilt i samband med aspekter som behöver förbättras.

Det framgick också av kommentarer att analysen kändes förvaltnings- och verkstäl-larorienterad, och inte exempelvis kundorienterad. Detta kan bero på att aktörer och organisationer i den tredje sektorn ofta via kundrespons får information uttryckligen om problem och brister i funktionerna. Då blir perspektivet självfallet ett annat än i denna analys. I analysen är det inte heller fråga om forskning. Syftet är inte att göra en vetenskaplig analys på forskningsnivå, utan uttryckligen att så mångsidigt som möjligt lyfta fram olika aspekter och fenomen inklusive svagheter och styrkor som kan iakttas och har upplevts i verkställandet före reformerna 2023.

<sup>3</sup> Utkastet och kommentarsmöjligheten på nätet [kuntaliitto.fi](https://kuntaliitto.fi)



Ett element som ansågs vara viktigt och som lyftes fram i kommentarerna var att en namngiven kontaktperson sköter kundens ärende, men en sådan serviceform betraktades inte i sig som den enda lösningen för kunder i svåra livssituationer. Även oron över det låga antalet namngivna kontaktpersoner och den reducerade servicen på FPA:s byråer samt bristen på tjänster utan tidsbokning kom tydligt fram.

Informationsöverföringen i Kelmu betraktades som ett positivt element som underlättar det dagliga arbetet, men motsvarande utvecklingsarbete efterlystes också i samband med intressebevakningssystemet Edvard, eller alternativt åtkomst till Kelmu även för intressebevakare.

### 3 Analysen av nuläget i verkställandet av utkomststödet och analysens delområden

Analysen av nuläget i verkställandet av utkomststödet gjordes genom att upprepade gånger läsa det tillgängliga omfattande och rikliga materialet och ordna samt kategorisera uttalanden, materialdelar eller anteckningar med liknande innehåll eller tematisk anknytning till större helheter. På detta sätt framträdde tydliga, centrala ämneshelheter/kategorier under analysens huvudtema, och de innehöll i sin tur många olika och konkreta uttalanden som beskrev ämneshelheterna/kategorierna ur olika perspektiv.

Följande fas efter utkastet och kommentarerna var att vidareutveckla och förenkla presentationen så att den slutliga analysen i stället för utkastets tredelade disposition följde samma ursprungliga upplägg som arbetet i verkstäderna. Beskrivningen av styrkor, svagheter, möjligheter och hot i den slutliga analysen är alltså indelad enligt två huvudteman:

Tema 1: Ansökan om utkomststöd samt handläggnings-, besluts- och verkställighetsprocessen

Tema 2: Kundvägledning och identifiering av kundernas stödbehov.

I kapitlen 4 och 5 beskrivs de viktigaste styrkor och svagheter som framträder i materialet. I dessa kapitel presenteras alltså nuläget i verkställandet av utkomststödet hösten 2022 som det visar sig i ljuset av materialet. Ansvaret för analys- och skrivarbetet är fördelat så att Ellen Vogt från Kommunförbundet har skrivit kapitel 4 och Kirsi Metsävainio från FPA har skrivit kapitel 5. Kapitlens underrubriker följs av korta sammandrag av det viktigaste innehållet i varje avsnitt som framträtt som en egen helhet under huvudtemat. I kapitlen ingår också direkta citat som plockats från verkstadsmaterialet och som aktörerna själva har skrivit. På grund av materialets karaktär specificerar vi inte om citatet representerar FPA eller kommunen. Syftet är att med hjälp av citaten konkretisera analysens innehåll och exemplifiera hurdana uttalanden analysens iakttagelser baseras på. I kapitel 6 beskrivs de viktigaste iakttagelserna om regionala särdrag som kom fram i arbetet.

I kapitel 7 fokuserar vi på framtiden. Kapitlet är indelat i två underkapitel enligt de ovan beskrivna huvudtemana. I underkapitlet presenteras de möjligheter och risker som framträdde i verkstadsmaterialet som särskilda helheter. Skrivarbetet och presentationssordningen enligt huvudtema motsvarar kapitel 5 och 6, det vill säga att Ellen Vogt har skrivit kapitel 7.1 och Kirsi Metsävainio kapitel 7.2. I kapitel 7 ingår inga citat eftersom den del av materialet som behandlar möjligheter och hot huvudsakligen bestod av de hot, möjligheter och utvecklingsförslag som facilitatorerna antecknat om diskussionerna under verkstäderna.

Analysen utgår medvetet från myndigheterna, det vill säga de verkställande aktörerna. Syftet har inte varit att separat granska olika kundtyper eller att framhäva kundperspektivet, utan uttryckligen att sammanställa och strukturera aktörernas iakttagelser om sitt arbete samt deras erfarenhetsbaserade sakkunnigperspektiv. Det är också ett medvetet val att skribenterna företräder de verkställande organisationerna, så att analyskapitlens huvudtema och underkapitel innehållsmässigt går in i varandra och låter både FPA:s och kommunernas röster höras.

Det sätt på vilket analysen presenteras innebär i praktiken att de verkställande aktörerna skrev in också kundernas röst och servicebehov i analysen.

I kapitel 8 sammanställs de viktigaste resultaten av analysen i form av materialbaserade utvecklingsrekommendationer. Utgångspunkten för rekommendationerna är hur man utifrån analysen kan och bör utveckla verkställigheten i en mera kundorienterad riktning samtidigt som hänsyn tas till de villkor som rör ordnandet av tjänsten.

## 4 Identifierade styrkor och svagheter: Ansökan om utkomststöd samt handläggnings-, besluts- och verkställighetsprocessen

skribent Ellen Vogt

I detta kapitel beskrivs aspekter med anknytning till ansökan om och handläggning av utkomststöd, beslut och verkställighet, som i materialet framträder som särskilda ämnesligheter. I den del av materialet som handlade om ansökan, handläggning, beslutsfattande och verkställande kan åtta delvis överlappande teman urskiljas. Dessa är:

- processen för att organisera arbetet med utkomststöd
- den individuella aspekten och kundorienteringen i samband med ansökan om utkomststöd, handläggning och verkställande
- processen för brådska utkomststöd
- beaktandet av synpunkter från yrkesutbildade inom socialvården i arbetet med handläggning av grundläggande utkomststöd
- utkomststödsbeslutens kvalitet
- aktörernas redskap i arbetet och verkställandet
- informationsutbytet i arbetet med utkomststöd
- samarbetet i arbetet med utkomststöd.

Begreppet arbete med utkomststöd används i denna analys för att beskriva all vägledning och rådgivning som aktörerna och vid behov samarbetspartnerna utför i samband med verkställandet av utkomststödet, samt ansökan om utkomststöd, handläggningsprocessen, meddelande och verkställande av beslut och det kundsamarbete som behövs vid beviljande av utkomststöd.

### 4.1 Toimeentulotukityön järjestämisen prosessi

De viktigaste styrkorna i den nuvarande modellen för organiseringen av arbetet med utkomststöd är en enhetligare och jämlikare handläggning av grundläggande utkomststöd, möjligheten att ansöka i flera kanaler samt iakttagandet av de lagstadgade handläggningstiderna och en sänkt tröskel för att ansöka om utkomststöd. De största svagheterna är att den individuella prövningen minskat i handläggningsarbetet i och med förenhetligandet och det styrande anvisningsdokumentet samt det stora resursbehovet: på grund av stödets särskilda natur och den krävande organiseringen är verkställandet mycket känsligt för olika fördröjningar, snedvridningar och fel.

Den klart vanligaste styrkan som togs upp i analysen var att bägge aktörerna i hög grad lyckas hålla sig inom handläggningstiderna<sup>4</sup> enligt lagen om utkomststöd. Detta nämndes

<sup>4</sup> [Behandlingstiderna för ansökningar om utkomststöd i oktober 2022. THL 2022.](#)

verkligt ofta i materialet. Det är värt att notera att handläggningstiderna för utkomststöd diskuterades livligt före överföringen till FPA och att kommunerna ofta hade svårigheter med att handlägga ärenden inom den lagstadgade tidsfristen. Nu förefaller den sju dagar långa handläggningstiden trots modellen med två aktörer rentav kunna underskridas i entydiga fall, som fortfarande också förekommer vid ansökan om utkomststöd, även om den sökande ansöker om både grundläggande utkomststöd och kompletterande utkomststöd. Enligt materialet kan i synnerhet både ansökningar som överförts till kommunen och ansökningar som lämnats till kommunen handläggas mycket snabbt, om de innehåller alla nödvändiga bilagor och om beslutet om grundläggande utkomststöd har fattats korrekt för den tid som ansökan gäller. En annan styrka som togs upp var att till och med en ytterst exceptionell situation som coronakrisen kunde hanteras föregripande och centraliserat genom att verkställandet gjordes mer flexibelt, eftersom det grundläggande utkomststödet nu handhas av en riksomfattande aktör. På det sättet kunde socialvårdens resurser i stället för att användas för beviljande av ekonomiskt krisstöd inriktas på att hjälpa kunderna i den mest akuta inledande fasen av krisen.

”Med en handläggningstid på 7 vardagar får kunden i bästa fall beslutet mycket snabbt. Det lagstadgade kravet på handläggningstiden har uppfyllts bra.”

”Kunderna får snabbt beslut från kommunen, vanligen inom 1–3 dagar.”

En annan styrka i det nuvarande sättet att organisera och verkställa utkomststödet som många aktörer tog upp var att handläggningen och verkställandet av grundläggande utkomststöd är enhetligare och jämlikare än före överföringen till FPA. Beviljandet av utkomststöd, som utgör 90 procent av arbetet med utkomststöd, baseras nu på riksomfattande enhetliga processer och rutiner. Arbetet med handläggning av grundläggande utkomststöd baseras nu överallt på samma riksomfattande förmånsanvisning, alla handläggare får samma introduktion och utbildning i att verkställa grundläggande utkomststöd, och ett enda handläggningssystem används. Av dessa orsaker upplevdes beslutsfattandet också vara oberoende av geografiska faktorer. Dessutom har ansöknings- och beslutshandlingarna för grundläggande utkomststöd samma struktur, disposition och fraser i hela landet, vilket betraktades som en klar styrka och en faktor som ökar jämlikheten. Att öka jämlikheten var ett av de mest centrala argumenten för överföringen till FPA. Utifrån denna analys kan man nu bedöma att förbättringen av jämlikheten faktiskt har lyckats under de första åren ur de verkställande aktörernas synvinkel.

”Riksomfattande och enhetliga rutiner och processer för alla på samma grunder och med samma kompetens.”

Den vanligaste organisationsrelaterade styrkan i samband med ansökan om utkomststöd var möjligheten att ansöka i flera olika kanaler. Även om elektronisk ansökan accentueras i ansökan om grundläggande utkomststöd visade materialet att man inte enbart satsat kraftigt på hänvisning till elektronisk ansökan, utan också strävat efter att ordna flera ansökningskanaler så att också de som behöver mycket stöd enkelt ska kunna lämna en ansökan. Ansökan kan lämnas personligen till ett av FPA:s verksamhetsställen, per telefon, på ett distansserviceställe eller skriftligt med ett ansökningsformulär antingen till verksamhetsställets brevinkast eller per post. Ansökningen i kommunerna har också utvecklats väsentligt och omfattar nu fler kanaler än exempelvis materialet från 2013 ger

vid handen. Även kommunen tar numera emot ansökningar i flera olika kanaler: personligen, per telefon, med ansökningsformulär och självfallet även elektroniskt, både som överföringar från FPA och via kommunens egna elektroniska ansökningskanaler.

”Ansökan kan lämnas i pappersformat, muntligt, elektroniskt och via webbrådgivningen”

Som en annan klar styrka i ansökningsprocessen nämndes att tröskeln för att ansöka om stöd har sjunkit efter överföringen till FPA. Enligt aktörerna har den sänkta tröskeln att göra med att det är så enkelt att ansöka om grundläggande utkomststöd hos FPA, i synnerhet elektroniskt. Den som ansöker om stöd blir därmed inte stigmatiserad på samma sätt som tidigare, då hela utkomststödet beviljades av kommunen. Utifrån detta skulle underutnyttjande av stödet förekomma i lägre grad med denna organiseringsmodell än tidigare. Ett tydligt mål när beslutet om överföringen till FPA fattades var också att minska underutnyttjandet och rädslan för stigmatisering.

”I regel fungerar ansökningsprocessen utmärkt för vissa kundgrupper hos både kommunen och FPA.”

När det gäller organiseringen, organiseringsätten och det allmänna verkställandet hade aktörerna alltså mycket samstämmiga och tydliga uppfattningar om styrkorna vid ansökan, handläggning och verkställande. Materialet i fråga om svagheter är betydligt mer heterogent. De svagheter som tas upp i materialet är klart mer splittrade än styrkorna, och de vanligaste svagheter får färre omnämnen än de vanligaste styrkorna. Det är påfallande att många aspekter som uppfattas som svagheter i princip utgör motsatsen till de oftast identifierade och godtagna styrkorna.

I samband med ansökningsprocessen nämndes många olika svagheter. De nämndes inte lika många gånger som de ovan beskrivna styrkorna nämndes. En av de svagheter som aktörerna upplevde och som oftast förekom i materialet var att de ansökningar som lämnats in och tagits upp till behandling ofta var bristfälliga och saknade nödvändiga bilagor, vilket leder till ett stort antal begäranden om tilläggsutredningar, och utdragna handläggningstider som en logisk följd.

På basis av materialet verkar den viktigaste faktor som förklarar brister i ansökningarna vara kundens begränsade funktionsförmåga. Det framkom också andra orsaker som är förknippade med de verkställande aktörernas agerande och organiseringsättet, såsom skillnader mellan de bilagor som olika aktörer, områden eller handläggare i kommunerna kräver. Funktionsförmågan eller bristande färdigheter eller verktyg ledde emellertid till att ansökan exempelvis inte kunde göras elektroniskt, och då kan det vara besvärligare att skicka och hämta bilagor till exempel på grund av långa avstånd eller ett stort antal nödvändiga bilagor. De verkställande aktörerna uppger att en del sökande helt enkelt låter bli att ansöka om stöd eftersom de upplever att det är alltför krävande. Bristande språkkunskaper försvårar uppenbart ansökandet eftersom det inte alltid finns ansökningsformulär på ett språk som den sökande förstår. Även hög ålder försvårar ansökan. Även funktionsförmågan leder till problem med att fylla i och lämna in ansökan, och dessa problem verkar också belasta samarbetspartnern. I materialet förekom också relativt många beskrivningar av att kommunen satsar resurser på att hjälpa kunderna fylla i FPA-ansökningar och skicka bilagor. Ansökningsproblem som är förknippade med funktionsförmågan förutsätter självfallet samlade utvecklingsåtgärder framöver, för att också

personer med begränsad funktionsförmåga ska kunna agera på lika villkor i det nuvarande ansökningssystemet.

Det förefaller också förekomma problem med bristfälliga ansökningar i samband med överföringen av ansökningar från FPA till kommunerna. I detta material förefaller överföringen av ansökningar inte vara en verkställighets- och lagstiftningslösning som är särskilt kundvänlig eller genuint förbättrar processen. De verkställande aktörerna uppgav att de ansökningar som FPA förmedlar till kommunerna ofta saknar de bilagor som krävs, och dessutom saknar exempelvis det beslut om grundläggande utkomststöd eller inledande av ärendet som krävs för att kommunen ska kunna behandla en ansökan. Ansökningar förmedlas också lagstridigt till kommunen när det enligt lagen inte borde vara möjligt eller när det inte överhuvudtaget framgår av ansökan vad den sökande egentligen ansöker om. Samtidigt varierade också kommunernas eller samarbetspartnerns krav i fråga om ansökningar som överförs, vilket gjorde det svårare att uppnå en jämn kvalitet i överföringen av ansökningar. Allt som allt framträdde överföringen av ansökningar som en av de mest oklara punkterna, som är förenad med störst risker och även fördröjer processen. Grunderna för överföring av ansökningar är oklara både för kunderna, de verkställande aktörerna och dem som kommenterade utkastet till analys.

”En enda ansökan för både grundläggande utkomststöd och kommunens kompletterande/förebyggande stöd låter bättre än det är i praktiken: till exempel innehåller ansökningarna vanligen inga motiveringar från kunden för det kompletterande/förebyggande stödet.”

Allt som allt förefaller processen för att ansöka om, handlägga och verkställa utkomststöd vara resurskrävande och känslig för många slags störningar och fördröjningar. Delvis har det uttryckligen att göra med att stödet beviljas i sista hand och efter prövning, och med det stora antalet bilagor som krävs, delvis med det nuvarande organiserings sättet och lagstiftningen. En faktor är begärandet av tilläggsutredningar när ansökningar är bristfälliga, men av materialet framgår också att många kunders situationer kräver grundliga utredningar som inte kan göras snabbt och samtidigt omsorgsfullt. Ofta har kunderna inom utkomststödet flera pågående förmåns- och serviceprocesser där de behöver stöd och som handläggaren ska reda ut i samband med handläggningen av ansökningarna om utkomststöd. Därtill nämns den långsamma processen för att höra kunden, modellen med två aktörer som verkställer utkomststödet, långsamheten och resursfaktorerna i indrivningsprocessen, den långa väntan på utlåtanden från hälso- och sjukvården samt det faktum att en del kunder ständigt ansöker om stöd på nytt trots att de fått avslag till exempel på grund av sina inkomster. Det sätt att verkställa stödet som FPA har valt, där arbetet med handläggningen fullständigt har avskiljts från kundbetjäningen, verkar enligt materialet också leda till osäkerhet och vara mycket resurskrävande. Ofta har handläggarna dålig kundkännedom eftersom en ansökan i princip alltid handläggs av en ny person, och kundbetjäningen förmedlar information utan att ha inflytande över avgörandet, vilket påverkar kundernas upplevelse av kundbetjäningen.

Den gemensamma, riksomfattande anvisningen som bidrar till jämlikhet och enhetliga avgöranden, som ovan framträder som en klar styrka, upplevdes samtidigt minska den individuella prövningen och alltför mycket binda handläggarnas händer när de avgör utkomststödsärenden. Det är svårt för de anställda att veta när de ska följa anvisningen och när de kan tillämpa prövning. Av materialet framgick det också att kommunens anställda efterlyser mer detaljerade anvisningar om kompletterande och förebyggande

utkomststöd för att deras egna avgöranden ska bli enhetligare, vilket är överraskande eftersom de också flitigast kritiserar avsaknaden av prövning hos FPA.

Det samlade intrycket är att nackdelen med anvisningen och den jämlikhet och enhetlighet som den medför kan vara minskad individuell prövning eller att prövningens karaktär förändras såväl hos kommunen som hos FPA. Samtidigt förefaller inte aktörerna tillräckligt ha diskuterat prövningen och relaterade riktlinjer och synpunkter. Detta har lett till att det fortfarande förekommer skillnader i aktörernas synpunkter på när och hur prövning krävs i arbetet med handläggning av grundläggande utkomststöd. En av de tydligaste skillnaderna gäller prövningen och riktlinjerna vid beviljande av hyresgaranti. Det bör noteras att problemen i samband med prövningen även avspeglar de betydande skillnader som förekommer mellan kommunernas tillämpning av och riktlinjer om prövning. Det är alltså relativt svårt och delvis omöjligt för FPA att anpassa sitt eget på riksnivå enhetliga arbete till kommunernas lokalt varierande linjer i frågan.

#### 4.2 Den individuella aspekten och kundorienteringen i samband med ansökan om utkomststöd, handläggning och verkställande

Båda aktörerna strävar efter en samlad utveckling av servicen i flera kanaler för att förbättra kundorienteringen, den individuella servicen och tillgängligheten. Satsningar görs på individuella möten med kunderna, men FPA har inte tillräckligt många verksamhetsställen för att kunna erbjuda personlig service utan tidsbokning på platser som alla kan nå, och därför upplevs arbetet i samband med det grundläggande utkomststödet delvis falla på socialvården. Prövningen i samband med grundläggande utkomststöd har klart ökat när verkställandet utvecklats, men tillämpningen av prövning behöver hos båda aktörerna fortfarande utvecklas i många avseenden, till exempel behöver transparensen förbättras.

Under de första åren av verkställandet har man försökt utveckla ansökningen, handläggningen och verkställandet av utkomststödet på många sätt. Som det framgår ovan har båda aktörerna försökt erbjuda flera och lättillgängliga ansökningskanaler. Genom att erbjuda flera kanaler strävar båda aktörerna efter att förbättra kundorienteringen och den individuella servicen och ge vägledning och rådgivning till stöd för ansökningen i flera kanaler. Särskilt FPA försöker styra största delen av kunderna till e-tjänsterna eftersom det ansökningssättet är lättast, snabbast och enklast för de kunder som har den kunskap och de verktyg som krävs. Även FPA ger dock individuell vägledning och rådgivning i flera kanaler på de fysiska verksamhetsställena, per telefon och via distansserviceställen. FPA:s anställda upplever tydligt att om så många som möjligt uträttar sina ärenden elektroniskt frigörs resurser för vägledning och rådgivning till kunder som av någon anledning inte kan använda e-tjänsterna.

”Möjlighet att också ta emot muntliga ansökningar, hos både kommunen och FPA. Och möjlighet att handlägga med prövning också utan aktuella kontoutdrag om situationen kräver det, i synnerhet i akuta fall.”



En aspekt av samma strävan efter kundorientering är att FPA i de flesta fall övergått till att kontakta kunderna per telefon för att begära tilläggsutredningar och dylikt. Telefonkontakten påskyndar handläggningen samtidigt som det är möjligt att utreda kundens samlade situation i samband med begäran om tilläggsutredning. Tack vare det relativt låga antalet ansökningar och det annorlunda sättet att ordna servicen kan kommunerna i sin tur bättre än tidigare behandla ärenden individuellt, möta de sökande och ordna vägledning och rådgivning utan tidsbokning. Kommunerna har effektiviserat själva handläggningen genom olika centraliserade lösningar som påskyndar behandlingen av ansökningarna. För att förbättra kundorienteringen i verkställandet av utkomststødet har aktörerna dessutom ett ytterst välfungerande samarbete som går ut på att ordna service tillsammans och i samma lokaler. Detta organiseringsätt förefaller vara det som allra bäst stöder en övergripande kundservice, och som riktar båda aktörernas resurser till de uppgifter som bäst motsvarar deras kompetens samtidigt som aktörerna konkret i vardagen lär sig om innehållet i varandras arbete.

Enligt aktörerna är en kundorienterad ansökningsprocess också förknippad med många svagheter. Den andra sidan av övergången till telefonkontakt, som nämndes som en styrka, är att kunderna också borde kunna utträta ärenden uteslutande elektroniskt om det passar dem bäst, det vill säga att valet av servicekanal borde vara ännu mer flexibelt och individuellt. Dessutom kritiserades FPA:s tidsbokningstjänst, som beskrivits som mångsidig och avancerad, för att FPA-ärenden i praktiken numera endast kan utträttas med tidsbokning. Detta i sin tur stöder uttryckligen inte vägledningen och stødet för kunder med begränsad funktionsförmåga och servicens tillgänglighet. Det gäller också att uppmärksamma att handläggningstiden väsentligt påverkas av ansökningsättet. Det står klart att den som ansöker elektroniskt får sitt ärende behandlat snabbast, medan en ansökan som lämnats skriftligt kan ta betydligt längre tid med scanningen och postgången inräknad. När en ansökan lämnas skriftligt riskerar den också hamna 'längst ner i högen', vilket kan fördröja handläggningen. FPA:s blankett för ansökan om fortsatt stød anses också vara för lång och detaljerad, och hela systemet så rörigt att kunden inte alltid vet var ärendet ska utträttas, vilket försämrar kundorienteringen i ansökningsprocessen. Det verkar också förekomma relativt många utmaningar i samband med kunskapsbaserad kundvägledning och de verkställande aktörernas insikter i varandras arbete.

Den klart vanligaste svagheten i kundorienteringen i ansöknings- och handläggningsprocessen för utkomststød ser ut att vara att FPA:s verksamhetsställen är få och öppettiderna har förkortats samt att de alla inte kan besökas med låg tröskel utan tidsbokning. FPA:s ojämna nät av verksamhetsställen försätter alltså kunder i olika delar av landet i en synnerligen ojämlig ställning och leder enligt de kommunala aktörerna till att en del av FPA:s väglednings- och rådgivningsarbete sköts av kommunerna. Ur denna synvinkel framträder servicen i flera kanaler annorlunda än i ljuset av systemets styrkor som behandlas ovan. Faktiska möjligheter att genuint välja servicekanal för att ansöka om utkomststød förefaller endast finnas i en del av kommunerna. I andra kommuner styrs valet av servicekanal mer av avsaknaden av verksamhetsställe än av en genuin möjlighet att välja mellan flera befintliga servicekanaler.

”Styrkan är också en svaghet; för en utsatt person kan det till exempel vara avgörande att det inte finns någon byrå: har alla förmåga att utträta ärenden elektroniskt eller per telefon med FPA?”

Som helhet är det tydligt att i synnerhet FPA skulle behöva erbjuda betydligt mer mötande, närvarande service utan tidsbokning. Utgående från detta material verkar det förekomma problem med kundorienteringen när det gäller betoningen på tidsbokning och till den delen i viss mån uppfyllandet av de lagstadgade tidsfristerna. Till exempel nämns det flera gånger att köerna till FPA:s telefontidsbokning är långa, trots att den serviceformen för en stor del av kunderna är det enda sättet att på begäran få individuell vägledning och rådgivning för ansökan om utkomststöd. Det är också viktigt att notera att det inte går att ringa FPA:s servicenummer från vissa prepaid-nummer av skäl som beror på operatören. Det här betyder att en viss grupp inte når FPA:s telefonservice, och det kan leda till en situation där en sökande trots att en service ordnas i flera kanaler inte alls har tillgång till den. Samtidigt har samarbetet inom vissa områden utvecklats till exempel i samarbete med olika organisationer, och FPA har varit närvarande bland annat i matköer där ansökningar om grundläggande utkomststöd har kunnat inledas direkt eller ansökningsråd och vägledning har kunnat ges till kunderna. Olika alternativ för kunder som är svåra att nå har alltså utvecklats mycket aktivt.

”Kunderna behöver mer personlig rådgivning än FPA ger till exempel när det gäller att fylla i ansökningar.”

Ändå upplever aktörerna att servicen är tillgänglig i många kanaler och på många språk, och har de facto också ordnat sådan service. Tjänsternas kvalitet och tillgänglighet förbättras tack vare de många servicemodeller som baseras på klienternas egna kontaktpersoner inom socialvården och FPA:s olika former av service som ges av kundrelationsansvariga, och antalet sådana modeller har ökat. I vissa fall har också olika kategorier av ärenden eller servicen för vissa kundgrupper koncentrerats för att säkerställa den specialkompetens som krävs. Exempel på sådan koncentrerings är servicen för svenskspråkiga, servicen för kunder med spärrmarkering och servicen för fångar.

Allt som allt förefaller satsningarna på individuell prövning och individuella tjänster i verkställandet av utkomststödet ha ökat i takt med att den nuvarande modellen har utvecklats. Av materialet framgår det tydligt att prövningen upplevs ha ökat klart i FPA:s avgöranden, och även kommunerna satsar mycket på att tillämpa prövning och utveckla prövningen. Satsningarna på individuell och kundorienterad service märks i att tröskeln för att kontakta dem som ansöker om grundläggande utkomststöd per telefon eller på något annat sätt som kunden väljer numera är mycket låg under handläggningssprocessen. I kommunerna försöker man också på motsvarande sätt säkerställa individuell service och tillräcklig vägledning och rådgivning, och se till att personer som under en lång tid ansöker om/får utkomststöd från kommunen enligt de nuvarande rutinerna alltid genomgår åtminstone en bedömning av servicebehovet enligt socialvårdslagen och vid behov anvisas en egen kontaktperson. Även FPA kan ge intensifierad, individuell specialservice bland annat för dem som behöver flera olika tjänster.

Såväl prövningen som utbudet av individuell vägledning och rådgivning med låg tröskel är förknippad med svagheter. Enligt materialet leder FPA:s otillräckliga stöd och rådgivning som ges individuellt och personligen till att kommunen ser sig tvingad att ta över för mycket av det arbete som FPA ska sköta. En svaghet som nämns i samband med båda aktörernas vägledning är varierande kvalitet, det vill säga att vägledningens kvalitet i hög grad är beroende av vem som ger vägledningen och hurdan kompetens den medarbetaren har. Med tanke på kundens intressen förekommer det också vissa problem och bristande konsekvens i tillämpningen av lagen, till exempel oskäligen återkrav av primära förmåner,

olika krav på beslutet om grundläggande utkomststöd som bakgrund till kompletterande eller förebyggande utkomststöd eller problem med beaktandet av inkomster. På grund av otillräcklig uppföljning förekommer det också problem med att rikta stödet till det avsedda ändamålet, vilket kan leda till att sökande skuldsätter sig.

Även om prövningen klart har ökat även i avgörandena om grundläggande utkomststöd kan man med stöd av detta material bedöma att prövningen i arbetet med handläggning av utkomststöd inte alltid är transparent och konsekvent. Bägge aktörerna behöver därför ägna mer uppmärksamhet åt att formulera motiveringar till avgöranden på ett klart och begripligt språk. Prövningen i arbetet med handläggning av grundläggande utkomststöd förefaller också fortfarande vara alltför beroende av handläggaren. På grund av okunskap tillämpas inte alltid prövning i situationer som kräver prövning. Samma problem med prövningskompetensen gäller också kommunens beslutsfattande. Prövning med allt som det innebär är ett synnerligen krävande arbete där kompetensen ökar genom praktisk erfarenhet. En ny anställd behöver mycket stöd som inte nödvändigtvis alltid finns att tillgå. Det är värt att uppmärksamma att prövningen också hindras av andra faktorer, som otillräckliga individuella uppgifter om kunden i arbetet med handläggning av grundläggande utkomststöd eller att en kund eller anställd inte kan nås för att utreda den individuella situationen. Enstaka gånger nämndes också rättelse av fel i beslut, som upplevdes vara både snabbt och långsamt, samt den oklarhet och belastning som är förknippad med de många justeringsbeslut som ska fattas enligt FPA:s sätt att verkställa utkomststödet.

”Ett problem är den mångfasetterade prövningen. Lagen och tillämpningsanvisningarna ger vissa riktlinjer, men den slutliga prövningen görs ändå av den anställda. Utkomststöd enligt prövning utesluter inga utgiftsposter. Det är svårt att introducera nya anställda i prövningsarbetet.”

### 4.3. Processen för brådskande utkomststöd

I regel kan brådskande utkomststöd sökas, handläggas och verkställas omedelbart och i flera kanaler. I synnerhet det grundläggande utkomststödet elektroniska betalningsförbindelse för apoteket är en stor styrka i det nuvarande verkställandet. Aktörerna saknar gemensamma verksamhetsmodeller, tillräckliga metoder för informationsutbyte och kriterier för bedömning av hur brådskande ärendet är. Därför händer det att kunder skickas fram och tillbaka, kön för brådskande ärenden överbelastas, överlappande stöd beviljas och konflikter uppstår både för kunderna och aktörerna.

Ett ämnesområde som framträder tydligt i materialet är processen för brådskande utkomststöd och hur den fungerar i modellen med två aktörer. I processen för brådskande utkomststöd betonade aktörerna styrkan i att bägge organisationerna kan nås på ett tillgängligt sätt både per telefon och fysiskt under verksamhetsställets öppettider, det vill säga att det finns en jour för ansökan om brådskande utkomststöd i bägge organisationerna. I kommunernas organiseringssätt accentuerades tillgången till jourtjänster och att de som ansöker om brådskande utkomststöd oftast mötte personalen ansikte mot

ansikte, personligen, då man också strävade efter att bedöma den samlade situationen och servicebehovet.

En annan klar styrka som togs upp var den elektroniska betalningsförbindelsen för apoteket, som kan användas omedelbart efter att beslutet fattats. En ytterligare styrka som framkom var att FPA har försökt utveckla gemensamma riksomfattande kriterier för brådskande ärenden till stöd för handläggningen. Båda aktörerna hade också försökt bygga upp samarbetsrelationer med samarbetspartner eller med varandra för att verkställa brådskande utkomststöd (bland annat hämtning/leverans av betalningsförbindelser), och då kunnat säkerställa att brådskande utkomststöd verkställs smidigt.

Den styrka som aktörerna överlägset mest lyfte fram i processen för ansökan och handläggning av brådskande utkomststöd var att brådskande ansökningar oftast kan handläggas eller brådskan bedömas omedelbart. Intrycket blev att kommunen i praktiken nästan alltid kan fatta brådskande beslut genast, medan FPA:s snabba beslut gällde enklare fall.

Processen för brådskande utkomststöd verkar dock enligt materialet vara ett av de delområden som kräver allra mest gemensam utveckling i verkställandet av utkomststöd. Det vanligaste problemet som framgick av analysen var att kriterierna inte är enhetliga, det vill säga att de sökande i brådskande processer inte verkar behandlas jämlikt utan att deras ställning beror på var de bor och vem som handlägger ansökningarna. Enligt materialet är kriterierna för brådskande fall inte enhetliga inom FPA trots att man har försökt utveckla den aspekten, och enhetligheten är obefintlig mellan olika kommuner för att inte tala om mellan kommunerna och FPA. Detta leder självfallet till motstridigheter mellan aktörerna, missnöjda kunder och till att kunder skickas fram och tillbaka i onödan eller faller genom maskorna.

”Kommunerna är för snabba med att kategorisera ansökningar som brådskande, och då måste allt fler ansökningar i onödan behandlas brådskande.”

Situationen verkar i synnerhet upprätthållas och förvärras av att samarbetet och informationsutbytet mellan aktörerna i brådskande fall inte fungerar och inte är strukturerat. De gemensamma rutinernas och kontaktkanalernas bristfällighet blir konkreta i brådskande situationer. Enligt materialet händer det ofta att rätt samarbetspartner inte kan nås och en spiral som påminner om 'trasiga telefonen' uppstår. Till exempel åtskillnaden mellan kundbetjäningen och handlägningsarbetet hos FPA bidrar till dessa problem med nåbarheten och kommunens möjligheter att få rätt information. I brådskande fall blir kunden ett slags budbärare mellan kommunen och FPA på grund av fördröjningarna i informationssystemen, vilket kan leda till att kommunen till exempel beviljar stöd i onödan trots att FPA har bedömt kundens situation och till exempel konstaterat att den inte är brådskande. Samtidigt kan FPA:s servicenummer onödigt belastas när kommunerna försöker nå rätt person.

”Socialmyndigheterna har bedömt att ansökan är brådskande och hänvisar klienten till FPA. Men FPA bedömer enligt sina egna anvisningar att ärendet inte är brådskande. Kunden återvänder till socialväsendet med sitt ärende. Den här situationen upprepas varje vecka.”

I brådskande situationer finns det inte heller alltid något bra sätt eller verktyg för att förmedla bilagor, och FPA upplevs ofta kräva onödigt många bilagor även i brådskande situationer. Problemet med bilagorna kan förvärras om ingen kommer åt bilagor som redan skickats till scanning hos FPA när det behöver avgöras om ett ärende är brådskande och när ett beslut behöver fattas om brådskande utkomststöd. Ansökningssättet påverkar alltså även i brådskande situationer den faktiska tillgången till service. När ärenden uträttas till exempel per telefon kan det vara svårare eller rentav omöjligt att behandla en ansökan om grundläggande utkomststöd om de nödvändiga bilagorna inte kan skickas elektroniskt. I vissa regioner verkar kommunen inte heller ha ordnat processen för brådskande ansökningar på ett tillgängligt eller strukturerat sätt.

En annan oroväckande svaghet i den brådskande processen är tillgången till beviljade betalningsförbindelser och stöd när FPA eller kommunen inte har något verksamhetssälle nära den sökande. I fråga om betalningsförbindelser för livsmedel framhölls det också att alla butiker eller butikskedjor inte tar emot betalningsförbindelser som betalningsmedel. Många betalningsförbindelser hämtas aldrig av kunden, och processen är arbetsdryg för den verkställande aktören. Av naturliga skäl är överföring till den sökandes bankkonto ofta inte ett tillräckligt snabbt sätt att betala ut brådskande stöd, och detsamma gäller postgången som nuförtiden är osäker.

Det samlade intrycket av materialet är att avsaknaden av en gemensam syn på kriterierna och rutinerna för brådskande utkomststöd har gett upphov till en situation där kön för brådskande ärenden delvis belastas onödigt samtidigt som brådskande ansökningar delvis inte alls hamnar i kön, vilket kan äventyra stödet eller leda till att stöd rentav beviljas överlappande i onödan. Att utveckla denna process borde enligt analysen vara en av de främsta prioriteringarna i verkställandet av utkomststödet efter inrättandet av välfärdsområdena.

#### 4.4 Beaktandet av synpunkter från yrkesutbildade inom socialvården i arbetet med handläggning av grundläggande utkomststöd

Utlåtanden från yrkesutbildade inom socialvården beaktas huvudsakligen väl i handläggningen av grundläggande utkomststöd när de innehåller tillräckliga grunder för att prövning ska kunna tillämpas. Alltid är det inte möjligt att beakta socialvårdens utlåtanden och tillämpa prövning om utlåtandets innehåll är bristfälligt. Det bör antecknas noggrannare och tydligare i avgöranden om grundläggande utkomststöd att ett utlåtande har beaktats eller att man avvikit från ett utlåtande och varför.

Ovan framhölls i samband med processen för brådskande stöd att de kommunala sakkunniga och FPA-handläggarna fortfarande kan ha olika syn på kriterierna för beviljande i synnerhet om informationsgången inte fungerar och frågorna inte gemensamt har diskuterats tillräckligt, och den ena aktören inte känner till eller har tillgång till motiveringen för den andras synpunkt. Hurdan förefaller då den aktuella samlade situationen vara enligt den information som samlats in för denna analys när det gäller att beakta synpunkter från sakkunniga inom socialvården i avgöranden om grundläggande utkomststöd?

För det första ger materialet uppfattningen att synpunkter från de yrkesutbildade inom socialvården i huvudsak beaktas väl i avgörandena om grundläggande utkomststöd, om FPA:s handläggare känner till synpunkterna och har tillgång till dem och till motiveringarna. En synpunkt kan också beaktas när den har uttryckts muntligt till FPA. I det praktiska verkställandet är det alltså för närvarande inte nödvändigt att ge ett skriftligt utlåtande. I samband med detta tema var beaktandet av synpunkter den styrka som oftast nämndes.

”FPA är bra på att ta emot uppgifter som kommunen förmedlar om kundernas situationer och beaktar dem oftast i sitt beslutsfattande.”

Det förekom betydligt färre/enda enstaka uttalanden om att synpunkter från sakkunniga inom socialvården inte alls skulle beaktas i avgörandena. Intrycket var också att dessa utlåtanden var förenade med ett tilläggsattribut: synpunkterna beaktas inte (alltid). Självfallet kan FPA i ett avgörande enligt prövning på goda grunder också ha en syn som avviker från den syn som en sakkunnig inom socialvården har. Samtidigt nämndes det som en svaghet att sociala orsaker i sig inte beaktas tillräckligt i handläggningen och besluten om grundläggande utkomststöd, vilket är ett något annorlunda perspektiv som sannolikt delvis också är förknippat med problemen i informationsutbytet. Det nämndes också att muntliga utlåtanden och telefonsamtal dock inte alltid och överallt räcker till för att socialvårdens syn ska beaktas. Samma teman framträdde alltså både som styrkor och svagheter, vilket torde återspegla att situationen inte är etablerad och beror på handläggaren eller den som ger utlåtandet.

En klar svaghet i denna helhet var också att det i beslutet inte tas ställning till utlåtandet från yrkespersonen inom socialvården och de synpunkter som förs fram i utlåtandet. En betydligt vanligare svaghet var dock att socialvårdens utlåtanden kan vara bristfälliga och bristfälligt motiverade. I materialet beskrevs ofta att utlåtandena inte innehåller någon tydlig och motiverad information om kundens situation, som FPA:s handläggare exempelvis skulle kunna grunda sin prövning på. Frasen ’situationen som helhet’ räcker inte som grund för den andra aktören även om källan är en yrkesperson inom socialvården.

”Socialvårdens utlåtande måste grunda sig på utgifter och som beaktas enligt lagen om utkomststöd och behovet, omständigheten och tidpunkten ska specificeras. Ett allmänt ”kundens behov eller kundrelation inom någon tjänst” ger inte utlåtandet någon tyngd om behovet inte specificeras desto mer. Utlåtandena är kopplade till omständigheterna, tidpunkten och platsen – om utlåtandet till exempel gäller boende (utgifter som överstiger boendenormen) skulle det vara bra att det också syns hur man planerar att konkret försöka ändra den sökandes situation och inom vilken tid. Alltför stora boendeutgifter ligger inte i kundens intresse.”

Samtidigt framfördes också kritik om att FPA:s begäran om utlåtande och syftet med begäran kan förbli oklart för kommunen, och det betonades dessutom starkt att en byråkratisk utlåtandep Praxis varken bidrar till ett gott samarbete eller flexibel handläggning av kundens ärende med det gemensamma målet i sikte.

## 4.5 Utkomststödsbeslutens kvalitet

Besluten om grundläggande utkomststöd har blivit tydligare och deras kvalitet och enhetlighet har förbättrats jämfört med den inledande fasen efter överföringen till FPA. Även socialvården satsar mer än tidigare på tydliga beslut. Samtidigt upplevs fortfarande många fel och brister förekomma i beräkningen av det grundläggande utkomststödet, och korrigeringen belastar onödigt socialvårdens resurser. Ansökningsbilagor som skickats till FPA verkar försvinna, behöver skickas på nytt upprepade gånger eller finns inte tillgängliga när de behövs, vilket också tär på socialvårdens och kundernas resurser. Socialvården och FPA:s kundservice lägger fortfarande för mycket arbetstid på att hjälpa kunderna tolka beslut om grundläggande utkomststöd.

Besluten om grundläggande utkomststöd verkar enligt denna analys ha blivit tydligare och begripligare. Materialet innehåller många uttalanden som stöder den synen. Kommentarer om beslutens förbättrade kvalitet gällde

- tydligare struktur
- bättre läslighet och begriplighet
- jämnare kvalitet till följd av utvecklingsarbetet
- utveckling av standardfraser så att de också säkerställer en enhetlig kvalitet
- placeringen av rutan om mer information på beslutets första sida
- tydligare kalkyler med bättre kvalitet.

Båda aktörernas företrädare upplevde att besluten om grundläggande utkomststöd numera är tämligen enhetliga och tydliga. Beslutens riksomfattande gemensamma struktur och likadana fraser stöder tydligheten och enhetligheten. Besluten är också heltäckande, det vill säga att de vanligen innehåller allt väsentligt. Den nuvarande beslutsmallen infördes i slutet av 2021. Utifrån detta material verkar utvecklingen ha gått åt rätt håll.

”Beslutets läslighet och begriplighet förbättrades i slutet av 2021 i och med att det nya besluts-systemet infördes.”

Även socialvården verkar uppenbart satsa på att göra besluten tydligare och enhetligare. Exempelvis har man utvecklat enhetliga regionala beslutsstrukturer och fraser. Dessutom är ambitionen att det i varje beslut ska ingå tydliga instruktioner om vad kunden ska göra näst.

Samtidigt nämndes kvalitetsbrister i besluten om grundläggande utkomststöd många gånger i materialet. Även i kommentarerna om analysutkastet förekom kritik av besluten. Den vanligaste svagheten som nämndes var att det förekommer fel och brister i beräkningen av det grundläggande utkomststödet. Korrigeringen av dessa fel upplevs vara resurskrävande för socialvården, och det framhölls också att kunden själv inte nödvändigtvis får sin röst hörd även om hen själv har upptäckt felet och underrättat FPA. Då

söker sig kunden till socialvården som blir tvungen att kontakta FPA i samma ärende, och först då rättas felet. Det förekommer också fel i beaktandet av förmåner som FPA själv betalar. Felen kan rentav leda till att kommunen behöver bevilja utkomststöd innan felen korrigeras.

”FPA:s kalkyler innehåller fel och brister, och för att få dem rättade krävs det ofta att flera anställda ringer från socialbyrån till FPA trots att kunden själv har försökt ringa först.”

En annan starkt framträdande svaghet var att bilagor och verifikat som skickats till FPA verkar försvinna, och bilagor som redan skickats begärs på nytt upprepade gånger, inklusive exempelvis hyresavtal som tidigare skickats till FPA. Det förekommer också situationer där bilagorna på grund av scanningssystemet inte alls är tillgängliga eftersom de till exempel väntar i kön till scanning, som det redan beskrivits i samband med den brådskande handläggningsprocessen. Problem med bilagorna strider flagrant mot överföringens mål som uttryckligen var att verifikat inte ska behöva skickas mer än en gång till FPA, eftersom de kan användas för flera olika förmåner. Målet var också att bilagorna samtidigt ska vara tillgängliga för kommunens beslutsfattande. Detta verkar nu åtminstone delvis ha misslyckats.

Att besluten om grundläggande utkomststöd är långa och svårbegripliga betraktades som en svaghet. Detta intryck framkom också i kommentarerna om analysutkastet. Trots den positiva utvecklingen behöver alltså i synnerhet språket och begripligheten fortfarande utvecklas. I det här sammanhanget upplevdes också kvaliteten på besluten om grundläggande utkomststöd variera relativt mycket beroende på handläggaren, trots den enhetliga strukturen och fraserna. Det framgick också att kunderna fortfarande ofta ber både socialvården och FPA:s kundservice om hjälp med att tolka beslut om grundläggande utkomststöd. Det är tydligt att aktörerna behöver fokusera på att minska behovet av tolkningshjälp, eftersom till exempel socialvården saknar resurser för att ge sådan ’tolkningservice’ och det också verkar belasta FPA:s kundservice delvis i onödan.

”FPA:s beslut om utkomststöd kunde göras ännu tydligare. Kunderna ringer ofta och frågar vad som betalas och vart, månad efter månad.”

En annan svaghet i besluten om grundläggande utkomststöd var att man i besluten inte alltid tar ställning till utlåtanden som getts eller till alla bilagor som skickats. Även beslutets innehåll kan ibland vara bristfälligt i det avseendet att det inte innehåller tillräckligt med vägledning om hur kunden ska handla i fortsättningen. Beslutet kan till exempel sakna information om vilken faktura eller hur stor del av en viss faktura kunden ska betala själv. Då händer det att fakturor inte betalas, och kunden hamnar lätt i en skuldspirall. I fortsättningen gäller det att ägna betydligt mer uppmärksamhet åt att beskriva indrivningen på ett begripligt sätt.

Det verkar förekomma vissa problem och utvecklingsbehov i samband med de förenhetligade fraserna i besluten om grundläggande utkomststöd och hur de används. Det tydligaste exemplet är en fras om sänkta kundavgifter, som kunderna inte förstår, utan ansöker om kompletterande eller förebyggande utkomststöd från kommunen. Frasen styr alltså inte kunden rätt. En fras som ingår i alla beslut om grundläggande utkomststöd hänvisar dessutom på ett oändamålsenligt sätt kunden till att ansöka om kompletterande eller förebyggande utkomststöd. Kunderna upplever frasen som ett slags löfte om



att kommunen kommer att bevilja stöd, även om kunden inte i sig har något behov av kompletterande eller förebyggande utkomststöd. Det är helt klart inte ändamålsenligt att använda en sådan fras, och inte heller god styrning genom beslut, och frasen bör ändras så snart som möjligt.

”I alla FPA:s beslut om utkomststöd ingår en standardfras som informerar kunden om möjligheten att ansöka om kompletterande eller förebyggande utkomststöd från kommunen. Denna standardfras styr ibland kunderna att ansöka om kompletterande/förebyggande utkomststöd från kommunen även om de varken har behov eller grunder för det.”

## 4.6 Aktörernas redskap för arbetet och verkställandet

Båda aktörernas arbetsredskap håller i regel en god nivå och stöder en smidig handläggning. I synnerhet förmånsinformationssystemet Kelmu och systemet eTotu som ingår i det är oundgängliga verktyg i arbetet och informationsutbytet. Arbetet försvåras av att verktygen för informationsutbyte är enkelriktade, socialvården inte har tillgång till alla ansökningsbilagor och innehållet i begäranden om tilläggsutredningar inte alltid är tillgängligt för socialvården eller kunden. Överföringen av ansökningar från FPA till kommunerna är förenad med flera såväl funktionella som juridiska problem.

Allmänt taget verkar aktörernas arbetsredskap hålla en god nivå. I synnerhet FPA:s anställda upplevde att deras system i regel fungerar bra och stöder ett smidigt beslutsfattande. Ur FPA:s synvinkel har arbetsredskapen särskilt följande styrkor:

- systemet stöder utarbetandet av kalkylen och kalkylen är tydlig
- kundens uppgifter är tillgängliga samlat
- uppgiften om primära förmåner överförs direkt
- systemet och tekniken är i regel driftssäkra
- de tillgängliga systemen och datakapitalet i dem är omfattande, bland annat inkomstregistret, arbetspensionsuppgifter, beskattningsuppgifter, uppgifter om hyresavtal, befolkningsdatasystemet och så vidare.

Båda aktörerna berömmar det huvudsakligen enkelriktade informationsförmedlingssystemet Kelmu mellan FPA och kommunerna. Med hjälp av Kelmu är det lätt att till kommunen överföra en ansökan om grundläggande utkomststöd där kunden också ansöker om stöd som beviljas av kommunen. I Kelmu ser också kommunens anställda beslut om och betalningar av såväl andra förmåner som grundläggande utkomststöd, som behövs när beslut fattas om kompletterande och förebyggande utkomststöd. Via Kelmu överförs ansökan och bilagorna i realtid till kommunen, vilket också är betydelsefullt. Ett annat elektroniskt system för informationsutbyte som fick beröm är FPA:s och intressebevakarnas system Edvard. Systemet upplevdes klart förbättra samarbetet och intressebevakarna tog också upp detta i kommentarerna till utkastet.

”I Kelmu är det enkelt att se beslut om grundläggande utkomststöd och FPA:s andra betalningar som också påverkar handläggningen av utkomststöd enligt prövning.”

Liksom det framkommit redan tidigare är såväl kommunernas som FPA:s e-tjänster för kunden det smidigaste sättet att uträtta ärenden och det bästa sättet att få information i realtid om handläggningen av ärendet. Exempelvis i MittFPA visas beslutet redan dagen efter att beslutet fattats. Även kommunens OmaPalvelu konstaterades göra informationsgången snabbare.

Utifrån detta material har också betalningen av grundläggande utkomststöd blivit jämligare. Detta överensstämmer med den upplevelse av förbättrad jämlikhet som också i övrigt genomsyrar materialet. I fråga om betalningar förbättras jämlikheten av att betalningarna i FPA:s betalningssystem når alla banker på två bankdagar, då den sökandes bankförbindelse tidigare påverkade betalningshastigheten. Nu är utbetalningen också effektiv och görs alltid samma eller följande dag på alla orter.

”Besluten verkställs smidigt (betalningar, betalningsförbindelser, hälso- och sjukvårdsavgifter och resor, taxi och så vidare).”

Betalningsförbindelserna får också beröm i materialet. I synnerhet den elektroniska betalningsförbindelsen som omedelbart överförs till apoteket och andra elektroniska betalningsförbindelser betraktas som en styrka. Också betalningsförbindelser i pappersformat ansågs ha fördelar även om de är behäftade med betydligt fler svagheter, vilket har framkommit ovan. Även betalningsförbindelserna är alltså ett sätt att verkställa utkomststödet i flera kanaler, det vill säga att stödet med dem kan verkställas elektroniskt, per post till hemmet eller direkt till en tjänsteproducent eller genom att kunden hämtar förbindelsen från FPA:s eller en samarbetspartners verksamhetsställe. Betalningsförbindelserna upplevdes som ett sätt att säkerställa att stödet går till det ändamål som det beviljats för, och betraktades därför som ett viktigt sätt att verkställa sistahandsstöd.

Det verkar också finnas mycket som behöver utvecklas i arbetsredskapen och sätten att verkställa stödet. En särskild svaghet som togs upp i materialet var att informationen inte rör sig åt båda hållen via Kelmu.FPA ser alltså inte kommunens beslut om utkomststöd på motsvarande sätt som kommunen ser FPA:s beslut.Kommunen kan inte heller skicka några dokument till FPA via Kelmu, och ser inte heller bilagorna till ansökningar om grundläggande utkomststöd direkt i Kelmu, vilket uppfattas som en mycket allvarlig brist. Kommunen har alltså endast tillgång till bilagorna till ansökningar som FPA har överfört till kommunen, vilket leder till att kommunen ofta måste be separat om samma bilagor som kunden redan har skickat till FPA. Det togs också upp att intressebevakare inte har åtkomst till Kelmu. Åtkomsten skulle underlätta många aspekter i verkställandet av kundernas ärenden. Kommunen ser inte heller i Kelmu vilka bilagor en kund som fått en begäran om tilläggsutredningar ska lämna in. Kunden själv har delvis också samma problem eftersom muntliga begäranden om tilläggsutredningar inte heller nödvändigtvis syns i det elektroniska systemet MittFPA. Det innebär att en praxis som i sig är bra och påskyndar handläggningen av ansökningar om grundläggande utkomststöd samtidigt kan försvåra handläggningen, om begäran glöms bort eller exempelvis en person med begränsad funktionsförmåga behöver stöd från en samarbetspartner eller kommunens socialvård för att svara, men innehållet i begäran inte finns tillgängligt någonstans.

Det är också värt att notera att överföringen av ansökningar om grundläggande utkomststöd upplevdes vara behäftad med många problem, som redan beskrivits ovan, trots att överföringen till kommunen i sig är enkel med stöd av de befintliga arbetsredskapen. Konkreta problem som nämndes var att

- ansökan inte alltid överförs till kommunen på kundens begäran
- ansökningar där kunden har ansökt om utkomststöd för utgifter som omfattas av det grundläggande utkomststödet överförs
- alla behövliga bilagor inte har bifogats till den ansökan som överförs
- lagen anger strikta villkor för hurdana ansökningar som kan överföras, men villkoren uppfylls inte alltid, och även när de uppfylls betraktas det som ett dåligt alternativ
- intressebevakarna alltid använder en automatiserad fras för att begära överföring av en ansökan, även om det i sig saknas behov eller grunder för kompletterande eller förebyggande stöd.

Även det elektroniska kundservicesystemet behöver utvecklas trots att det har goda sidor. Det elektroniska ansöknings- och handläggningssystemet upplevs inte till alla delar stödja kundens möjligheter att självständigt utträta ärenden och få information om handläggningen av sitt ärende. Till exempel i MittFPA ser inte kunden i vilken fas av handläggningen ansökan befinner sig, om den överhuvudtaget har tagits upp till behandling eller om den fortfarande står i kö, och alltså inte heller genast om ärendet redan har avgjorts. Dessa brister kan öka den onödiga och störande användningen av andra servicekanaler. Vid elektronisk ansökan upplevs flerspråkigheten beaktas bristfälligt. Aktörerna anser att det ökande antalet språk som kunderna talar ofta inte beaktas tillräckligt i detta sätt att ansöka.

”Kunden ser inte i vilket skede av handläggningen ansökan befinner sig, om den behandlas för tillfället eller om den redan behandlats.”

Det verkar också finnas mycket att utveckla i kommunens elektroniska ansökningsprocess. Med hänsyn till utkomststödet natur är detta en klar svaghet som behöver åtgärdas. Kommunerna har också delvis misslyckats med utvecklingen av sina kunddatasystem med resultatet att de använder ett system som är besvärligare än tidigare för både kunderna och verkställarna av utkomststöd. I värsta fall kan kunddatasystemet fördröja och komplicera handläggningen av ansökningar och verkställandet av utkomststödet. Det är inte alla kommuner som ens över huvud taget erbjuder någon elektronisk möjlighet att ansöka om utkomststöd.

”Det går inte att skicka bilagor till ansökan om kommunens utkomststöd i efterhand elektroniskt, utan bilagorna måste skickas i pappersformat eller som bilagor till en ny ansökan.”

Överlag skickar inte kunddatasystemen några automatiska påminnelser om allt som är relevant för de verkställande aktörernas arbete, till exempel om indrivning. Vissa automatiserade funktioner möjliggör inte heller exempelvis ändringar av betalningsplanen, och då kommer stödet inte alltid fram inom den tidsram som kunden önskar. En stor brist är att vissa fakturor eller delar av fakturor inte i FPA:s system kan betalas direkt till faktureraren.

Även om en betalningsförbindelse, i synnerhet en elektronisk sådan, i och för sig betraktas som ett bra sätt att verkställa stöd förekommer problem med användningen av dem. Här framhävs särskilt betalningsförbindelserna för livsmedel, vilket nämns ovan. Tydliga regionala skillnader ser ut att vara på väg att uppstå i butikernas beredskap att ta emot betalningsförbindelser, vilket kan betraktas som en risk för ökande ojämlikhet. Betalningsförbindelser är dessutom ett arbetsdrygt sätt att verkställa stöd, i synnerhet för FPA, eftersom förbindelserna kan försvinna, förfalla eller inte hämtas trots överenskommelse. Även generellt förekommer det problem med att hämta betalningsförbindelser om FPA inte har något verksamhetsställe i närheten.

”Betalningsförbindelserna sysselsätter FPA (de försvinner, förfaller, blir inte hämtade).”

## 4.7 Informationsutbytet i arbetet med utkomststöd

De flesta problemen i verkställandet har att göra med avsaknaden av gemensamma kunduppgifter, bristfälliga verktyg för utbyte av kunduppgifter eller oklar lagstiftning. Dessa brister och oklarheter orsakar betydande, upprepade och oändamålsenliga problem i det praktiska arbetet med kunderna och kan äventyra tillgodoseendet av kundernas grundläggande fri- och rättigheter. En styrka i informationsutbytet är det nya dubbelriktade informationsförmedlingsverktyget Kaski och att aktörerna har lagt stor vikt vid att dokumentera kunduppgifter, så att uppgifterna finns tillgängliga hos de enskilda aktörerna och delvis redan i strukturerad form.

Ovan beskrevs Kelmus funktion som arbetsredskap som kommunen använder för att få information och som FPA använder för att förmedla information till kommunen. Allt sedan överföringen till FPA har Kelmus inbegripit ett informationsförmedlingssystem, eTotu, som FPA använder för att förmedla såväl ansökningar och bilagor som olika meddelanden till kommunen.

Kelmus i sig är bara ett system för att se information, och kommunerna har knappt alls börjat använda systemets gränssnitt med de kommunala systemen. Den information som behövs måste alltså överföras manuellt från Kelmus till kommunen. Inte heller från eTotu har ansökningar och meddelanden ännu överförts via gränssnittet till kommunens kunddatasystem, utan de ska överföras manuellt. I och för sig anser aktörerna att det nuvarande systemet möjliggör en relativt välfungerande kedja av olika former av utkomststöd. Kommunerna behöver inte nödvändigtvis i alla situationer göra någon ny kalkyl, utan kan till exempel bevilja kompletterande utkomststöd för en viss utgiftspost helt på basis av FPA:s kalkyl.

Den viktigaste framtida och delvis redan befintliga styrkan som lyftes fram i denna analys var Kelmus inbyggda så kallade Kaski-system, som möjliggör dubbelriktat informationsutbyte mellan kommunen och FPA i stället för det tidigare enkelriktade systemet eTotu. Så kan man i stor utsträckning avstå från exempelvis krypterad e-post som hittills använts för att skicka utlåtanden eller andra handlingar till FPA. Systemet Kaski har redan pilottestats i flera kommuner och samkommuner under 2022. Avsikten är att det ska kunna

införas i alla välfärdsområden från och med ingången av 2023. Terminologiskt finns det skäl att klargöra att två olika namn, Kelmu och Kaski, används ibland rentav slumpmässigt för samma system. Enligt den officiella definitionen är Kaski en betaversion av Kelmu, men i praktiken är det fråga om samma system och samma funktioner.

”Kaski är toppen”

En styrka i FPA:s verkställande verkar också vara att kunduppgifterna i all verksamhet dokumenteras omsorgsfullt och sedan kan användas i handläggningen av olika förmåner. Kunduppgifterna är alltså synnerligen omfattande när det behövs. Inom socialvården upplevs det också att samarbetspartnerna på begäran smidigt ger information till stöd för arbetet. Dessutom har också socialvården under de senaste åren fäst vikt vid strukturerad dokumentation, vilket förbättrar kvaliteten och tillgången till de kunduppgifter som kommunens anställda kan använda.

En av de svagheter som oftast lyftes upp i materialet när det gäller informationsutbytet i arbetet med utkomststöd är att aktörerna saknar det gemensamma datakapital/den gemensamma kundplan med kunduppgifter som är nödvändiga för bådadas handläggningsarbete och som möjliggör en genuint jämlik handläggning av utkomststöd. När det inte finns något gemensamt kunddatakapital med nödvändiga uppgifter baseras avgörandena ofta på aktörernas egna uppgifter som kan skilja sig från varandra, och då kan avgörandena rentav förefalla stå i konflikt med varandra. Med separata uppgifter kan kundens intressen inte tillgodoses som de borde.

”Avsaknaden av gemensam plan för den ekonomiska situationen – kunderna blir frustrerade när de är tvungna att förklara samma saker flera gånger.”

Informationsutbytet grundlagsenlighet och nödvändighet verkar inte ha bedömts tillräckligt ingående uttryckligen med avseende på tillgodoseendet av kundens rättigheter och intressen. I granskningen har man i alltför hög grad betonat dataskyddet och att uppgifterna behandlas av två olika personuppgiftsansvariga/myndigheter. Det behövs ett gemensamt datakapital om båda aktörernas beslut och mer generellt om kundens samlade ekonomiska situation och hur den påverkar kundens prestationsförmåga. Då skulle båda aktörerna kunna basera sin prövning på samma datakapital. FPA-aktörerna upplever också starkt att anmälningar som förmedlas, till exempel anmälan om oro eller sänkning av grunddelen, borde besvaras automatiskt med information om hur ärendet framskridit inom kommunen, om kunden har kunnat nås och dylikt. Då skulle man undvika upprepade bekymmer och slippa skriva onödiga anmälningar om kommunen redan har ärendet under kontroll. Det gemensamma arbetet och kundbetjäningens kvalitet som helhet skulle förbättras avsevärt om båda aktörerna också skulle få aktuell information om varandras handläggningsprocesser och relaterade handlingar när informationen är nödvändig för det egna verkställandet på det sätt som avses i lagen.

En annan vanlig brist i informationsutbytet är avsaknaden av en dubbelriktad kanal för informationsutbyte, som tangeras ovan. På den här punkten framhävs förutom förmedlingen av handlingar också att det bör vara möjligt att samarbeta i realtid och live även på annat sätt än per telefon. En sådan informationssäker sektorsövergripande kanal för informationsutbyte som möjliggör myndighetssamarbete existerar inte, eftersom kundernas ärenden inte kan behandlas informationssäkert i Teams.

En svaghet i informationsutbytet är att information inte förmedlas och inte kan förmedlas i vissa situationer där det borde vara möjligt, antingen på grund av brist på tekniska möjligheter eller av juridiska skäl. Sådana situationer kan utgöra risker för kundsäkerheten och tillgodoseendet av kundernas grundläggande fri- och rättigheter. Av materialet framgår till exempel att myndigheterna behöver kunna förmedla kundernas kontakter med samarbetspartner till varandra, vilket skulle eliminera en stor del av besöken vid olika serviceställen och risken för att bli ivägskickad. Det verkar inte heller förekomma tillräckligt med informationsutbyte till exempel om förmedlingskonton eller beslut om kundavgifter och grunderna för dem.

I extrema situationer har alltför strikta dataskyddstolkningar också till exempel lett till att FPA:s anmälningar om oro som gjorts utan kundens samtycke inte har haft något innehåll. De grunder på vilka anmälan gjorts, dessutom utan kundens samtycke, har alltså inte uppgetts i anmälan. Då kan kommunen inte överhuvudtaget bedöma hur brådskande anmälan är, och risken är stor att den hamnar längst ner i högen av ärenden som klassificerats som brådskande, trots att den faktiska situationen inte alls motsvarar den bedömningen. Informationsutbytet i sig verkar alltså vara förknippat med många olika legislativa problem och oklarheter som orsakar betydande, upprepade och oändamålsenliga problem i det praktiska arbetet med kunderna.

”Informationsutbytet och rättigheterna till det: försvårar samarbetet. Vi har verktyg och metoder, men vad vi får skriva är begränsat. Till exempel anmälan om oro utan samtycke: Enligt FPA:s tolkning får man inte skriva något alls i den.”

## 4.8 Samarbetet i arbetet med utkomststöd

Som helhet verkar samarbetet mellan FPA och kommunerna och deras samarbete med andra partner i arbetet med utkomststöd fungera bra och också ha utvecklats väsentligt under de första åren av verkställandet. Men samarbetet störs i mycket hög grad av att båda aktörernas anställda har svårigheter med att nå rätt sakkunnig när de behöver utbyta information och samarbeta i fråga om en specifik kund.

Delvis har aspekter som stöder eller försvårar samarbetet redan beskrivits i avsnitten om redskapen för arbetet och verkställandet samt informationsutbytet. Utifrån det material som sammanställts för den här analysen kan man när det gäller samarbetet mellan kommunerna och FPA entydigt konstatera att samarbetet har kommit mycket långt under sex år. Som helhet verkar kommunernas och FPA:s samarbete i arbetet med utkomststöd fungera synnerligen bra.

”Servicen har verkligen utvecklats mycket under de första åren av verkställandet. Allt var inte perfekt tidigare heller.”

Verkställarnas företrädare beskriver det goda samarbetet bland annat på följande sätt:

- Vi har hittat ett gemensamt språk.
- Framstegen har verkligen varit stora jämfört med utgångsläget.
- Vi arbetar tillsammans för en gemensam kund.
- FPA:s egna kontaktpersoner och de namngivna kontaktpersonerna möjliggör ett gott samarbete.
- FPA:s individuella tjänster för olika kundgrupper möjliggör ett gott samarbete (till exempel invandrare, fångar).

Mellan FPA och kommunerna har det utvecklats ett stort antal kontaktkanaler och rutiner som möjliggör samarbete. Till exempel FPA:s myndighetslinje och myndighetsschatt upplevs i regel fungera bra och göra det lätt att kontakta FPA. Andra styrkor som nämns är att FPA:s telefontidsbokning fungerar bra också till exempel för invandrarkunder och att ansökningar kan inledas per telefon hos FPA. Även FPA:s riksomfattande telefonservice anses vara en välfungerande lösning. Samarbetsrutiner som fungerar och upplevs som styrkor är närvaro i varandras lokaler och konkret arbete i samma lokaler, vilket verkar vara en relativt vanlig lösning, samt regelbundna såväl lokala som regionala samarbetsmöten som är integrerade i strukturerna. Även service som ges av kundrelationsansvariga och att man utser vissa personer till ett slags närsamarbetspartner för ärenden med kunder som behöver sektorsövergripande service upplevs som styrkor i det nuvarande samarbetet.

”Utmärkt samarbete med FPA i synnerhet när FPA:s anställda besöker socialbyrån. Då avancerar kundens ärende snabbt.”

Av materialet framgår det starkt att FPA:s interna samarbete fungerar bra och ändamålsenligt. FPA har omfattande interna konsultationsmöjligheter och rutiner som inkluderar till exempel Skypegrupper för sakkunniga, såsom gruppen för andra förmåner eller läkemedelshandläggare. Även sakkunnigläkare och läkemedelssakkunniga kan alltid konsulteras i läkemedelsrelaterade ärenden, vilket är en klar förbättring från tidigare.

”En styrka när det gäller läkemedel är möjligheten att konsultera FPA:s sakkunnigläkare och läkemedelssakkunniga. Socialväsendet har vanligen inte haft tillgång till sådan sakkunskap. Nu kan vi försäkra oss om att läkemedlen används enligt god vårdpraxis.”

Det omfattande samarbetet med andra myndigheter, serviceproducenter och serviceanordnare förefaller utgöra ett bra stöd för arbetet med utkomststöd. Båda aktörerna samarbetar omfattande i samband med många kunders ärenden och i synnerhet kommunens anställda eftersträvar verkligen det här samarbetet för att aktivt avgöra kundernas ärenden.

Vanliga styrkor som ofta förblir obemärkta men som stöder samarbetet är också att FPA:s och kommunernas webbplatser i regel är uppdaterade, och att samarbetspartnern där kan kontrollera de tillgängliga tjänsterna och ofta också hitta rätt kontaktuppgifter. Under årens lopp har också andra hänvisande aktörer lärt sig att grundläggande utkomststöd söks hos FPA och kan alltså i regel hänvisa kunderna till rätt ställe.

Den överlägset vanligaste faktorn som försvårar samarbetet var att det är svårt att nå samarbetspartnern. Vanligen handlade det uttryckligen om svårigheter att nå kommunens anställda eller den ansvariga anställda inom socialvården inom ramen för den handläggningstid och i synnerhet brådskande handläggningstid som FPA:s handläggare har till förfogande. Förklarande faktorer som framgick av materialet var socialvårdens ytterst begränsade telefontider samt än en gång att telefonen var den enda kontaktkanalen för många. Det finns inte längre till exempel någon Skypeförbindelse mellan kommunerna och FPA, vilket var fallet inledningsvis efter överföringen till FPA för att underlätta den informationssäkra kontakten mellan kommunerna och FPA.

”Socialarbetarnas telefontider är mycket begränsade, svårt att få kontakt.”

FPA kritiserades för att det i praktiken är omöjligt att nå den handläggare som fattat ett enskilt beslut och att samtalet ofta förs med någon annan sakkunnig än den som egentligen fattat beslutet, på ett sätt som påminner om ’trasiga telefonen’. Kommunens anställda upplever att samtalet borde föras direkt med den som fattat beslutet, för att inte budskapet ska förändras eller till och med bli fel när det förmedlas vidare. Dessutom kritiserades köandet till FPA:s myndighetslinje i viss mån.

”Inom socialarbetet upplevs det som besvärligt att man inte får tag på den som handlagt ett visst ärende hos FPA. Informationen förmedlas inte alltid (rätt) ända fram till handläggaren.”

Samarbetet försvåras på det sätt som beskrivs i de föregående avsnitten av de stora problemen med informationsgången. Problemen med informationsutbytet påverkar så att säga i bakgrunden att samarbetet inte blir tillräckligt intensivt till exempel när det gäller kunder som kräver samarbete eftersom de ofta får sektorsövergripande service till följd av en krissituation eller slump. Denna synvinkel lyfte också exempelvis föreningsaktörerna fram i kommentarerna till utkastet. En svaghet som påpekades i samarbetet var att kunden ofta fungerar som ett slags budbärare, och att budskapet då kan förändras och omformas på vägen av många olika anledningar, samtidigt som bristande informationsgång leder till att kunderna i onödan skickas fram och tillbaka. Samarbetet försvåras också av det tidigare nämnda fenomenet att brister eller beskrivningar av livssituationen som kunden själv för fram inte beaktas, och att socialväsendet tvingas upprepa kundens ärende för FPA.

Inom socialvården upplevdes det allmänt att FPA inte vet tillräckligt om socialvårdens verksamhet. FPA ser ut att behöva information åtminstone om vad det kompletterande och förebyggande utkomststödet inbegriper och vad som händer när en ansökan har överförts till kommunen. Av materialet framgick det också att motsvarande svagheter förekommer i motsatt riktning, alltså att båda aktörerna verkar behöva veta mer om den andras verksamhet, om vilka tjänster som är tillgängliga och om processerna. Visserligen upplevde man också att okunskap förekommer på andra håll, såsom inom hälso- och sjukvården, tjänsterna för äldre, intressebevakningen eller tjänsterna för unga.

Även om det enligt materialet finns synnerligen geografiskt omfattande etablerad samarbetspraxis framkom det också att alla kommuner inte skickar företrädare till samarbetsmöten. Ur FPA:s perspektiv fungerar alltså inte samarbetet med alla kommuner på samma sätt eller lika bra. Samtidigt kan det av resursskäl vara omöjligt för en del små kommuners anställda att delta i ett intensivt samarbete. Situationen verkar i vilket fall



som helst vara den att alla orter inte har en regelmässig dialog om det samarbete och de verksamhetsätt som gemensamma kunder kräver. Detta kan lätt leda till att aktörernas förtroende för varandra inte är lika starkt överallt.

”Avsaknaden av dialog/diskussion mellan myndigheterna gagnar ingen. Kunder skickas fram och tillbaka/servicekanaler belastas.”

# 5 Identifierade styrkor och svagheter: Kundvägledning och identifiering av kundernas stödbehov

skribent Kirsi Metsävainio

I detta kapitel beskrivs aspekter med anknytning till kundvägledning och identifiering av kundernas stödbehov, som i materialet framträder som särskilda ämneshelheter. Dessa är:

- Allmän vägledning, rådgivning och identifiering av servicebehov
- Namngiven kontaktperson för kunden och multiprofessionellt samarbete som lösning i svåra situationer
- Anmälan om oro som arbetsredskap
- Vikten och de olika dimensionerna av nåbarhet
- Samarbetet mellan aktörerna och de många formerna av lokal verksamhet
- Kompetens och stöd för kompetensen bakom arbetet med utkomststöd samt oro över resurserna
- Informationssystemen och utnyttjandet av dem för att bygga upp ett datakapital.

Materialet inom detta delområde omfattar alltså material med anknytning till den allmänna rådgivningen och vägledningen inom arbetet med utkomststöd, men i synnerhet går det in på de olika situationerna bland kunder som behöver särskilt stöd och på metoder och samarbetsformer som används och behövs i sådana fall. Säkerligen fokuserades materialet på det sättet delvis för att endast en del av utkomststöds kunderna är gemensamma för FPA och socialväsendet, och dessa gemensamma kunder ofta är sådana som behöver särskilt stöd och befinner sig i särskilt svåra livssituationer. Största delen av FPA:s utkomststöds kunder utträttar sina ärenden elektroniskt, och har inte nödvändigtvis några särskilda svårigheter eller stödbehov i sina livssituationer, utan deras vardag kan vara väldigt jämn och stabil.

## 5.1 Allmän vägledning, rådgivning och identifiering av servicebehov

I de flesta fall uppfyller båda aktörerna sin allmänna vägledningsskyldighet väl.

Kundvägledningen ses som en viktig del av arbetet med utkomststöd, och aktörerna satsar på den. Kundvägledning ges i många kanaler. Vägledning kan fås per telefon, på aktörernas verksamhetsställen, i samband med service utan tidsbokning, via e-tjänsten, på aktörernas webbplatser, i sociala medier och i chattjänster. Vägledning och rådgivning ges också på olika språk (FPA: finska, svenska, samiska, engelska) och vid behov också med hjälp av tolk. Vägledningens nivå varierar enligt kanalen från mycket personlig och detaljerad vägledning och rådgivning till allmän vägledning. Kundens sätt att ta emot vägledning varierar också. Till exempel betraktas inte vägledning enbart genom beslutstexter som ett särskilt effektivt sätt.

Vägledningen uppfylls ofta på ett tydligt och tillräckligt sätt. Samtidigt framträdde det som en svaghet att det erbjuds så många olika tjänster och stödåtgärder att det kan vara svårt att hänvisa kunden uttryckligen till den tjänst som är rätt för just den personen. Detta problem accentueras av att aktörerna inte alltid känner till varandras verksamhet tillräckligt väl. Det kan leda till att vägledningen blir bristfällig eller ibland rentav felaktig. De tjänster som kunden erbjuds skiljer sig åt åtminstone delvis beroende på orten. Det gäller också att komma ihåg att FPA:s arbete med utkomststöd är organiserat i försäkringsdistrikt och delvis också på riksnivå, och därför kan det uppstå situationer där den lokala kunskapen om partnerns tjänster inte alltid är tillräcklig för en effektiv vägledning. Samtidigt kan också socialväsendet ha bristande kunskaper om FPA:s förmåner och tjänster. Det är också viktigt att känna till organisationens egna tjänster och hänvisa till dem.

Enligt materialet har de som handlägger kundernas ärenden både hos FPA och i kommunerna omfattande erfarenhet och kompetens för att identifiera stödbehovet. De kan ha arbetat länge med utkomststöd, och erfarenheten ger också kompetens i att identifiera stödbehov. Den här situationen håller åtminstone delvis på att förändras eftersom personalomsättningen också identifierades som ett problem i nuläget. Det finns dock utbildning att få för identifiering av stödbehov. Frågan ingår i FPA:s introduktionsplan för nya anställda, och även senare kan man få stöd av mer erfarna anställda.

Samtidigt framkom en oro över att ärenden handläggs enbart utifrån kundens dokument. Det här gällde uttryckligen FPA:s förmånsarbete. En väl ifylld ansökan kan ibland dölja en svår kundsituation och ett stödbehov som sannolikare skulle ha kommit fram i en servicesituation ansikte mot ansikte. Stödbehovet identifieras dock huvudsakligen väl och kunderna får ofta högkvalitativ vägledning från både FPA och kommunerna.

”Ibland är det svårt att identifiera stödbehov utifrån en skriftlig ansökan.”

Rådgivningen inom det sociala arbetet med vuxna får fortfarande frågor som gäller ansökningar om grundläggande utkomststöd till FPA, och i det sociala arbetet med vuxna gör man ansökningar tillsammans med kunderna i stället för att kunderna gör ansökningar direkt hos FPA eller i FPA:s tjänster. Coronatiden upplevs ha ökat denna företeelse.

Enligt materialet fungerar kundvägledningen och identifieringen av stödbehov särskilt bra när FPA:s och kommunens aktörer samarbetar tätt. Det här kan ske till exempel genom att man arbetar i gemensamma lokaler eller genom gemensamma besök i Navigatorlokaler. Aktörerna samarbetar också tätt med hjälp av olika tekniska kontaktgrupper.

Det allmänna informationsutbytet och konsultationen upplevs fungera bra. När aktörerna samarbetar uppnås goda resultat och kunden vägleds på många olika sätt (kontakt, beslut och servicesituationer). Kunden får vägledning som fungerar och de förmåner och tjänster som kunden behöver. Vägledning ges både om den egna organisationen och om andra aktörers tjänster. Servicesamarbete bedrivs inom kundvägledning, rådgivning och ansökan om förmåner. Alla aktörer har en vilja att hjälpa kunden och fånga upp de mest utsatta kundernas ärenden.

Det förekommer dock skillnader mellan handläggarna när det gäller att identifiera kundens stödbehov och ge vägledning, och tjänsterna identifieras inte nödvändigtvis tillräckligt bra för att kundvägledningen ska motsvara behoven. Man tar sig inte heller

nödvändigtvis an kundens situation i tid, utan situationen tillåts pågå länge eller rentav tillspetsas. Stödbehovet framgår inte heller alltid av skriftliga ansökningar. En gemensam kundplan saknas ofta. När det inte finns någon gemensam kundprocess och inget samarbete mellan aktörerna kan det vara svårt att påverka kundens situation och vägledningen kan rentav bli inkonsekvent.

Det kan också förekomma situationer där kunden verkar sakna vilja eller motivation att främja utredningen av sin situation och ta emot hjälp eller har nedsatt funktionsförmåga och detta hindrar skötseln av ärenden och kontakten med myndigheterna. I sådana situationer uppnår man inte det önskade resultatet genom vägledning, trots att aktörerna sätter in resurser.

## 5.2 Namngiven kontaktperson för kunden och multiprofessionellt samarbete som lösning i svåra situationer

En namngiven kontaktperson är absolut en bra sak för kunden, men säkerställer inte i sig att ärendet behandlas smidigt.

Enligt materialet upplevdes det som ett mycket bra arbetssätt att båda aktörerna utser varsin anställd som tar sig an en kund som befinner sig i en svår situation. Kundens ärenden sköts smidigare om samma anställd behandlar ärendet långsiktigt så att inte den anställda ständigt byts ut. Då fångar denna anställda övergripande upp kundens ärenden och hjälper kunden hitta en lämplig servicekedja för just den aktuella situationen. Ofta ingår en sådan namngiven kontaktperson också i ett sektorsövergripande samarbetsnätverk i samband med kundens ärenden. Det här möjliggör en övergripande behandling av kundens ärenden och en bättre identifiering av kundens behov. Då får kunden också sannolikare lämpliga förmåner och tjänster för sin situation och en bekant anställd som hjälper och stöder vid behov. Det sektorsövergripande arbetet utförs till exempel genom olika kundmöten, utbyte av direkt kontaktinformation och delning av dokument. Ett tätt samarbete mellan FPA:s särskilda service, det sociala arbetet och den sociala handläggningen med kundens samtycke har upplevts som ett särskilt bra sätt att arbeta med de mest utsatta kunderna. Då har en och samma anställda övergripande kontroll också över FPA-ärendena hos FPA, och man kan också föregripande förhindra att akuta ekonomiska kriser uppstår.

I materialet betonades vissa kundgrupper, till exempel unga och invandrare, som särskilt upplevdes gynnas av arbetssättet med en namngiven kontaktperson. Ibland räcker det med att vissa ärenden i organisationen har koncentrerats till vissa handläggare för att ärendena ska avancera smidigt. FPA har koncentrerat arbetsuppgifter på det sättet i synnerhet i förmånshandläggningen av grundläggande utkomststöd.

Samtidigt är en svaghet i ett sådant arbetssätt att personalresurserna omöjligen kan räckas till för att en kontaktperson ska kunna utses för alla som behöver det. Denna svaghet kom fram särskilt för FPA:s del. Hur bestämmer man vem som ska få en namngiven kontaktperson och vem som inte ska få det? I verkstäderna diskuterade man en delvis förenkling av denna verksamhetsmodell inom FPA för att nyttan ska kunna uppnås

för allt fler kunder men med nuvarande resurser. Frågan torde övervägas inom ramen för kommande utvecklingsåtgärder.

De mest utsatta kunderna behöver lämpligt och ibland rentav skraddarsytt stöd för att sköta sina ärenden: vissa behöver personlig service och tätt samarbete mellan FPA:s kundservice, handläggningen och kommunens socialväsande. För närvarande kan olika enheter verka relativt åtskilt från varandra även om kunden är gemensam. De respektive aktörerna har inte alltid tillräckligt med information om vad som ska göras med kunden och hur kunden ska hänvisas vidare. Därför händer det att arbetet delvis överlappar eller rentav att man arbetar i olika riktningar eller inte arbetar samtidigt, och det är inte logiskt. De allra mest utsatta har inte en egen kontaktperson i alla situationer inom det sociala arbetet med vuxna, eftersom de inte förbinder sig till vuxensocialarbetet. Det här kan också påverka huruvida de får utkomststöd. De mest utsatta kunderna kan till exempel ha svårigheter med att skaffa kontoutdrag, känna till förmånssystemen och fylla i ansökningar, och kan då bli utan stöd. Samarbetet mellan parterna kräver ofta också kundens uttryckliga samtycke, och det här kan bli ett hinder för samarbetet om kunden har problem med att ge samtycke. Möjligheterna att få kompletterande/förebyggande stöd kan också bli bättre om det finns en befintlig kundplan och en egen kontaktperson har utsetts för kunden.

Det identifierades också situationer där kunder med många samtidiga problem söker hjälp från flera olika ställen parallellt och inte själva nödvändigtvis har en samlad bild av tjänsterna. Ofta händer det att kunder i svåra situationer akut uppsöker olika aktörers tjänster, och då blir processen inte planmässig, utan besluten fattas brådskande och ofta med bristfällig information. Samma situation kan upprepas varje månad utan att man åstadkommer någon förändring i kundens situation. Dessa situationer är resurskrävande för kunden och belastar också de verkställande aktörerna, och därför är det av största vikt att snabbt få situationen under kontroll och komma överens om att samarbeta.

”Boenderelaterade situationer kan vara svåra och samarbetet i sådana fall kunde utvecklas. Till exempel kunder som har vräcks flera gånger i följd och vars hyresgarantier realiserats gång på gång.”

Utbudet av tjänster varierar också beroende på orten, och tjänsterna kan fortfarande vara mycket åtskilda, och sektorsövergripande samarbete förekommer inte, utan ansvaret och kunden skjuts snarare över från en aktör till en annan så att kunden själv blir budbärare mellan aktörerna. Avsaknaden av samarbete kan leda till att aktörerna saknar en gemensam syn på kundens samlade situation och stödbehov, och inte heller har möjlighet att hänvisa kunden till de tjänster personen mest behöver. Samarbetet försvåras också av att aktörerna för närvarande saknar ett gemensamt snabbt och informationssäkert kommunikationsverktyg.

Det multiprofessionella samarbetet mellan olika aktörer (till exempel FPA, arbets- och näringsbyrån och det sociala arbetet för vuxna) är i värsta fall mycket splittrat, och då är aktörerna ofta hänvisade till det som kunden berättar eftersom de inte får tillräckliga uppgifter av samarbetsparterna. Splittring i skötseln av gemensamma kunder kan uppstå på grund av olika förfaranden för samtycke, regleringen av informationsgången och tolkningarna av den samt de tekniska verktygen och brister och svårigheter i samband med dem.

## 5.3 Anmälan om oro som arbetsredskap

Anmälningarna om oro är i regel bra och befogade. Genom ännu mera satsningar på innehållet skulle de kunna bli ett ännu bättre verktyg.

FPA gör i huvudsak anmälningar om oro till kommunerna med låg tröskel, det är också tekniskt lätt att göra dem och systemet Keltu fungerar. En anmälan som görs via en elektronisk kanal står snabbt till socialväsendets förfogande. Anmälningar om oro är i allmänhet befogade.

Materialet visar att anmälningarna om oro anses vara ett viktigt verktyg för att driva kundens ärende vidare och de ansågs också i regel var av god kvalitet. Anmälningarna är befogade, motiverade och kundens behov har identifierats på ett bra sätt. Det finns dock skillnader i innehåll och kvalitet beroende på handläggarna och anmälningarna skulle säkert kunna vara till ännu större nytta då det gäller att ta kontroll över kundens ärende om man lade större vikt vid strukturen och ett informativt innehåll i anmälningarna, till exempel genom att fundera på detta tillsammans. I vissa situationer skulle anmälningar om oro kunna göras med ännu lägre tröskel än i dag, till exempel när det gäller hyresskulder och andra svårigheter i samband med boende.

Den stora bristen i anmälningarna om oro ansågs vara att de endast kan göras mellan FPA och socialväsendet, inte med andra aktörer. Dessutom saknas den redan nämnda kanalen till hälso- och sjukvården och detta kan leda till situationer där socialväsendet får kännedom om oro som gäller kundens hälsa, men inte kan överföra anmälan vidare till hälso- och sjukvården. Ett annat problem kan vara att man inte kan nå en partner inom hälso- och sjukvården eller förmedla information dit. Till exempel poliser gör hälso- och sjukvårdsrelaterade anmälningar till socialväsendet trots att de bör göras direkt till hälso- och sjukvården eller åtminstone vidarebefordras dit från socialväsendet. Enligt hälso- och sjukvården är det ofta viktigt att få anmälningar om oro i synnerhet gällande de kunder som behöver mest stöd. Frågor som gäller utkomststöd är delvis dåligt kända inom till exempel hälso- och sjukvården, äldreomsorgen och ungdomstjänsterna. Inom socialväsendet upplever många att de verkar som informationsförmedlare, eftersom det inte finns någon annan plats dit anmälan kan göras.

“Poliserna gör också anmälningar till socialvården i ärenden som gäller hälso- och sjukvården. Inom socialvården kan man inte göra något åt det.”

Också det att anmälningarna om oro är enkelriktade ansågs vara en svaghet. Efter det att anmälan har gjorts får FPA ingen information om hur kundens situation eventuellt har framskridit efter det att anmälan gjordes. Om sådan information fanns tillgänglig skulle den hjälpa båda aktörerna att arbeta i samma riktning i kundens ärende, och vägledningen skulle kunna inriktas på samma tjänster gemensamt. Om man hade tillgång till information om hur ärendet framskridit, skulle man också kunna låta samarbetspartnern arbeta i fred utan nya, i detta fall onödiga, anmälningar om samma kund och samma situation.

Även om kvaliteten på anmälningarna om oro i regel är god, förekommer fortfarande kvalitativa skillnader. I en del av anmälningarna kan motiveringarna vara dåligt formulerade. I vissa situationer skulle anmälningar om oro kunna göras med ännu lägre tröskel än för närvarande, till exempel när det gäller hyresskulder. Företrädarna för socialväsendet ansåg att det är onödigt arbetsdrygt att FPA tillämpar ett förhållningssätt som går ut på att anmälningar om oro som gjorts utan kundens samtycke inte får innehålla en beskrivning av kundens situation, och att socialväsendet separat måste fråga FPA om detta. Det här kan också innebära onödiga risker för kunden, eftersom det inte går att bedöma hur brådskande situationen är på grund av att det saknas en anteckning.

## 5.4 Betydelsen av nåbarhet och dess olika dimensioner

Det behövs mera hänvisning till lågtröskeltjänster och lågtröskelrådgivning både i kommunerna och vid FPA.

Nåbarheten eller snarare utmaningarna i anslutning till nåbarheten är komplexa. Det kan vara så att myndigheten inte når en annan myndighet eller att en kund inte nås trots många försök. Men ur kundens synvinkel kan myndigheterna tyckas vara onåbara. Nåbarheten i olika former är viktig för att kunden ska kunna hänvisas rätt, kunna ansöka om förmåner och få rådgivning. Genom ett närmare samarbete kan också dessa ärenden skötas så att de förverkligas på ett enhetligt och likriktat sätt. Detta ansågs särskilt viktigt för kunder i en svår situation och för kunder som inte är finskspråkiga. Behovet av hänvisning till lågtröskeltjänster och lågtröskelrådgivning ansågs vara större än det nuvarande utbudet.

De mest utsatta kunderna eller till exempel äldre personer kan inte alltid använda elektroniska tjänster. Denna utmaning kan inte lösas enbart genom att ansökan skickas hem till kunden, eftersom bilagorna ändå måste kunna lämnas in.

Av analysmaterialet framgår att man i regel hos båda aktörerna anser att det går bra att nå partnern och att man inte drar sig för att kontakta partnern för att utreda kundens situation. Med hjälp av regelbundna möten förblir kommunikationen naturlig och tröskeln för att ta kontakt blir lägre i och med att man är bekant med varandra. En god nåbarhet kan till exempel uppnås när aktörerna arrangerar gemensamma evenemang, antingen via nätet eller genom fysiska möten. Att arbeta fysiskt i samma lokaler, antingen en del av tiden eller kontinuerligt gör det lättare att nå partnern. I lagstiftningen tillämpas emellertid en bred definition av verksamhetssätt och bland annat bestämmelserna om utlämnande av uppgifter är desamma, oavsett hur samarbetet fungerar i praktiken.

Det framfördes önskemål om bättre verktyg för att nå partnern snabbt. Alla parter upplevde olika begränsningar av telefontiderna som problematiska. FPA:s telefonservice för intressegrupper är öppen endast kl. 9–12 (utom i brådskande fall) och socialarbetare har korta och begränsade telefontider, och då konkurrerar även kunderna om telefontid. Myndigheternas e-postlådor blir ibland överbelastade och det kan vara svårt att nå en partner eller sköta kundens ärende på det sättet. Bristen på direkta samarbetskanaler ansågs vara en svaghet. Det tar också tid och resurser att nå en partner, tid och resurser som kunde användas till kundarbete. Som en särskild utmaning upplevdes att det är svårt för FPA:s anställda att få tag på en arbetstagare inom socialväsendet. Det här kan bero på

många olika faktorer (kö, frånvaro, avsaknad av kontaktinformation osv.), men slutresultatet är att beslutet i vilket fall som helst måste fattas inom de sju arbetsdagar som föreskrivs i lagen och det att en partner inte går att nå kan leda till att beslutet fattas på grundval av ofullständiga uppgifter. Aktörerna kan inte i förväg veta vilken information den andra aktören eventuellt har om en kund som skulle kunna vara till nytta vid skötseln av en uppgift som vilar på det egna ansvaret. Lagstiftningen, som i stor utsträckning bygger på de uppgifter som anses nödvändiga och på separata och specificerade begäranden om information, gör det därför inte möjligt att bygga ett gemensamt informationsunderlag på bästa möjliga sätt. Det är i praktiken omöjligt att försöka skaffa sig information som man inte är medveten om.

”Att försöka nå partnern är tidskrävande, oavsett vem som gör det, det är slöseri med tid som borde användas för det egentliga kundarbetet.”

Om det är en utmaning för kunden att fylla i ansökningar, kan det ta lång tid att få hjälp om det finns för få tider att boka. FPA:s tjänster finns på finska, svenska, engelska och samiska. Dessutom kan tolkningstjänster användas i samband med tidsbokningar. Det finns allt färre serviceställen som kan besökas utan tidsbokning och sådana där man kan få service ansikte mot ansikte, och i materialet framträdde en oro i samband med detta. I synnerhet bostadslöshet, missbruksproblem och språkliga utmaningar togs upp som problem som det skulle vara bra att reda ut under ett möte ansikte mot ansikte. När en kund som har varit svår att nå (t.ex. en bostadslös eller en person som inte kan finska) nås av någondera av samarbetsparterna bör ärendet skötas så bra som möjligt på en gång i fråga om båda aktörernas ärendehelheter.

Det kan också ibland vara en utmaning att nå kunden. Det här kan bero på att kunden av en eller annan anledning inte använder elektroniska kommunikationskanaler, inte svarar i telefon och inte kommer till platsen på en bokad tid. Personens funktionsförmåga kan vara nedsatt och därför kan han eller hon inte förbinda sig till överenskomna tidsbokningar eller tjänster. Båda aktörerna kan använda en hel del resurser för att nå samma kund, i vissa fall förgäves. I sådana situationer skulle det krävas ett särskilt nära samarbete och ett gemensamt mål mellan aktörerna.

## 5.5 Samarbete mellan aktörerna och många olika former av lokal verksamhet

Samarbete leder ofta till goda resultat. De mest utsatta kundernas ärenden bör skötas i samarbete.

Enligt materialet fungerar samarbetet i regel bra mellan aktörerna. Det finns en gemensam vilja att hjälpa kunden. Viljan att samarbeta visar sig också som en styrka, och förverkligas numera relativt bra. När man har vant sig vid att samarbeta blir också personalen hos aktörerna bekant med varandra på personnivå. Detta sänker tröskeln för att ta kontakt och gör det lättare att hantera ärenden. Hänvisningen fungerar nu ganska bra mellan FPA och kommunen, och den har också blivit bättre under de senaste åren efter överföringen av utkomststödet till FPA.



Det finns dock fortfarande vissa situationer där det inte är tydligt vem som är ansvarig eller vem som är kontaktperson. Ibland krävs det flera telefonsamtal för att nå rätt person. Tillgången till tjänsterna kan vara en utmaning, liksom kundernas förmåga att sköta ärenden elektroniskt. Kunden kan ha en mycket svår livssituation (t.ex. bostadslöshet, missbruksproblem, språkbarriär osv.). Detta kan i kundens ögon te sig som att han eller hon blir bollad mellan de två aktörerna; även om det finns en gemensam vilja finns det inte nödvändigtvis medel för att åstadkomma detta.

Av materialet framgick tydligt att ett gott samarbete och smidig handläggning av ärenden ofta på ett eller annat sätt är förknippade med täta kontakter, lokal förankring och välbekanta verkställande aktörer. Bland annat utmaningar som gäller nåbarhet och brister i myndigheternas samarbete har lösts på ett lokalt plan. Det lokala samarbetet har utvecklats och samarbetet har intensifierats på många orter, vilket har visat sig vara ett fungerande koncept. Till exempel kan nära kontakter äga rum mellan namngivna kontaktpersoner, varvid enskilda personer har direkt kontakt med varandra. Kontakt hålls också via olika nätverk av kontaktpersoner, ofta på Teams. Att regelbundet diskutera olika frågor i ett gemensamt forum bidrar till att öka den gemensamma förståelsen. På det sättet kan oklara situationer lösas snabbt, så att de inte försvårar arbetet i vardagen. Gemensamma forum har byggts på olika nivåer, det finns rent lokala forum, men det finns också samarbetsgrupper som verkar inom försäkringsdistriktet eller som samlas på landskapsnivå eller till och med på nationell nivå. Mötena hålls både via Teams och i form av fysiska möten.

Man har också utfört utvecklingsarbete lokalt för att förbättra tillgången till kundtjänster, till exempel genom att bokstavligen arbeta under samma tak. Antingen så att en socialarbetare regelbundet eller till och med på heltid arbetar i FPA:s lokaler eller tvärtom. Tjänsterna kan också vara organiserade så att båda aktörerna arbetar i samma fastighet, fysiskt nära varandra. Tjänsterna är tillgängliga på olika sätt. Det kan finnas en tidsbokningstjänst eller tjänster som kan erbjudas även utan tidsbokning. FPA:s och kommunens aktörer kan även tillsammans göra besök av pop-up-typ i andra aktörers lokaler, till exempel i Navigatorer. Gemensamma kundmöten med partner har också genomförts. Handläggningen och framskridandet av kundens ärende är ofta smidigare när kunden samtidigt når olika aktörer och även dessa genast når varandra. Viljan att ytterligare utveckla samarbetet syns bland annat genom att många försök inleds, man gör tillsammans genuint sitt bästa för att aktivt söka det bästa sättet att sköta ärendena för kunden.

”För närvarande kan kundernas olika behov inte identifieras på bästa möjliga sätt och kunderna kan inte i tillräcklig utsträckning hänvisas till de tjänster som de behöver. Det behövs ett ökat samarbete mellan de olika organisationerna. Man bör i högre grad betona den gemensamma kunden och den gemensamma verksamheten och informationsutbytet såväl i kundens angelägenheter som när man planerar lösningar som kan tillämpas i kundens situation.”

Som en svaghet i den lokala verksamheten betraktades bland annat att FPA under de senaste åren har minskat sitt nätverk av byråer och minskat öppettiderna för befintliga byråer. Vid skötseln av ärenden på byråerna erbjuds många tidsbokningstjänster.

Utkomststödskunderna omfattar många olika kundgrupper. Elektronisk kommunikation som enda serviceform räcker inte nödvändigtvis till för alla kunder, utan en del av dem behöver service ansikte mot ansikte för ansökan om förmåner och för hänvisning

till olika tjänster. De kan också vara vana vid dessa möten ansikte mot ansikte. Det här behovet kan leda till att kunderna söker hjälp hos den myndighet som är lokalt tillgänglig och om FPA inte har verksamhet på orten i fråga, vänder sig kunden till socialväsendet för att få hjälp och råd, oberoende av vilken aktörs tjänster hen faktiskt behöver. När det inte finns något lokalt samarbete mellan aktörerna kan tjänsterna i kundens ögon verka väldigt splittrade, och hen kanske inte vet var och hur hen borde sköta sina ärenden.

Det lokala samarbetet har inte samma innehåll och omfattning i hela landet, utan genomförs på olika sätt på olika orter, och på en del orter tills vidare kanske inte alls. Det kan finnas för få tjänster som är förankrade på platsen och ställen där man får lågtröskeltjänster utan tidsbokning kan helt saknas på orten. Det pågår dock många olika försök på lokal nivå. Sett utifrån perspektivet av lokalt samarbete är kunderna emellertid inte jämlika, utan bostadsorten inverkar. Nivån på utvecklingen av samarbetet är också mycket olika på olika orter. Det finns orter med ett etablerat samarbete som har funnit sin lokala form och sina aktörer. Men det finns också orter där samarbetet ännu först inleds eller är slumpmässigt. Det kan också finnas situationer där det lokala samarbetet inte nödvändigtvis sträcker sig till kundnivå, även om samarbete äger rum på högre nivåer i organisationerna. Utarbetande av gemensamma kundplaner och gemensam planering av kundernas servicekedjor är kanske i framtiden i allt högre grad tänkbara metoder, som ett resultat av långvarigt, gott lokalt samarbete.

Utöver samarbetet mellan aktörerna visar materialet tydligt också hur viktigt samarbetet inom FPA är med tanke på smidig skötsel av kundernas förmånsärenden. Samarbetet inom FPA sker på många olika sätt, bland annat mellan olika förmåner och även mellan kundservicen och handläggningsarbetet, och det interna samarbetet har också utvecklats mycket med en allt smidigare process för kunden hos FPA som mål. Som regel ansågs det här interna samarbetet fungera bra och vara en absolut styrka. Det finns ändå fortfarande sådant som behöver utvecklas. Samarbetet mellan andra förmåner än försörjningsförmåner (grundläggande utkomststöd, allmänt bostadsbidrag och arbetslöshetsförmåner) är delvis otydligare än när det gäller dessa förmåner som till sitt ändamål står närmare varandra.

Det finns inte alltid en gemensam förståelse för att utkomststödet är en förmån som beviljas i sista hand. Kunskapen vid FPA om FPA:s egna tjänster och även om partnernas tjänster skulle kunna vara ännu bättre. När tjänsterna är kända skulle de också kunna utnyttjas mer aktivt. Detta gäller naturligtvis inte bara verkställandet av det grundläggande utkomststödet, och det är bra att som en större utmaning i bakgrunden identifiera omfattningen av hela den sociala tryggheten och mångfalden av kundernas behov. Som utvecklingsobjekt betraktades enligt materialet också att det kunde finnas fler namngivna kontaktpersoner eller att en handlingsmodell borde utvecklas så att servicen skulle vara tillräcklig på alla orter. Utnyttjandet av teknik för att säkerställa informationens rörlighet inom organisationen kunde också vidareutvecklas. Redan nu används olika temaspecifika telefon- och rådgivningsgrupper, expertstöd, kompetenssäkrare och så vidare. Dessutom strävar FPA i fortsättningen efter att planera servicehelheterna mer genom kundgrupperingar och med hjälp av identifierade kundbehov.

## 5.6 Kompetens och stöd för kompetensen bakom utkomststödsarbetet och oro för resurserna

Personalomsättningen försvårar i vissa situationer upprätthållandet av kompetensen, men det finns fungerande introduktionsmodeller

Av materialet framgår att vägledningen mellan förmånerna fungerar bra vid FPA och att olika tjänster finns att tillgå för de kunder som befinner sig i de svåraste situationerna, bland annat genom tidsbokning. En centraliserad behandling av vissa ärendeheter anses vara till nytta och förstärka kompetensen. FPA har centraliserat till exempel ärenden med en internationell dimension och företagares ansökningar vid handläggningen av det grundläggande utkomststödet. Den centraliserade handläggningsmodellen förbättrar också möjligheterna att observera och identifiera olika kundsituationer samt att hantera ärendena på ett enhetligt sätt i och med bättre kunnande. Däremot betraktades separeringen av förmånshandläggningen och kundservicen till separata operativa enheter som en verksamhetsmodell som i vissa fall kan försvåra och fördröja handläggningen av kundens ärende.

Båda organisationerna har ett gott utbud av utbildning i att identifiera behovet av stöd och i att observera olika kundsituationer. Introduktionen, utbildningen och utvecklingen av arbetet är i regel omfattande och fortlöpande. Vid FPA ingår till exempel i introduktionen för handläggningsspecialister utbildning i att identifiera behov av stöd och det här är också något som kan repeteras vid behov.

Det framkom dock också att vetskapen om socialt arbete och om att utkomststödet är en förmån som beviljas i sista hand varierar bland FPA:s handläggnings- och kundservicespecialister. Det här är delvis beroende av om personen har erfarenhet inom branschen eller inte. Det kan finnas situationer där kundens svåra situation inte nödvändigtvis identifieras och därför görs bland annat inte någon anmälan om oro. Om den egna organisationens eller partners tjänster inte är kända kan de heller inte utnyttjas i alla lägen och till fullo. Det är ändå tänkbart att vetskapen om andra FPA-förmåner i dagens läge är större i samband med handläggningen av det grundläggande utkomststödet än vad som var fallet innan förmånen överfördes till FPA. Å andra sidan visar materialet på en oro över den alltför stora mängd information som behöver behärskas. Finns det redan för mycket information? Hur mycket kan man förväntas veta till exempel om en annan aktörs tjänster?

Personalen både vid FPA och inom socialväsendet i kommunerna har trots allt mycket kunnande och erfarenhet. Det finns också gott om kompetens inom det sociala området vid FPA. Båda aktörerna har byggt upp modeller för att säkerställa att det vid behov finns stöd att få för kompetensutveckling.

I materialet uttrycktes oro över att det i nuläget är svårt att rekrytera kunnig personal och att också få den att stanna i branschen. Språkkunskaper kan också visa sig vara ett problem. Särskilt på tvåspråkiga orter är det brist på yrkespersoner som kan svenska. Personalomsättningen inverkar också på kompetensen. Det finns fortfarande gott om erfaren personal inom sektorn, men personalomsättningen är oroande. Båda aktörerna

får i någon mån ny personal i branschen, och det här utgör en utmaning både för de arbetstagare som redan är erfarna, eftersom de ska ge introduktion och stöd, och för cheferna som ska säkerställa att kompetensen upprätthålls och att kvaliteten i arbetet är tillräcklig. Också resursbristen väcker oro, eftersom den inverkar på kvaliteten på arbetet och tjänsterna. De alltför små resurserna belastas också onödigt av bristen på samarbete mellan aktörerna. Båda aktörerna försöker nå samma kunder vilket leder till delvis överlappande arbete. Nyttan av namngivna kontaktpersoner med tanke på en smidig skötsel av kundernas ärenden identifierades tydligt, men en annan observation var att det finns för få namngivna kontaktpersoner vid FPA i förhållande till dem som behöver stöd av det här slaget. Enligt materialet inverkar den stora personalomsättningen i synnerhet inom socialvården också på det sektorsövergripande samarbetet och på hur tjänsterna fungerar för de mest utsatta kunderna.

“Nya handläggare identifierar inte nödvändigtvis de fall där en anmälan om oro borde göras. De har inte tillräckligt med erfarenhet för att notera alla sådana situationer. Ett eller annat kan gå dem förbi och anmälningar om oro blir ogjorda.”

Utifrån materialet kan man också konstatera att utmaningar som har med kompetensen att göra kan förekomma också hos kunden själv i anslutning till de egna ärende- och serviceprocesserna. Det kan fortfarande vara oklart för kunden hur man över huvud taget borde agera i fråga om utkomststödet i den här modellen med två verkställande aktörer. Till exempel att ansökan överförs från FPA till kommunen kan från kundens sida redan i sig tolkas som ett positivt beslut i ärendet. Om kunden redan från tidigare har utmaningar med att sköta ärenden kan modellen med två verkställande aktörer verka besvärlig.

FPA:s förmånsanvisning är offentlig och finns tillgänglig för alla i elektroniskt format. Enligt materialet är det här en styrka, eftersom också andra aktörer på det här sättet när som helst kontrollera sådant de vill i förmånsanvisningen. Konstateras måste ändå att alla utkomststödkunder inte har tillgång till de elektroniska redskapen och därmed kan de bli utan information.

## 5.7 Informationssystemen och utnyttjandet av dem vid bildandet av det gemensamma informationskapitalet

Ett gemensamt informationskapital i bakgrunden för de olika aktörernas beslut skulle eliminera många av de nuvarande utmaningarna i vardagen.

Också det tekniska systemet Kelmu för informationsöverföring mellan aktörerna betraktades som bra och fungerande. Det är enkelt att med hjälp av Kelmu manuellt överföra ett ärende från en aktör till en annan. Via Kelmu överförs också många olika automatiska meddelanden från FPA till kommunerna. Meddelandena kan gälla bland annat uppgifter om kunder som har fått grundläggande utkomststöd utan avbrott någon viss tid.

Det framfördes också många önskemål om fortsatt utvecklingen på systemsidan. I framtiden önskades mera verksamhetsmöjligheter i kontaktytan mot kunderna när det

blir möjligt att överföra information också från kommunerna till FPA. Ett pilotprojekt för dubbelriktad överföring av information genomfördes 2022 och från och med slutet av 2022 är funktionen i bruk mellan alla kommuner och FPA (från den 1 januari 2023 mellan välfärdsområdena och FPA). Att se helheten av FPA:s förmåsuppgifter är också ett viktigt verktyg i vardagen i det sociala arbetet i kommunerna. Allt som allt har FPA heltäckande sådan information om kunden som behövs då utkomststödsärenden handläggs.

”Dubbelriktad kommunikation för bilagor, fakturor med mera skulle underlätta och försnabba utredandet av kundernas ärenden. Det är bra att förbättringar är på kommande på den här punkten!”

Det finns ett särskilt behov för dubbelriktat informationsutbyte. Dubbelriktad kommunikation och dubbelriktat informationsutbyte i fråga om bilagor, fakturor med mera underlättar och försnabbar skötseln av kundernas ärenden och gestaltandet av en aktuell lägesbild. Det finns emellertid också sådant som ännu behöver utvecklas inom den närmaste framtiden. FPA får exempelvis inte för närvarande information om beslut som kommunerna fattar om kompletterande och förebyggande utkomststöd. Den här informationen skulle behövas till exempel när man bedömer om en kund redan har fått ersättning för en kostnad som hen visar upp. Det kan uppstå situationer i vardagen där kunden själv inte nödvändigtvis vill eller kan berätta på ett tillräckligt uttömmande sätt om hur de tjänster hen får framskridet efter att en anmälan om oro har gjorts. Materialet visar att man vid FPA önskar få information automatiskt om vilka åtgärder som har vidtagits efter anmälan om oro och också kontaktinformation till den arbetstagare som ansvarar för kundens ärende med tanke på eventuella kommande behov av att ta kontakt. Kunden informerar mera sällan själv aktörerna om hur den egna servicen framskridet, vilket innebär att aktörerna måste reda ut ärendet per telefon. Allt som allt framfördes att det är svårt att bedöma vilken effekt den process som anknyter till anmälan om oro har för ärendets framskridande. Det som de facto händer inom socialväsendet med en anmälan om oro kan i fråga om förfarandet variera från en kommun till en annan och FPA har inte sådan information om detta som skulle hjälpa handläggarna av grundläggande utkomststöd att inrikta eventuell fortsatt vägledningen för kunden på rätt sätt.

Båda aktörerna borde ha en gemensam informationsbas för de tjänster som erbjudits kunden och också om deras genomslag samt en realtidsbild av situationen som helhet så att alla skulle styra kunden i enlighet med samma mål och också enligt samma villkor. Allt som allt borde båda aktörerna grunda sina beslut på ett gemensamt informationskapital som också ungefär skulle uppdateras i realtid. Inom utkomststödet gäller det här i synnerhet andra kunder än de som har kortvarigt stöd. Ett snabbare ingripande i kundens situation skulle också kunna förkorta längden på stödperioderna. Genom ett sådant agerande skulle man undvika en stor del av de nuvarande utmaningarna i vardagen som beror på avgöranden som uppgjorts med olika och bristfälliga uppgifter. För närvarande fungerar informationsöverföringen bara mellan FPA och socialväsendet. Utifrån analysmaterialet kan man konstatera att en teknisk förbindelse och en direkt kanal skulle behövas också till hälso- och sjukvården.

## 6 Perspektiv på regionala särdrag i verkstället av utkomststödet

Materialet över regionala särdrag bildades som avslutning på verkstäderna utifrån gemensam diskussion. De regionala perspektiv som togs upp och antecknades under diskussionen placerades efter omröstning i popularitetsordning. De regionala särdragen skiljde sig kanske inte från varandra riktigt så mycket som man förväntade sig på förhand. En förklaring till det här kan åtminstone delvis vara att fem av verkstäderna täckte ett helt försäkringsdistrikt/samarbetsområde och deltagarna därför bedömde särdrag i ett geografiskt väldigt stort område. Därmed innefattade varje område å ena sidan väldigt olika och å andra sidan väldigt likadana verksamhetsmiljöer och kundperspektiv. De faktorer som representanterna för de olika områdena underströk och betonade avvek ändå en del från varandra.

I Mellersta försäkringsdistriktet, det vill säga Inre Finlands samarbetsområden var det viktigaste särdrag utifrån materialet att det att FPA och socialväsendet fysiskt arbetar i samma lokaler i en del kommuner betraktades som en särskild styrka. I materialet om Östra Finlands samarbetsområden framträdde som särdrag att området geografiskt sett är stort och täcker mer än 60 kommuner (både stora och små). Kundkretsen bedömdes vara sjukare än på andra håll i landet och också arbetslösheten är på en hög nivå. Utmärkande är också utslagningen och de utmaningar detta för med sig för de olika aktörerna.



Figur 5. Verkstädernas geografiska indelning

Enligt materialet var ett särdrag i Norra Finlands samarbetsområden de heterogena kundgrupperna, stödbehoven och livssituationerna i området. I befolkningen ingår å ena sidan rikligt med unga/barnfamiljer (jfr exempelvis Uleåborg och Limingo), å andra sidan en stor mängd äldre personer. De många olika kundgrupperna är en utmaning också i arbetet med att utveckla samarbetet för att identifiera kundgruppernas behov och understryker vilken viktig roll partnerskap-sarbetet spelar.

I materialet från Västra Finlands samarbetsområden framträder i synnerhet områdets tvåspråkighet och det att handläggningen av ärenden för svenskspråkiga kunder och kunder med spärrmarkering på riksomfattande nivå har koncentrerats till området. Som en styrka sågs arbete i samma lokaler samt det att olika aktörer ger sig ut på fältet för att arbeta tillsammans med samarbetspartner.

Materialet visar att Södra Finlands samarbetsområden präglas av problem med den mentala hälsan, rusmedel och arbetslöshet

samt människors oförmåga att ta tag i eller slutföra saker och ting. Det finns ärenden som blir oskötta och vårdskulden inom de sociala tjänsterna är stor. Det behövs medvandrare och stödpersoner (24/7) och behovet ökar hela tiden. Dessutom såg man att huvudstadsregionens problem sprider sig också till resten av södra Finlands område.

I huvudstadsregionen ansågs en särskild utmaning som är utmärkande för området vara alla problem som har med boende att göra. Det finns till exempel inte något utbud på bostäder till skäliga priser och det är väldigt svårt att hitta en lämplig boendeform. Det ansågs också finnas mycket av allting i huvudstadsregionen: det finns anhopningar av svåra problem, men också många människor som klarar sig bra, det vill säga ojämlikheten framträder väldigt konkret i invånarnas och också i kundernas vardag i metropolområdet.

## 7 Blicken mot framtiden: Möjligheter och hot som framträder i nulägesanalysen av verkställandet av utkomststödet

I verkstäderna funderade man utöver på svagheter och styrkor också på hur den nuvarande situationen i verkställandet kunde utvecklas. De representanter för aktörerna som deltog i verkstäderna hade rikligt med idéer om hur den nuvarande situationen skulle kunna förbättras och göras mer kundvänlig. Samtidigt såg man tydliga hot som kommande förändringar kan föra med sig och som borde beaktas när man utvecklar verkställandet tillsammans i framtiden.

I det här kapitlet av analysen som blickar mot framtiden beskrivs de möjligheter och hot i anslutning till verkställandet av utkomststödet som tagits fram genom gemensamma diskussioner i verkstäderna. Beskrivningen omfattar samma helheter och har gjorts av samma författare och analyserats av samma person som ovan i kapitel 4 och 5.

### 7.1 Hot och möjligheter i arbetet med utkomststödet

skribent Ellen Vogt

Möjligheterna och hoten i verkställandet av utkomststödet som helhet utgjorde uppenbart samma helheter som de svagheter och styrkor som presenteras ovan i kapitel 4 som handlar om ansökan, handläggning, beslutsfattande och verkställande av utkomststöd. Betydelsefullt är att till skillnad från när det gäller svagheter och styrkor resulterade diskussionen i betydligt fler möjligheter än hot. Nedan visas de möjligheter och hot som framkom vid behandlingen av ansökan, handläggningen och verkställandet av utkomststödet rubricerade enligt den möjlighet som ansetts vara viktigast.

#### 7.1.1 Bättre informationsutbyte skulle rätta till ett stort antal brister i genomförandet

Det är uppenbart att ett förbättrat informationsutbyte skulle vara en central möjlighet för att avhjälpa ett stort antal av de brister som för närvarande förekommer i verkställandet av utkomststödet. Särskilt de FPA-anställda ansåg att informationsutbytet borde förbättras så att det skulle finnas något slags uppföljningssystem för anmälningar om oro. Det borde vara tydligare vad som händer med anmälan efter att den har gjorts och det skulle vara särskilt viktigt att få veta att någon tagit hand om kundens ärende. Detta skulle vara en viktig förbättring jämfört med det nuvarande läget. Man ville också utveckla informationsutbytet så att det skulle ha en försnabbande effekt på handläggningen av en enskild ansökan, bland annat genom att minska behovet av tilläggsutredningar. Som en viktig metod för att åstadkomma detta ansågs vara att **verkställarna har en gemensam kundplan för utkomststödet/kundens ekonomiska situation och förbättrandet av denna som visas i systemet i realtid för båda aktörerna**. På så sätt skulle man veta vad som har kommits överens med kunden varje gång en ny ansökan handläggs, och det skulle inte finnas något kontinuerligt behov av att ta kontakt för att utbyta information. Planen borde innehålla information om kundens egen kontaktperson och samtidigt alltid om huruvida någon särskild service har planerats för kunden vid FPA. Som andra metoder framfördes att kommunens beslut skulle ses också vid FPA. I nuläget kan det till och med hända att en utgift betalas till kunden två gånger, eftersom besluten inte visas för båda aktörerna i realtid. Dessutom skulle det vara absolut nödvändigt med ett system



där kommunens anställda skulle se alla bilagor som lämnats in i samband med ansökan om grundläggande utkomststöd. Samtidigt borde de också se hurdana tilläggsutredningar som har begärts av kunden för handläggningen av ansökan om grundläggande utkomststöd så att kunden vid behov kan få hjälp med att skaffa tilläggsutredningarna.

Aktörerna ansåg att ett förbättrat dubbelriktat informationsutbyte är en stor möjlighet och skulle förbättra handläggningen av kundens ärende och bidra till att kundens rättigheter tillgodoses bättre. Kaski-systemet ansågs i det här sammanhanget förbättra situationen något och erfarenheterna av pilotförsöket med systemet har varit goda. I bruktagning av Kaski-systemet som ett verktyg för att underlätta utbytet av information efterlystes därför i så stor utsträckning som möjligt. Utöver de verktyg som endast överför eller sammanställer kundhandlingar betonades att **man också bör utveckla informationssäkra kommunikationsverktyg för att på ett flexibelt sätt möjliggöra ett bättre sektorsövergripande samarbete mellan myndigheter**. Det räcker inte att bara utveckla processen och utbytet av handlingar om det inte de facto finns ett flexibelt, informationssäkert och modernt verktyg för samarbete. Inrättandet av välfärdsområdena ansågs automatiskt förbättra situationen i viss mån, eftersom det kan vara lättare att skapa gemensamma kontaktkanaler med socialvården i hela välfärdsområdet.

**Det finns en stor risk för att lagstiftningen inte utvecklas på ett sådant sätt att ett flexibelt informationsutbyte kan bli möjligt i framtiden.** Aktörerna upplevde att kundens intressen ofta inte tillgodoses när informationsutbytet och lagstiftningen om detta inte stöder genomförandet av en kundprocess av hög kvalitet. För närvarande är det varken tekniskt eller juridiskt möjligt att dela information i realtid, vilket är en utmaning med tanke på en kundupplevelse av hög kvalitet och orsakar onödig efterfrågan och motstridiga avgöranden i kundens ärende. När det inte finns något gemensamt informationskapital kan till exempel ett slutligt beslut i kundens ärende avvika från det som överenskommit muntligen. **Det uppstår förseningar och snedvridningar i handläggningen av utkomststödet när uppgifterna inte överförs i tid och till rätt arbetstagar i realtid.**

När det gäller anmälningarna om oro upplevdes det som ett hot att det görs för mycket anmälningar och att de därmed belastar den andras resurser i onödan, även om mycket redan har gjorts i kommunen. När man inte har tillräckligt med information måste man agera utifrån antaganden. Det upplevdes som ett hot att situationen inte nödvändigtvis förbättras tillräckligt i och med att Kaski-systemet tas i bruk hos alla och handlingar kan förmedlas den vägen. Handlingarna ger nämligen inte alltid tillräcklig information om kundens faktiska situation, om hur hans ärenden framskrider eller om behovet av stöd. Ett annat hot ansågs vara problemen med prövning i situationer där prövningen inte grundar sig på aktörernas gemensamma informationsunderlag. Prövningen är en väsentlig del av utkomststödet och det är klart att de båda verkställande aktörerna bör grunda prövningen på samma informationskapital för att man ska undvika motstridigheter i beslutsfattandet. **Kundens nuvarande roll som budbärare leder ofta till att informationen snedvrids på vägen och ökar den onödiga efterfrågan.** Med tanke på minskning av hoten ansågs det att lagstiftningen om samarbete för att tillgodose kundens intressen absolut bör förtydligas. I framtiden bör lagstiftningen också vara tydlig när det gäller vilken information aktörerna får eller inte får dela med sig av och varför.

7.1.2 Processen för behandling av brådskande stöd samt relaterad lagstiftning och tolkning av lagstiftningen bör utvecklas gemensamt.

Med tanke på hot och möjligheter togs processen för brådskande utkomststöd åter upp som en helhet för sig. Detta beror förmodligen på att man, särskilt när man behandlade svagheter i processen, ansåg att beviljandet av brådskande stöd är en av de mest utmanande delarna av den nuvarande modellen med två verkställande aktörer.

Aktörerna bedömde att det i framtiden kommer att finnas en stor möjlighet att i och med inrättandet av välfärdsområdena och till exempel genom de gemensamma delegatio- nerna för utkomststödsärenden mycket bättre definiera gemensamma (regionala/natio- nella) kriterier för brådskande stöd och de förfaranden för beviljande av brådskande utkomststöd som ska tillämpas vid verkställandet hos båda aktörerna. Samarbete och den andra partens sakkunskap skulle också kunna utnyttjas på ett entydigare och bättre sätt, till exempel vid bedömningen av hur brådskande behovet av ett läkemedel är, vilket skulle göra det möjligt att konkret harmonisera aktörernas tolkningskriterier i praktiken. Man borde också bättre än för närvarande tillsammans ta itu med brådskande situa- tioner, såsom vräkning, obetalda hyror, elektricitet och så vidare på ett proaktivt sätt. För detta har man ännu inte funnit något gemensamt tillvägagångssätt, som är i allmänt bruk. Till exempel följs den faktiska betalningen av hyra inte systematiskt vid FPA, även om det skulle vara viktigt för alla att så tidigt som möjligt upptäcka att kunden inte betalar självriskan själv och därigenom förhindra att hen blir skuldsatt. Det här kunde göras till exempel genom att stöden betalas direkt till hyresvärden. För att förebygga problem borde man tillsammans fundera över gemensamma principer och processer, så att man bättre än för närvarande tillsammans kan förebygga svårigheter och stödja kundens själ- vständighet.

**Kompetensen i fråga om brådskande ärenden bör också utvecklas i båda organi- sationerna, eftersom det alltid krävs mycket kunnande för bedömning av en bråd- skande situation.** Avgöranden som gäller brådskande situationer skulle kunna koncent- reras till kundernas egna kontaktpersoner eller namngivna ansvarspersoner, eftersom kunder som behöver brådskande stöd i allmänhet är kunder som också annars behöver mest stöd i sina ärenden. Handläggningen av ansökningar om brådskande stöd skulle också kunna koncentreras till sådana verksamhetsställen där yrkespersoner både vid FPA och inom socialvården arbetar på samma verksamhetsställe. Detta skulle automa- tiskt leda till att kriterierna för brådskande stöd harmoniseras. Dessutom skulle man tillsammans kunna fundera på problematiken med bilagor i brådskande fall: vilka bilagor är verkligen nödvändiga i vilka situationer? Enligt aktörerna bör åtminstone processen utvecklas så att välfärdsområdet automatiskt meddelas åtminstone i de fall då en ansökan förmedlas av en arbetstagare i välfärdsområdet, om FPA inte bedömer att ärendet är bråd- skande (t.ex. läkemedel). På så sätt skulle man åtminstone delvis bli av med fenomenet med "trasig telefon".

Att tillsammans finslipa processen för brådskande utkomststöd är säkert en utmaning. Det ansågs finnas en risk för att man inte kan utveckla kriterierna för detta tillsammans. I så fall äventyras jämlikheten mellan kunderna och ärendena går vidare till den andra aktören, fortfarande som brådskande, även om detta inte är ändamålsenligt. Avsak- naden av gemensamma riksomfattande kriterier för brådskande stöd och en gemensamt överenskommen process för verkställandet kan också bidra till att verkställandet av brådskande stöd blir regionalt ojämnt. Dessutom är bedömningen av hur brådskande

ett ärende är förknippad med hot som gäller informationsutbytet. Om informationen om den ena aktörens bedömning av hur brådskande ärendet är och grunderna för bedömningen inte heller i framtiden överförs till den andra aktören, uppstår det fortfarande onödiga motstridigheter mellan aktörerna. Den här konflikten kan läcka in i kundservicen och därmed visa sig även för kunderna i form av förvirrande motstridigheter och dessutom leda till stödshopping. **Det är därför viktigt att den nuvarande oklara lagsiftningen och det sätt på vilket den verkställs blir tydligare när det gäller brådskande stöd.** Om det här inte sker finns det en risk för att kundens stöd också efter att välfärdsområdena har inlett sin verksamhet kan försenas, och dessutom kan ärenden fortsätta att läcka över från den ena aktören till den andra och det motstridiga genomförandet i brådskande situationer likaså fortsätta.

### 7.1.3 Utveckling av kompetensen i fråga om prövning av avgörande betydelse i förbättringen av kvaliteten på utkomststödsarbetet

Aktörerna såg som en stor möjlighet att ytterligare utveckla kompetensen i fråga om prövning i handläggningen av utkomststödsärenden. De hoppades att man aktivt skulle tala om och påminna om detta. Det bör också alltid framgå av beslutet vilka dokument som har påverkat beslutet. Eftersom det inte är lätt att tillämpa prövning, bör alla aktivt arbeta för att främja detta, i synnerhet eftersom det är en så väsentlig del av utkomststödet individuella karaktär. **En viktig möjlighet ansågs vara att utveckla prövningens transparens i båda aktörernas handläggningsarbete.** Grunderna för prövningen ska alltid framgå av beslutstexten. Ytterligare sågs det som en möjlighet att utveckla anvisningarna så till vida att handläggarna och de verkställande aktörerna bättre skulle identifiera de situationer där prövning kan tillämpas och i vilka situationer detta inte är lämpligt, det vill säga vad som kan vara föremål för prövning inom varje slag av utkomststöd. En bra möjlighet ansågs vara att man vid FPA skulle kunna ordna verkstäder om prövning för nyanställda och att verkstäderna också skulle kunna vara gemensamma för de verkställande aktörerna. Utbildningen om prövning borde vara systematisk och kontinuerlig för båda aktörerna. Dessutom skulle det kunna finnas mer nationell utbildning som syftar till att fördjupa kompetenser i fråga om tillämpande av prövning.

Utkomststödet prövningsberoende natur är alltid en utmaning i verkställigheten av stödet. På den här punkten upplevdes det som ett hot att **stödet prövningsbaserade karaktär kan upprätthålla meningsskiljaktigheter mellan aktörerna, om det inte går att förbättra kvaliteten på besluten och transparensen i prövningen.** Det är alltid en individ som prövar ett ärende och därmed kan prövningen variera från individ till individ, även om målet är att öka jämlikheten. Välfärdsområdena och den regionala harmonisering som de medför torde minska den här konflikten, men det kan alltid uppstå situationer där den ena anser att prövning tillämpas alltför schematiskt eller "felaktigt". Risken kan förvärras av det faktum att prövningen hos olika myndigheter även i fortsättningen bygger på olika informationskapital och att grunderna för prövningen inte tillräckligt tydligt framgår av själva beslutet. Då kan till exempel kundservicen utsättas för ett konkret och fysiskt hot, eftersom grunderna för beslutet inte förstås.

Som ett hot som välfärdsområdena för med sig framfördes risken att man inte lyckas harmonisera förfarandena för prövning mellan de olika områdena. Då kommer de som ansöker om utkomststöd att beroende på region befinna sig i en ojämlig situation. Aktörerna ansåg att det i detta avseende också handlar om behovet av harmonisering av praxis, inte bara av riktlinjer. Å andra sidan måste man samtidigt tänka på att ju mer anvisningar

som ges och ju mer enhetlig handläggningen är, desto mindre tillämpas prövning vilket leder till mindre individuell handläggning. Prövningen bör heller aldrig medföra en risk för att man inte vet hur kundens ärende behandlas.

7.1.4 Det är möjligt att utveckla serviceprocessen för utkomststödet och verkställa stödet på ett mer kundorienterat sätt

Aktörerna hade också många lösningar och utvecklingsförslag för hur det är möjligt att i samarbete utveckla kundprocessen inom utkomststödet så att den blir mer kundorienterad.

- På den här punkten såg man till exempel följande möjligheter:
- Behandling av hyresskulder också genom retroaktiva beräkningar, systematiskt i samarbete med varandra alltid på begäran.
- Överföring av vissa specialgrupper till samma arbetskö (t.ex. kunder utan inkomst, fångar), vilket skulle göra det möjligt att ingripa bättre i deras situation.
- Uppföljning vid FPA av betalningen av räkningar som snart kommer att förfalla eller kundens självriskbelopp alltid när ett nytt avgörande görs upp. Av kontoutdragen framgår om kunden exempelvis har betalat självriskandelen av hyran/elräkningen.
- Fastställande av gemensamma kriterier för till exempel hyresgarantier eller elräkningar per välfärdsområde.
- I fråga om unga personer bör man särskilt utveckla gemensamma serviceprocesser och processer för att fånga upp ärenden av olika slag samt gemensamma verksamhetsmodeller.
- Det behövs mera gemensamma kundplaner som båda aktörerna förbinder sig till, vilket gör det möjligt att vid beslutsfattandet om grundläggande utkomststöd beakta planens mål (t.ex. alltför hög hyra/behållande av bostad osv.).
- Utveckling av förmedlingskontoverksamheten.
- Utveckling av praxis för att rätta fel och för självrättelse vid FPA så att man uppnår bättre tillgänglighet och beaktar kunderna bättre.
- Utveckling av ansökningar om överföring både i praktiken och i lagstiftningen.

Som helhet såg man som en möjlighet i framtiden att bättre kunna identifiera de gemensamma kunder som är i störst behov av stöd och att ingripa i deras situationer i tid. Aktörerna ansåg att det när allt kommer omkring i förhållande till hela kundkretsen är ett mycket litet antal kunder som har svårt att sköta sina ärenden och som orsakar mycket arbete. Deras situation är ändå ofta akut och stökig, och servicen för dem sysselsätter många myndigheter inom olika tjänster. **Det skulle därför vara särskilt viktigt att ha olika serviceprocesser för olika kunder.** Framför allt sågs det som en möjlighet att utveckla vägledningen och verksamheten som medvandrare så att de ger bättre effekt för dem som inte själva klarar av att sköta sina ärenden.

Man tog också fram idéer om lättare sätt att förbättra kundernas situation och serviceprocesser. Ett alternativ ansågs vara att man genom att stödja kundernas egen hantering av ekonomin kunde förbättra situationen också med ett lättare stöd. Det handlar till stor del om att bedöma i vilken utsträckning kunden själv kan hållas ansvarig för att sköta sina ärenden och hur mycket hjälp och stöd som ges. När stödet och kundens delaktighet

är i balans, när man i allmänhet de bästa resultaten. **Även styrningen genom beslut måste utvecklas så att den blir tydligare för alla. Detta så att så många som möjligt redan då de läser beslutet förstår vad som förväntas av dem och hur de borde eller ska agera.** Dessutom ansågs det viktigt att vid behov lägga till en bedömning av behovet av socialvård som en begäran om tilläggsutredning. Till exempel när det gäller unga utan yrkesutbildning upplevdes att detta skulle kunna vara en förutsättning för att ansökan handläggs.

Det ansåg också finnas konkreta hot mot förbättringen av kundorienteringen. Som redan framgått är tillgången till tjänster i glesbygdsområden delvis en stor utmaning. Detta innebär också att till exempel sökandet efter skäligare boendekostnader långt borta i glesbygden kan leda till att kunderna i själva verket blir helt utan tillgång till tjänster. I fråga om skäliga boendekostnader måste man därför göra en mycket noggrann bedömning av vem det lönar sig att uppmana att flytta och på vilka grunder. Detsamma gäller även styrning genom beslut. För en del av kunderna måste det alltid finnas tillgängliga närtjänster som erbjuds utan tröskel, där de får hjälp när de själva känner att de behöver det. Det kanske aldrig lyckas att styra dem genom ett beslut, även om myndigheterna gör sitt yttersta för att ge dem vägledning och stöd. **Vi måste i framtiden satsa på att bevara de personliga närtjänsterna och utveckla nya typer av mobila lösningar och lösningar för distanstjänster för att göra detta möjligt.** De många språk som kunderna använder bör också alltid beaktas och man bör försöka förhindra att det uppstår utmaningar på grund av avsaknaden av ett gemensamt språk.

Det upplevdes också som en risk att rådgivningen om utkomststödet i FPA:s kundservice även i fortsättningen kommer att vara svår och betungande. Eftersom man inte fattar några beslut där, utan producerar mer information för handläggningen, får kunden ofta en känsla av att man inte gör något inom kundtjänsten. Kundbetjäningssituationerna kan därför bli ganska ansträngande, eftersom känsloutbrotten drabbar dem som arbetar där, och man inte kan ge några löften för handläggningsarbetets del. En faktor som belastar både handläggningen och kundtjänsten är oklarheterna i fråga om överföring av ansökningar, som ofta av kunderna upplevs som att de blir bollade från en lucka till en annan, även om det grundar sig på lagstiftning.

**Som ett hinder för utvecklingen av kundorienterad verkställighet upplevdes att verkställigheten inte i tillräcklig utsträckning inriktas på förebyggande ingripanden.** Med detta avsågs till exempel att den ovan beskrivna uppföljningen av betalningen av räkningar inte förverkligas och kunden vänder sig till socialväsendet först då elektriciteten redan är avstängd eller hen har blivit vräkt. Enligt aktörerna låter till exempel privata hyresvärdar hyresskulden bli verkligt stor innan de skickar räkning på de obetalda hyrorna och processen går vidare eller myndigheterna får kännedom om den. Då, när skulden redan har blivit betydande, är det svårt att göra upp en betalningsplan för skulden och ta reda på hur den har uppkommit. I nuläget är det också en stor risk att inte följa upp i synnerhet betalningen av elräkningar. Det kan hända att elräkningar fortfarande betalas till kunden själv, trots att kunden redan har fått flera hot om avbrott. Även dessa anhopningar av obetalda räkningar är svåra att reda ut och det skulle vara särskilt viktigt att utveckla FPA:s system i detta avseende, för att göra det enklare att följa upp betalningarna och att göra delbetalningar till faktureraren. Det behövs också tydligare riktlinjer för flyttningssituationer, eftersom de nuvarande riktlinjerna orsakar oro hos kunderna och onödiga kontakter. Man bör till exempel vara uppmärksam på att kunden med säkerhet förstår vilken typ av flyttning hen kan beviljas. **Det centrala skulle**

**i väldigt många situationer vara att vid behov med låg tröskel rikta betalningarna direkt till faktureraren för att de nuvarande problemen med skuldsättning ska kunna minskas.**

7.1.5 Viktigt att vidareutveckla förfarandena, arbetsredskapen och tillgängligheten i utkomststödsarbetet

Man ansåg också att det är möjligt att utveckla de konkreta metoderna och verktygen i utkomststödsarbetet. **Ett av de viktigaste sätten att förbättra tillgången är att i framtiden öka tillgången till tjänster som inte kräver tidsbokning.** Detta innebar att man inte bara ökar antalet fasta mötesplatser, utan också att man ökar antalet platser för distanstjänster och olika typer av mobila tjänster. Att båda aktörerna har verksamhet på samma arbetsställe ansågs vara ett viktigt utvecklingsobjekt, liksom exempelvis tryggheten av tolktjänster och flerspråkighet, till exempel genom en ännu noggrannare kartläggning av personalens kompetens. Det ansågs också viktigt att utveckla betalningsförbindelserna för livsmedel och verkstället av dem. Som en bra möjlighet lyftes fram att byta ut betalningsförbindelser mot exempelvis prepaid-kort, eller åtminstone att överföra betalningsförbindelserna direkt till tjänsteproducenterna, vilket skulle sänka tröskeln för att få tillgång till betalningsförbindelsen. Dessutom finns det ett tydligt behov av att kontakta handelskedjorna på högsta nivå för att bryta den nuvarande spiralen, där affärerna inte längre godkänner betalningsförbindelser som betalningsmedel.

Också frågor som gäller invandrare ansågs i framtiden kräva allt mera satsningar i takt med att kundkretsen blir allt mera mångkulturell. Det skulle behövas informationspaket om tjänsterna för invandrare och tolkbokningstjänster och möjligheterna att få snabbtolkning borde ökas. Även när det gäller att trygga de svenskspråkiga tjänsterna identifierades vissa utmaningar som borde gås igenom med målet att förbättra kvaliteten på svenskspråkiga tjänster och göra dem jämlikare tillgängliga.

Socialvårdsutlåtandena ansågs kunna utvecklas till exempel så att **innehållet i utlåtandena (till den del de nu är begränsade) utökas så att de kunde beaktas bättre i handläggningsarbetet vid FPA.** Användningen av utlåtandena som grund för prövning skulle bäst tryggas genom att utlåtandena beskriver kundens situation och grunderna för prövning tillräckligt och tydligt, så att de i allmänhet kan beaktas som sådana vid handläggning av grundläggande utkomststöd. Man föreslog också en gemensam mall för utlåtandena från socialvården, av vilken det framgår vilka frågor som åtminstone borde behandlas i utlåtandet i olika situationer. Som en risk betraktades att om man inte lyckas utveckla kvaliteten på utlåtandena inom socialvården, möjliggörs inte prövning i arbetet med handläggning av grundläggande utkomststöd i tillräcklig utsträckning.

Ett liknande utvecklingsarbete föreslogs också för besluten. **Besluten borde vidareutvecklas så att de blir mer kundvänliga, jämnare i kvaliteten och klarare i språket.** Den centrala frågan var vidareutveckling av fraserna i samarbetet mellan aktörerna och vidareutveckling av bra klarspråkiga motiveringar. I fråga om beslut som fattas enligt prövning ville man i välfärdsområdena bevara en mer individuell utformning av texterna, men klarspråkigheten och strukturen borde förbättras också i dessa beslut. Dessutom sågs det som en möjlighet att förfarandena och handläggningen vid beviljande av kompletterande och förebyggande utkomststöd i och med inrättandet av välfärdsområdena oundvikligen kommer att harmoniseras, till exempel genom användning av en gemensam tillämpningsanvisning för kompletterande utkomststöd och för förebyggande utkomststöd. Detta

underlättar också handlägningsarbetet vid FPA och även kontakterna med välfärdssområdet.

Man tog också fram idéer för förändringar i beslutsstrukturen. I beslutet kan man först ta upp de ärenden som är viktiga för kunden. Detta skulle vara möjligt exempelvis så att handläggaren ordnar de olika delarna av beslutet med hänsyn till kundens individuella situation, men med bevarande av en viss enhetlighet. Man föreslog med andra ord en möjlighet att justera ordningen för de olika delarna av beslutet efter behov. Det talades också mycket om att besluten borde vara korta. På det hela taget skulle det vara viktigt att utveckla besluten så att de utformas på klarspråk, kort och tydligt, så att kunderna läser dem bättre. De automatiska fraserna kunde också utvecklas ytterligare så att endast de fraser som är relevanta för kundens situation automatiskt kan användas av handläggaren. När det gäller ansökan **föreslogs att ansökningsblanketterna för det grundläggande utkomststödet skulle delas upp** så att ansökan till FPA om fortsatt stöd är betydligt kortare än för närvarande, det vill säga annorlunda än den egentliga ansökningsblanketten. Som en ytterligare möjlighet lyftes fram att det elektroniska ansökningssystemet kunde vägleda den sökande mer än vad som för närvarande är fallet när det gäller inlämnandet av ansökan och nödvändiga bilagor. På detta sätt kunde man förebygga behovet av att begära tilläggsutredningar och undvika att det kommer in så många bristfälliga ansökningar.

#### 7.1.6 Gott utgångsläge för framtida utveckling av samarbetet mellan FPA och välfärdsområdena

Aktörerna upplevde också att det finns rikligt med möjligheter att utveckla samarbetet. Man upplevde att den tanke om "gemensamt arbete" som redan har anammats nu också ger en god grund att bygga upp ett bättre samarbete kring individuella kunder och sätt att verkställa utkomststödet. När det gäller de kunder som omfattas av det särskilda stödet är mycket viktigt att samarbetet mellan aktörerna intensifieras. En bättre överföring av information och kontakter till partnern skulle till exempel vara ett sätt att intensifiera samarbetet. **Mer allmänt ansågs det att samarbetet och den gemensamma diskussionen borde förstärkas och struktureras uttryckligen på kundnivå.** Möjligheterna för detta ansågs bli bättre när välfärdsområdena har inlett sin verksamhet: då är det enklare att områdesvis komma överens om regelbundna former för samarbete och att etablera de här samarbetssätten i strukturerna. Man upplevde att när man kan prata med varandra är det enklare att exempelvis i anvisningar hitta de punkter som inte fungerar i de konkreta kundfallen. Ett regelbundet samarbete på kundnivån medför också kanaler för och möjligheter att göra besluten mer klarspråkiga och lyfta fram fraser eller uttryck som upplevs som misslyckade. Allt som allt ansågs det viktigt att öka den andra partens förståelse för den egna verksamheten. Som lösning föreslogs att man på alla håll skulle försöka upprätthålla tanken om att det inte finns några kunder som är våra eller era – bara gemensamma kunder. Att saker och ting sköts väl och slutförs gagnar alla.

Att vara insatt i den andra partens arbete och samarbete kräver enligt aktörerna också att man ägnar särskild uppmärksamhet åt att det behövs konstant förnyelse och att **samarbetet ska vara regelbundet och kontinuerligt.** Att exempelvis bekanta sig med den andra partens arbete en gång räcker inte nödvändigtvis. Också kontakter av det här slaget måste vara regelbundna och återkommande. Arbetet, lagstiftningen och arbetsredskapen förändras hela tiden, personalen byts ut och också kundernas problem och situationer förändras, liksom omvärlden. Man konstaterade att före coronapandemin var

besök på andra arbetsplatser ganska regelbundna och en del av vardagen. I och med coronaperioden har de till en del fallit i glömska. Nu när välfärdsområdena har inlett sin verksamhet borde man återinföra de här goda förfarandena för att besöka varandra och bekanta sig med varandras verksamhet. Det är nämligen ytterst viktigt att båda aktörerna får en uppfattning om hur arbetet konkret utförs i den andra organisationen och varför man gör saker och ting på ett visst sätt. Även om gemensamma verksamhetslokaler sågs som det enklaste sättet att främja samarbetet är det ändå inte möjligt för alla att arbeta på det sättet. Aktörerna föreslog också att det i alla FPA-anställdas introduktionsplan borde ingå ett avsnitt om socialvård. **Som en annan möjlighet sågs att inrätta en gemensam "Akademi för FPA och välfärdsområdena (kommunerna)" med gemensamma introduktionsprogram och material som alla har tillgång till.** Den här tjänsten skulle kunna vara riksomfattande och följa utvecklingen av verkställandet över tid.

## 7.2 Hot och möjligheter: Kundvägledning och identifiering av kundernas behov

skribent Kirsi Metsävainio

En stor utmaning i utkomststödsarbetet kommer i framtiden att vara hur man ska kunna svara på kundernas behov av tjänster genom effektiv vägledning också i svåra situationer, hur man ska kunna identifiera förändringar i omvärlden och även reagera på dem på ett förebyggande och effektivt sätt som tillför ett mervärde. Både interna förändringar som är kopplade till organisationerna och plötsliga, även globala förändringar (t.ex. kriget i Ukraina och den nya kundgrupp som utgörs av personer som får tillfälligt skydd eller energikrisen) sätter vår verksamhet på prov även i framtiden. Utifrån materialet kan man konstatera att framtidsutsikterna innefattar stora hotbilder, men också möjligheter att lyckas.

Som värst ser hotbilderna i framtiden verkligen dystra ut. Det är ändå bra att hålla i minnet att de här samma frågorna ofta också har en annan sida. Om man tänker sig att något är en möjlighet, inte bara ett hot. Och om vi kan agera aktivt för att omvandla ett hot till en möjlighet. I analysmaterialet framträdde bland möjligheterna och hoten bekanta element, som noterats redan tidigare.

### 7.2.1 Då sätten att sköta ärenden utvecklas påverkas också kundernas nåbarhet

I materialet framträdde en del hotbilder som gäller kundernas **skötsel av ärenden**. Man kan konstatera att enbart elektronisk skötsel av ärenden på nätet inte kan vara en tillräcklig kanal för att sköta ärenden för alla kunder. Då kunderna sköter sina ärenden enbart på nätet kan det se ut som att ansökningarna är välgjorda, även om det i bakgrunden finns svåra situationer, som inte observeras eftersom inget i den elektroniska ansökan väcker oro. Å andra sidan har alla kunder inte heller möjlighet att använda smarta apparater – antingen äger de helt enkelt inte någon sådan eller så har de bristfälliga färdigheter i att använda den. Olika utmaningar i skötseln av ärenden och svårigheter att söka förmåner kan leda till att kunderna inte ansöker om stöd och att underutnyttjandet av stöd ökar. För närvarande har forskare bedömt att underutnyttjandet av utkomststöd efter överföringen till FPA har minskat något, men det finns inga egentliga forskningsresultat om saken. Enligt forskarna försvåras bedömningen av underutnyttjande bland annat av förändringar i de allmänna tillväxttrenderna inom ekonomin och av att de tidi-



gare simuleringsmodellerna över underutnyttjande inte omfattade någon bedömning av vilken inverkan tillgångar har.

Om kunden har nedsatt funktionsförmåga inverkar det direkt på hens förmåga att förbinda sig till överenskomna tjänster eller tidtabeller och att sköta sina egna ärenden. Utan ett starkt stöd för skötseln av ärenden försvagar detta kundens möjligheter att få de tjänster hen behöver. För aktörerna kan situationen ta sig uttryck i svårigheter att **nå kunden** eller, om kunden går att nå för stunden, i att hen inte förbinder sig till överenskomna besök eller tjänster. Då ökar också risken för att kunden marginaliseras. Risken för marginalisering sågs enligt materialet vara klart ökande också i situationer där kunden inte kommer att omfattas av intressebevakning eller förmedlingskontotjänster. Om det är kö till dessa tjänster kan situationen hinna förvärras. Ibland går också åsikterna till exempel om behovet av intressebevakning i sär. Köbildningen och kötiderna i fråga om förmedlingskontotjänster och intressebevakning varierar från ett område till ett annat.

**Materialet visar att man såg många möjligheter i framtiden i fråga om att nå och vägleda kunderna.** Kunderna skulle exempelvis kunna erbjudas ännu mera möjligheter att påverka hur de sköter sina ärenden. Handlingsätt som är typiska och rent av karakteristiska för en viss kundgrupp skulle kunna beaktas bättre. För unga kunder är det till exempel ofta enkelt att sköta ärenden på olika nätplattformar. Däremot är ett traditionellt brev inte nödvändigtvis det bästa sättet att närma sig just den här kundgruppen. Skulle också aktörerna i framtiden allt mer kunna erbjuda sådana sätt att sköta ärenden som är naturliga för de olika kundgrupperna? I så fall måste man emellertid också försäkra sig om att så kallade tysta signaler om kundens situation observeras. Skulle kunderna i fortsättningen mer individuellt och noggrannare kunna precisera hur de önskar sköta sina ärenden? Sociala medier skulle kunna utnyttjas betydligt mer än för närvarande för att delge kunderna både specifik och allmän information. Genom sociala medier skulle information kunna förmedlas i realtid till en potentiellt stor läsar- eller lyssnarkrets och informationen skulle också vid behov kunna uppdateras snabbt.

För att kunderna i framtiden ska nås bättre än för närvarande borde aktörerna i praktiken finnas där som kunderna sannolikt är. Skulle till exempel Navigatorerna i framtiden ännu mera utpräglat vara ställen där man når unga bättre än för närvarande? Tjänster som erbjuds av namngivna kontaktpersoner borde utnyttjas mer. Det här lyftes i materialet fram i synnerhet för FPA:s del. Hur ska de här namngivna kontaktpersonerna kunna räkna till för alla som behöver dem? Skulle man på något sätt kunna förenkla processen utan att ge avkall på den del som ger mervärde för kunderna? De namngivna kontaktpersonernas arbetsbeskrivning bör också ses över i fortsättningen så att tjänsterna kan erbjudas fler kunder vid FPA.

**Om information överförs bättre mellan myndigheterna blir det sannolikt lättare att nå kunderna och också att hänvisa dem till olika tjänster.** Genom lågröskeltjänster kan kunderna också nås bättre, hänvisas till tjänster och till att söka förmåner.

Skulle man i framtiden kunna försöka nå kunderna på ännu fler sätt? Ett förslag var till exempel en FPA-bil som kör omkring i glesbygderna (med också andra aktörer), bärbara datorer för anställda inom hemtjänsten och tillräckligt mycket arbetstid för att de ska kunna hjälpa till exempel med FPA-ärenden och annat. Också ett mer omfattande utnyttjande av de ställen som erbjuder FPA:s distanstjänster och att använda dem tillsammans med en anställd inom socialväsendet skulle kunna göra sektorsövergripande tjänster mer tillgängliga för kunderna.

## 7.2.2 Utveckling av informationsutbytet, tillgängligheten och lagstiftningen bidrar till uppkomsten av ett gemensamt informationskapital

Flera hotbilder lyftes fram i anslutning till **dubbelriktat informationsutbyte och svårigheter att nå partnern**. Om informationsutbytet mellan två aktörer inte fungerar och man inte kan nå partnern leder det då beslut ska fattas ofta till att man är alltför hänvisad till endast den information som kunden ger. Kunden är visserligen den som känner sin situation bäst, men hen kan inte nödvändigtvis berätta om de tjänster hen fått eller de planer som gjorts upp, såsom myndigheterna skulle överföra information inbördes. Delvis är det här helt ofrivilligt, men det kan också uppstå situationer där innebörden i det som den ena myndigheten har sagt ändras när kunden återger det. Kunden är alltså inte nödvändigtvis själv en bra överförare av information i sitt eget ärende, åtminstone inte som den enda överföraren. Bristerna i informationsutbytet mellan två myndigheter och avsaknaden av ett gemensamt informationskapital kan i praktiken visa sig som olika avgöranden för samma kund. Förutom en situation som för kunden verkar svår och rent av oredig orsakar det här onödiga efterfrågan som belastar båda myndigheternas kundbetjäning. Det är också bra att hålla i minnet att utkomststödsärenden måste avgöras, det vill säga handläggaren har inte tid att vänta på att få tag på partnern "någon dag". Beslutet måste i värsta fall fattas med de uppgifter som finns att tillgå utan att aktörerna har ett gemensamt informationskapital i fråga om kundens situation.

Försöken att få tag på partnern tar tid och resurser av alla aktörer, tid som kunde användas för att sköta kundens egentliga ärende. Det här kan orsaka en känsla av brådska när man äntligen kommer så långt att ärendet kan avgöras. Som en konkret förbättringsåtgärd föreslogs att exempelvis skicka ett sms med sin egen kontaktinformation efter försöket att nå partnern per telefon, så att partnern kan återkomma till saken genast när det är möjligt. Det kan också uppstå situationer där information som ges muntligen inte anses vara tillräcklig och då vill man för säkerhets skull ha en skriftlig utredning. Ett sådant förfarande sysselsätter partnern och orsakar också en känsla av bristande tillit. Därmed bidrar det inte till att främja ett gott samarbete.

Som en svaghet lyftes redan tidigare fram att hälso- och sjukvården inte nås och att anmälningar om oro också i dessa ärenden styrs till socialväsendet. Det här togs fram också som en hotbild i framtiden. Utmaningarna i anslutning till anmälningar om oro kan förhindra ett effektivt ingripande i kundens ärende när det saknas en fungerande kanal till hälso- och sjukvården och kunden inte kan nås trots anmälningar och försök.

I kommentarsfasen framträdde starkt intressebevakarnas behov av att få rättighet att använda Keltu-systemet.

Allt som allt framträdde det som ett hot att **digitala arbetsredskap utvecklas alltför långsamt** – till exempel saknas för närvarande en gemensam informationssäker plattform för snabbt informationsutbyte och diskussion. Om den fortsatta utvecklingen av Keltu eller något annat system upphör kan det leda till att det saknas en diskussionsförbindelse mellan myndigheterna också i framtiden och att man bara har tillgång till en teknisk kanal för informationsöverföring. I framtiden borde man hitta också sådana tekniska lösningar som kopplar samman rätt aktörer i varje enskilt fall med en kund som befinner sig i en svår situation.

**Dubbelriktat utbyte av information och utnyttjande av teknik** innefattar också många möjligheter. Om mera information rörde sig mellan aktörerna skulle man veta hurdan kundens situation som helhet är vid en viss tidpunkt (t.ex. om kunden har kunnat nås efter anmälan om oro och fått lämpliga tjänster). Om båda aktörerna hade samma uppgifter och alla uppgifter som anknyter till kundens utkomststödsärenden skulle det eliminera många andra identifierade utmaningar eller åtminstone minska dem avsevärt. De här utmaningarna är symtom eller tecken på att man inte har tillgång till ett gemensamt informationskapital. Ett informationssäkert kontaktverktyg som fungerar snabbt mellan aktörerna skulle göra det enklare att ta kontakt med låg tröskel. Man har försökt eliminera den här utmaningen till exempel med olika Teams-telefongrupper. Ett problem med dem är emellertid att det finns bara ett begränsat antal deltagare i gruppen och de ska eventuellt söka fram kontaktinformation för den person som handlägger en viss kunds ärende. En diskussionspartner borde hittas via kundens uppgifter, för att den person som är insatt i en viss kunds ärende skulle slutföra handläggningen av ärendet utan mellanhänder eller vidarebefordrande av information. En informationssäker chatt eller liknande skulle sänka tröskeln för att ta kontakt.

**Lagstiftningen borde möjliggöra ett bättre informationsutbyte.** Att kunden fungerar som budbärare leder inte nödvändigtvis till det bästa möjliga slutresultatet. Också intressebevakare skulle behöva rätt att ge och få information.

### 7.2.3 Personalens kompetens och förmåga att identifiera olika situationer påverkar kundens tjänster och förmånshandläggningen

Materialet visar att man identifierade hotbilder i **anslutning till tjänsterna**. Hot sågs såväl i anslutning till aktörerna som i anslutning till tjänsterna i sig. Hot i anslutning till aktörerna är exempelvis olika brister och utmaningar i kompetensen. Om man inte är tillräckligt väl insatt i sina egna och partners tjänster kan man inte heller vägleda kunden rätt. Den personalomsättning som redan nu kan skönjas och de utmaningar som delvis belastar rekryteringen minskar åtminstone inte sannolikheten för att det här hotet ska förverkligas. Det finns mycket information att bemästra, vilken mängd information är alltså tillräcklig? Hur mycket kan man förvänta sig att personalen känner till också om den andra aktörens eller en annan partners tjänster? Som hot i anslutning till tjänsterna lyftes fram att de är så olika och så mångahanda. Innehållet i olika aktörers tjänster och rent konkret till exempel öppettiderna kan variera. Tjänsterna kan också genomföras i form av projekt och då är de ofta kortvariga och mycket lokala. Överlappande arbete konstaterades öda resurser. Det finns också kunder som anlitar flera tjänster och därmed använder en stor del av olika aktörers resurser. Det finns lite, om alls, systematiska uppföljningsdata om tjänsternas genomslag. Därmed kan inte heller någon effektiv resursanvändning påvisas i det här sammanhanget. Det är ett hot att resurserna används ineffektivt för produktion av sådana tjänster som inte de facto förändrar kundens situation men nog sysselsätter alla aktörer.

I fråga om **förmånshandläggningen** lyfte man som ett särskilt hot fram den oavbrutna brådska som aktörerna upplever i arbetet. Enligt lag ska kundens ansökan avgöras inom utsatt tid. Även om någon form av oro över kundens situation väcks vid handläggningen av ansökan hinner handläggaren inte nödvändigtvis ingripa i saken eller i värsta fall hindrar brådskan helt att kundens situation observeras. Det kan också uppstå situationer där ärendet avgörs enbart utifrån elektroniska dokument och skriftligt material och kundens verkliga situation därför inte observeras, eftersom inget vittnar om de utmaningar som

råder i situationen. Situationen kan för kundens del förvärras allt mer om inget möte ansikte mot ansikte alls äger rum och situationen inte identifieras i tid. På det sättet kan man bli tvungen att tillgripa handläggning av brådskande utkomststöd.

Som ett hot i anslutning till handläggningen av brådskande utkomststöd sågs att den här tjänsten missbrukas av kunderna och i månad efter månad fungerar som en omkörningsfil. Då uppstår köer i den brådskande handläggningen och den resurs som allokerats för det styrs inte i enlighet med behovet av tjänster till de kunder som lider verklig nöd. För att upptäcka och identifiera dessa situationer måste man stanna upp vid kundens situation för att bryta den negativa cirkeln.

Som ett annat hot i samband med förmånshandläggningen sågs att förmånerna i framtiden riktas till kunderna på ett "felaktigt" sätt så att till exempel kunder som är i allt sämre skick får arbetsmarknadsstöd från år till år och därmed emellanåt deltar i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, utan att deras situation förbättras på något sätt.

#### 7.2.4 Framtidens arbete med utkomststödet lider av personalomsättningen och utmaningarna med att säkerställa kompetensen

Ett flertal hot lyftes fram i anslutning till **aktörernas personal och personalens kompetens**. Resurssituationen över huvud taget, personalomsättningen och de lokala språkliga utmaningarna (särskilt svenska) kan i framtiden bli ett hinder för skötseln av kundernas ärenden. Personalomsättningen, särskilt inom socialvården, kommer i framtiden att leda till en situation där erfarenheten av det grundläggande utkomststödet och kompetensen på området minskar hela tiden – alltså i fortsättningen i välfärdsområdena. Personalomsättningen kan över huvud taget vara en utmaning för upprätthållandet av kompetensen och det kan i framtiden råda brist på experter. Omsättningen inom sektorn har över huvud taget ökat, men det förekommer också regionala skillnader. Resurserna används inte heller nödvändigtvis på ett förnuftigt sätt när båda aktörerna använder en hel del resurser för att sköta kundens ärende och för att nå hen eller varandra. Att minimera överlappande arbete och bedöma tjänsternas genomslag skulle kunna skingra denna hotbild. Då skulle resurserna fördelas på ett korrekt och effektivt sätt ur kundens synvinkel, och det skulle rimligtvis också vara mer meningsfullt att utföra arbetet oberoende av vem som är aktör i sammanhanget.

Inrättandet av välfärdsområdena 2023 förändrar personalens arbetsbeskrivningar och detta kan åtminstone tillfälligt försämra nåbarheten och graden av bekantskap. Om situationen blir kronisk riskerar samarbetet mellan aktörerna att försämrats, resurser att inriktas allt mer på åtminstone delvis överlappande arbete och den onödiga efterfrågan att öka och allt detta leder till att kundens situation inte förbättras, åtminstone inte på grund av aktörernas ansträngningar.

I framtiden kommer fokus inom i olika kundgrupper sannolikt att förändras och detta är en utmaning för den nuvarande kompetensen. Det har till exempel uppskattats att det sannolikt kommer att finnas fler ensamma äldre i kundkretsen och det kan bli en utmaning att identifiera också deras servicebehov. Ett hot är bristen på kompetens om man inte förbereder sig för förändringar i omvärlden och kundgrupperna.

## 7.2.5 Samarbetet mellan aktörerna har en väsentlig inverkan på hur kundprocessen fungerar

Av materialet framkom tydligt som en framtida hotbild **att samarbetet mellan aktörerna inte fungerar och att kundperspektivet åtminstone delvis glöms bort**. Som en svaghet konstaterades redan tidigare (kapitel 6) att det inte finns tillräckligt med lågtröskeltjänster och att detta redan i sig orsakar hotbilder för framtiden. Om man inte i samarbete satsar på detta i början av kundprocessen kan den otillräckliga resursen för lågtröskeltjänster leda till onödiga efterfrågan i andra, senare skeden av processen och i själva verket förbruka mer av resurserna än vad som skulle ha krävts i början av processen. Det skulle därför löna sig att kombinera aktörernas resurser och på det sättet garantera kunden vissa tjänster i inledningsskedet. Det är inte säkert att aktörerna var för sig kommer att kunna göra detta i framtiden, men genom samarbete ansågs det finnas möjligheter till det.

**Som ett hot betraktades att socialväsendets och FPA:s verksamhet på var sitt håll är splittrad och uppdelad. Därför ses arbetsuppgifter som antingen FPA:s arbete eller som socialväsendets arbete och resurser ödas på bevakning av denna gränslinje.** På så sätt faller kunden, som borde stå i centrum för processen, i glömska, och aktörerna kör fast i olika missförhållanden och i att leta efter skyldiga. Man ansåg att det fortfarande fanns en kultur av att avvisa kunderna, och det bidrar inte alls till kundens sak, utan förlänger processen och skapar allvarliga hot mot kundprocessen.

Även om situationen inte förvärras exakt på det sätt som beskrivs ovan, kan det också betraktas som ett hot av något slag att helheten glöms bort, att man bara tar itu med enskilda frågor och situationer eller att man kanske bara tänker på enskilda förmåner och inte på kundens situation som helhet och kontinuiteten mellan olika tjänster.

Inrättandet av välfärdsområdena kommer oundvikligen att föra med sig många förändringar i hur arbetet med utkomststöd organiseras, och den här omorganiseringen kan vara både ett hot och en möjlighet ur många av de perspektiv som nämns ovan.

**Man såg stora möjligheter i den fortsatta utvecklingen av samarbetet mellan välfärdsområdena och FPA.** En nyckelfråga i materialet var förtroendet betraktat från flera olika synvinklar. Förtroendet för beslutsförmågan – man litar på sitt eget arbete, men det behövs också ett förtroende på organisationsnivå. Förtroendet för partnern bör aktivt byggas upp. Förtroende uppkommer dock inte från tomma intet. Det behövs en dialog mellan aktörerna för att bygga upp förtroendet. Olika åsikter måste delas i en konstruktiv anda, olika situationer (t.ex. kundärenden) måste kunna diskuteras tillsammans för att en gemensam förståelse i frågan ska kunna utvecklas. Diskussionen ska vara lösningsorienterad, beskyllningarna ska läggas åt sidan och lösningarna ska aktivt sökas av båda aktörerna. Man hoppades på deltagande i samarbetsmöten med låg tröskel och på en aktiv diskussion och en uppskattande inställning till partnern.

Enligt materialet behöver aktörerna ett helhetsinriktat tankesätt där kunden ställs främst och i centrum. På så sätt ökar sannolikheten för att kundens behov också tillgodoses på ett resurseffektivt sätt. Det behövs också mera kompetensutveckling i samarbete. Som ett konkret förslag framfördes bland annat att det i framtiden skulle kunna finnas gemensamma utbildningar och olika typer av information i båda riktningarna. Gemensamma utbildningar skulle kunna ordnas också för andra samarbetspartner med

hänsyn till dataskyddet. Detta skulle göra det möjligt för oss att i framtiden allt oftare se kundens serviceprocess som en enda process med flera aktörer. Det är ju så kunden ser sin situation.

**I tjänsterna för kunder som behöver särskilt stöd** är det väsentligt att ingripa så tidigt som möjligt. På det sättet drivs situationen kanske aldrig till sin spets. Om kunderna kunde identifieras bättre och tidigare, skulle man också tillsammans kunna finna de kunder som behöver mest samarbete mellan aktörerna och som även gynnas mest av samarbetet. Det står helt klart att det stöd som en namngiven kontaktperson erbjuder och en noggrann uppföljning av kundens situation (t.ex. att se till att hyran betalas) sannolikt bidrar till att förbättra kundens situation. Ur kundperspektivet skulle det säkert vara en stor möjlighet att få en namngiven kontaktperson för alla som behöver det, men det här arbetssättet kräver också en hel del resurser i vardagen. Handlingsmodellen kräver också namngivna kontaktpersoner hos båda aktörerna samt ett långsiktigt och engagerat arbetsgrepp av dessa.

**En gemensam definition av kundsegmenten** skulle kunna bidra till en mer exakt inriktning av den rådgivning och de tjänster som erbjuds kunderna. Tjänster som erbjuds av en egen eller namngiven kontaktperson hos båda aktörerna skulle säkerställa att båda aktörerna vet att situationen är under kontroll (t.ex. i fråga om kunder som återkommande behöver brådskande stöd) och detta skulle skapa större förtroende både i samarbetet mellan aktörerna och hos kunden för aktörerna. Den anmälan om oro som nu används, och som också har fått mycket beröm, gör det i sig möjligt att ingripa, men om ännu större uppmärksamhet ägnas åt innehållet och kvaliteten i anmälan, skulle nyttan kunna vara ännu större. Kvaliteten kunde förbättras till exempel i fråga om hur innehållet och motiveringarna i anmälningarna formuleras. Det här kunde utvecklas till exempel genom gemensamma diskussioner, utbildningar och instruktioner samt genom att den tekniska utformningen av anmälningarna görs strukturerad.

**Att arbeta tillsammans, nå en gemensam förståelse och känna varandras arbete och tjänster betraktas som en möjlighet för framtiden.** Det skulle underlätta arbetet i vardagen om man regelbundet får information också om partners arbete och tjänster. Förståelse för partners arbete skulle också hjälpa var och en som är delaktig i kundens process att själv agera effektivare och mer ändamålsenligt. Genom att samarbeta på ett mer systematiskt sätt skulle man kunna finna gemensamma hållpunkter för olika kundprocesser och handlingssätt. På så sätt skulle också den gemensamma förståelsen gradvis öka. En gemensam kundplan eller ett gemensamt definierat mål skulle systematiskt leda båda aktörerna i samma riktning vid vägledningen av kunden och verksamheten skulle ur kundens synvinkel sett ha ett större genomslag och vara bättre tidsanpassat. Samtidigt skulle aktörernas resurser sparas.

Andra aktörer än FPA och socialväsendet skulle i framtiden kunna utnyttjas i större utsträckning (t.ex. Intressebevakare, den tredje sektorn, invandrartjänster osv.) och de bör ses som aktiva aktörer och samarbetspartner i kundens process som helhet.

7.2.6 I och med att välfärdsområdena inleder sin verksamhet förnyas strukturerna för samarbetet och nya forum skapas för samarbetet

Över huvud taget framgår det tydligt av materialet att det att **välfärdsområdenas verksamhet inleds** är både en möjlighet och ett hot – mycket beror på aktörerna själva. I

stället för de tidigare mer än 300 enskilda kommunerna finns det i framtiden bara 22 aktörer. Det är klart att det i början kommer att ta mycket tid och energi att komma överens om gemensamma tillvägagångssätt, att dra upp riktlinjer, att bilda en organisation och så vidare, och i början kommer verksamheten säkert på många håll att bygga på de tidigare tillvägagångssätten i kommunerna. Men i framtiden, efter den inledande fasen, kan det mindre antalet aktörer leda till enhetligare verksamhet och riktlinjer. Det kan också vara lättare att få överblick över de gemensamma verksamhetsmiljöerna och kundkretsen när aktörerna i framtiden är färre. Samarbetet kan (om så önskas) öka och i fortsättningen omfattar det på ett naturligt sätt även små kommuner som en del av ett större välfärdsområde. Om utbytet av kontaktinformation går bra och är transparent, kan möjligheterna att nå arbetstagare i välfärdsområdena förbättras genom omorganisering av utkomststödsarbetet (t.ex. planer för centraliserade tjänster i vissa områden). I och med välfärdsområdena blir olika kriterier mera enhetliga och närmar sig varandra, vilket exempelvis i fråga om det förebyggande och det kompletterande utkomststödet kan göra det lättare att vägleda kunderna i framtiden.

Lokala livemöten gör det möjligt att skapa en god start på samarbetet och en känsla av bekantskap och enligt materialet ansågs de spela en viktig roll också när det gäller att bygga upp det framtida samarbetet och förtroendet. Regelbundna möten kan också säkerställa en gemensam förståelse för de aktuella frågorna. För att samarbetet ska kunna inledas och fortsätta på ett bra sätt krävs det en gemensam öppen diskussion mellan aktörerna om vilket slags samarbete som är förnuftigt och ändamålsenligt. Som goda och förtroendegivande tillvägagångssätt betraktades enligt materialet bland annat gemensamma möten och nätverk där man konkret kommer överens om saker och ting.

7.2.7 Olika former av lokalt samarbete och kännedom om lokala partner ger bättre vägledning för kunderna

**Samarbetet på lokal nivå** framträdde i materialet som en klar möjlighet för framtiden. Redan nu har man på lokal nivå hittat goda och fungerande sätt att samarbeta, och på så sätt har man också bättre kunnat styra kunderna till olika tjänster. Styrkan i lokal förankring är uttryckligen att man känner partnerna, tjänsterna, kundgrupperna och verksamhetsmiljön bättre än vid riksomfattande verksamhet. Å andra sidan är utmaningen för lokal verksamhet och den stora frågan för framtiden hur man ska kunna tillämpa dessa fungerande metoder och modeller för lokalt samarbete på ett mer omfattande plan.

Information och utbildning på lokal nivå kan ge en gemensam förståelse mellan aktörerna och även en gemensam informationsbas för båda aktörerna. Å andra sidan kan informationen även riktas till specifika, identifierade kundgrupper, och genom att kombinera resurser kan man ge också dessa ett större genomslag. Koncentration av ärendehelheter som kräver specialkunskaper eller på annat sätt är avgränsade till endast vissa arbetstagare och utbyte av konkret kontaktinformation mellan de två aktörerna betraktades som faktorer som underlättar behandlingen av kundens ärende. På vissa villkor är detta naturligtvis möjligt även på nationell nivå och inte bara på lokal nivå.

På grundval av materialet kan man utan tvekan konstatera att om de olika aktörerna fysiskt arbetar i samma lokaler stärks samarbetet tydligt och det blir lättare att omedelbart ta hand om kundens situation som helhet. Det att man är bekant med varandra och har gemensamma kunder ökar också förtroendet mellan aktörerna och möjligheten att använda resurserna på ett effektivt sätt. Kundens process framskrider sannolikt smidi-

gare och den onödiga efterfrågan minskar när man har ett nära samarbete. Denna typ av arbete under samma tak finns redan i många varianter. Arbete i gemensamma utrymmen kan ske antingen på deltid, på försök eller permanent och fortlöpande. Ett stort antal konkreta exempel på modeller som redan tillämpas har listats i materialet och det här tillvägagångssättet betraktades som en definitiv möjlighet för framtiden. Det pågår för övrigt många olika experiment och pilotförsök redan i dag när det gäller att utveckla samarbetet mellan aktörerna. Att öka medvetenheten om dessa lokala innovationer och bygga modeller utifrån dem skulle i framtiden också kunna gynna andra lokala aktörer som söker nya metoder och öppna nya möjligheter för ett närmare samarbete. På så sätt skulle man kanske också kunna uppnå en viss nivå av jämlikhet mellan kunderna, som nu delvis saknas till exempel när det gäller tillgången till tjänster, eftersom organiseringen av och nivån på tjänster lokalt varierar väldigt mycket.

Det finns redan också goda erfarenheter av olika typer av samservice-ställen, och även ett sådant tillvägagångssätt skulle kunna förbättra samarbetet mellan aktörerna i framtiden. Dessutom kan man på ett eller annat sätt, till exempel regelbundet eller som pop-up-verksamhet i framtiden besöka den andra aktörens lokaler och där nå kunden på ett bättre sätt och samtidigt stärka samarbetet mellan aktörerna och öka förtroendet.

Den hotbild rörande personalomsättningen som tidigare lyftes fram kan åtminstone delvis övervinnas genom ett aktivt lokalt samarbete och genom att man i rätt tid informerar partnern om förändringar.



## 8 Slutsatser och utvecklingsförslag

Som granskningsobjekt för den här analysen valdes verkställandet och vägledningen och rådgivningen i anslutning till verkställandet av hela utkomststödet, det vill säga alla typer av utkomststöd, samt identifieringen av kundernas behov av stöd. Till arbetsätt för analysen valdes verkstäder. Chefer som arbetar med utkomststödet i kontaktytan mot kunderna vid såväl FPA som kommunerna över hela landet inbjöds att delta i verkstäderna. Materialet för arbetet samlades in på arbetsplattformen Howspace. Som metod användes en traditionell SWOT-analys. Merparten av det material som samlades in rörde i praktiken den del av hela arbetet med utkomststödet där FPA och kommunen samarbetar eller som påverkar eller framträder vid verkställandet av den typ av utkomststöd som någondera aktören ansvarar för eller i kund- eller socialarbete i anslutning därtill. Slutsatserna och utvecklingsförslagen är därför till största delen inriktade på att förbättra servicen för den gemensamma kunden, det vill säga på hur den nuvarande modellen med två aktörer kan vidareutvecklas funktionellt och hur kundorienteringen och effektiviteten i arbetet kan förbättras.

Som de tydligaste styrkorna i det nuvarande arbetet med utkomststödet upplevdes följande: Jämlikheten och det enhetliga beslutsfattandet ökar när det gäller beviljande av grundläggande utkomststöd, de lagstadgade handläggningstiderna håller, underutnyttjandet av utkomststödet minskar och i samband därmed sjunker tröskeln för att ansöka om stöd, samarbetet ökar mellan kommunerna och FPA och systemet är kriståligt, vilket konstaterades under den första coronavåren. Det har skett en verkligt stor utveckling sedan 2017 och samarbetet mellan de verkställande aktörerna kan uppskattas vara på en helt annan nivå än det var under den första tiden efter överföringen av utkomststödet till FPA eller före detta.

Utöver de tydligaste styrkorna ovan kan man utifrån den här analysen bedöma att det har skett en betydande positiv utveckling i förhållande till situationen före överföringen till FPA och den första tiden med utkomststödet vid FPA i fråga om servicekanalerna för utkomststödet (ökade e-tjänster och över huvud taget fler kanaler, personlig kundservice och modeller för samarbete, arbetstagarnas verktyg för handläggningsarbetet), harmoniseringen av anvisningarna och kvaliteten på introduktionen samt förtydligandet av strukturen och innehållet i besluten om grundläggande utkomststöd och betalningen av grundläggande utkomststöd (bl.a. elektroniska betalningsförbindelser för apotek).

Utifrån analysen kan man bedöma att det som behöver utvecklas mest fortfarande är verktyg som möjliggör ett kundorienterat samarbete, kvaliteten på beslutsfattandet, beaktandet av servicebehoven hos de kunder som är i störst behov av gemensamma handlingsmodeller och utkomststöd, tillgången till tjänster samt samarbetspartners närhet. Även när det gäller dessa frågor bedömer de verkställande aktörerna att det har skett en positiv utveckling eller att just dessa områden redan har utvecklats starkt (t.ex. utveckling av förmånsdatasystemet Kelmu/Kaski, många olika lokala kommunikationsmodeller som utvecklats i egen regi osv.). Det är värt att notera att coronapandemin till viss del tycks ha avbrutit pågående lokala eller regionala utvecklingsprojekt och delvis till och med vänt utvecklingen i motsatt riktning (t.ex. att bekanta sig med det arbete som utförs av en annan aktör, att tillhandahålla tjänster vid FPA utan tidsbokning osv.).

**Sammanfattningsvis anknyter de viktigaste utvecklingsbehoven i fråga om förbättring av arbetet med utkomststödet** till förnyande av verksamhetskulturen och servicepraxisen så att de utgår mer från kundernas behov, till förbättring av kvaliteten på utkomststödsbesluten och prövningen samt till tryggande och utvecklande av kompetensen. Det allra största behovet av utveckling handlar om att utveckla ett gemensamt informationskapital i realtid och gemensamma informationssäkra kommunikationsverktyg som möjliggör samarbete och som i sig skulle undanröja många av de utmaningar som vi står inför. Utkomststöds kunderna förtjänar att arbetet med att utveckla lagstiftningen och verkställandet fortsätter målmedvetet på såväl nationell som regional nivå.

De viktigaste utvecklingsbehoven och anknytande förslag som framkom i analysen presenteras i de tre följande avsnitten.

8.1 Ett högklassigt kundsamarbete kräver ett smidigare informationsutbyte och ett gemensamt informationskapital av nödvändiga uppgifter

**Bristerna i fråga om informationsutbyte och anknytande verktyg är en av förklaringarna till nästan alla de svagheter som framkom i analysen.** Att bidra till och säkerställa att båda de verkställande aktörerna agerar och fattar sina beslut om utkomststöd på grundval av samma uppdaterade informationskapital med nödvändiga uppgifter är ett centralt rättsligt och funktionellt utvecklingsobjekt i strävandena att förbättra kvaliteten på arbetet med utkomststödet. Aktörerna ska också ha tillräckliga verktyg som behövs i arbetet för att betjäna de gemensamma kunderna och som stöder informationsutbyte och samarbete. Om man till stöd för arbetet skulle få till exempel ett informationssäkert Teams eller motsvarande snabbt kommunikationsverktyg, gemensamma kalendrar, överenskomna kontaktpersoner per ärende-/servicebehovssegment samt samarbetsförfaranden, skulle man redan befinna sig i en bra situation i fråga om samarbetsförhållandena.

Informationsrörligheten är av central betydelse för kundens upplevelse av byråkrati. Om informationsutbytet och det gemensamma informationskapitalet (t.ex. alla bilagor som behövs för beslutsfattandet eller svar på anmälningar om oro) kunde förbättras, skulle kunden inte, såsom för närvarande, behöva vara budbärare eller vänta på att olika utredningar eller kundhandlingar ska inkomma till FPA eller socialvården. Informationen eller meddelandet skulle inte heller förvrängas under resan, vilket skulle göra det möjligt att på en och samma gång avgöra ärenden på ett sätt som motsvarar de faktiska omständigheterna, vilket skulle minska justeringarna i efterhand och överklagandena och förhindra att kunderna drabbas av rättsförlust.

I en ideal situation skulle alla nödvändiga uppgifter som båda de verkställande aktörerna har rätt till för att kunna avgöra utkomststödsärenden vara tillgängliga eller överföras på ett tillförlitligt och smidigt sätt mellan dem och så långt som möjligt elektroniskt. På det sättet skulle man undvika onödigt manuellt arbete för att överföra uppgifterna till det egna systemet, så som nu är fallet till exempel när anmälningar från FPA överförs till uppgifterna om kunderna inom välfärdsområdet. För närvarande gör lagstiftningen inte detta möjligt i alla situationer. Det kan därför bli nödvändigt att begära samtycke av kunden för att utbyta nödvändig information eller för att de verkställande aktörerna ska kunna samarbeta i den gemensamma kundens ärende. Samtyckesförfarandenas förhållande till lagstadgat informationsutbyte i arbete med utkomststödet bör bedömas

närmare också med tanke på 19 § i grundlagen. Skyddet för kundens självbestämmanderätt och hur man säkerställer kundens rätt till det ekonomiska stöd som beviljas i sista hand bör ses över tillsammans, inte var för sig. En risk med nuvarande reglering och tolkningar är att rätten till utkomststöd eller andra tjänster eller förmåner som är nödvändiga för dem som befinner sig i en särskilt utsatt situation äventyras.

**Utifrån analysen sammanfattas förslagen för att förbättra informationsutbytet och det gemensamma informationskapitalet som följer:**

- Man bör överväga möjligheten att lägga till en ny definition av gemensam kund i lagstiftningen, som gäller situationer där kunden sköter ärenden vid flera myndigheter samtidigt. För att hantera sådana situationer skulle den gemensamma kunden juridiskt kunna sammankopplas med större rättigheter för myndigheterna till samarbete och informationsutbyte än normalt. Man kan börja med att försöka utöka rättigheterna för en identifierad kundgrupp.
- Informationsöverföringen bör ytterligare förbättras tekniskt genom utveckling av tvåvägsöverföringen via Keltu/Kaski (t.ex. att bilagor automatiskt visas i Keltu) och genom fullt utnyttjande av möjligheterna i SosKanta-systemet (t.ex. att FPA får tillgång till vyerna med sammanställningar av de uppgifter som behövs vid prövning i fråga om det grundläggande utkomststödet, bifogade handlingar) så att behovet av manuell informationsöverföring mellan aktörerna minskar. I detta sammanhang bör särskild uppmärksamhet ägnas åt behovet av att reformera lagstiftningen och dessutom åt att olika situationer avgränsas exakt och tydligt.
- Det behövs ett informationssäkert kommunikationsverktyg (jfr Teams-egenskaper) som stöd för kundsamarbetet.
- En bedömning borde göras av vilka skyldigheter och rättigheter FPA bör ha att ta kontakt i olika situationer och vilka lagändringar som behövs för att socialvården inte ska vara den enda kontaktkanalen när man i första hand borde samarbeta med någon annan myndighet. (Exempel: varför kan man bara göra en anmälan om oro till socialvården som ska vidareförmedla den till hälso- och sjukvården, eller varför utreds frågor som gäller sänkning av grunddelen inom socialvården, och inte i första hand inom Arbetskraftsförvaltningen, det vill säga den myndighet som är behörig att påverka förlusten av förmånen?)

## 8.2 Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt en reform av servicepraxis och åt tillgången till tjänster samt åt arbetstagarnas närbarhet

Analysen visar att kommunerna bistår vid tolkningen av FPA:s beslut och kommunerna ger sådan vägledning och rådgivning som man anser höra till FPA. Den allmänna rådgivningen i anslutning till tjänster som partnerna tillhandahåller kan anses tillhöra båda parter. Ett av syftena med socialarbetet är att se till att människor som behöver hjälp får den hjälp och det stöd de behöver. Av denna anledning kan även ärenden som gäller grundläggande utkomststöd och andra förmåner betraktas som en del av den helhet av socialarbete som kunden behöver. Det kan därför ibland vara svårt att dra en gräns mellan de två aktörernas ansvarsområden. Å andra sidan är det uppenbart att till exempel otyd-

lighet i ett beslut om grundläggande utkomststöd och eventuella oklara punkter ska klargöras för kunden vid FPA eller av en FPA-anställd.

För vissa kunder kommer ett skriftligt förfarande alltid att vara en utmaning och det blir inte lättare att förstå innehållet i beslutet när den terminologi som används och lagsiftningen är främmande och svårförståelig. Detta ökar redan i sig behovet för en del av kunderna att kontakta myndigheten för att få stöd med att förstå beslutet och för att bli på det klara med de fortsatta åtgärderna. I vissa situationer bör även denna rådgivning eller tolkningshjälp ordnas bättre för kunden vid FPA. Enligt materialet är en av förklaringarna till att kunderna söker hjälp hos socialvården i anknytning till beslutets innehåll och tolkning av beslutet samt annan hjälp i samband med avgörandet av det grundläggande utkomststödet att FPA har minskat antalet fysiska verksamhetsställen och verksamhetsställets öppettider och till största delen gått över till tidsbokning. På de orter där detta uppges ha skett har man tydligt kunnat se hur tolkningshjälpen och rådgivningen i anslutning till det grundläggande utkomststödet läckt över till socialvården.

I analysen framträder det starkt vilken central roll en egen eller namngiven kontaktperson inom socialvården har i synnerhet vid skötseln av ärenden för en kund som har utmaningar med att sköta ärenden och som befinner sig i en särskilt svår situation. Av materialet framgår också att man anser att den administrativa åtskillnaden mellan FPA:s handläggningsarbete och kundservice orsakar osäkerhet och kräver en hel del resurser. I FPA:s kundservice kommer man ofta bara att förmedla information vidare utan egen beslutanderätt, vilket sannolikt påverkar kundernas upplevelse av hur kundservice motsvarar deras behov. Också detta kan vara en av förklaringarna till att kunderna söker sig till socialvården för att sköta ärenden som hör till det grundläggande utkomststödet, såsom vid frågor om tolkning av beslutet, även om de i första hand bör söka och få hjälp från FPA via FPA:s olika servicekanaler.

Det faktum att en ansökan om grundläggande utkomststöd i regel alltid behandlas av en ny förmånshandläggare kritiserades något i materialet. I sig är detta inte till alla delar ett nytt sätt att organisera verksamheten, eftersom man tidigare i kommunerna kunde byta ut den som hade hand om kundens skriftliga ansökningar när ansökningsköerna betades av. Inom socialvården önskar man ändå också att den som gör upp det egentliga avgörandet/handläggaren skulle kunna kontaktas direkt. Materialet tyder på att det här önskemålet är förknippat med en rädsla för eller erfarenhet av att ett meddelande kan förändras eller ibland ha förändrats när det passerar genom mellanhänder. Å andra sidan är det mycket svårt för FPA:s förmånshandläggare att nå rätt arbetstagare inom socialvården inom den snäva tidsram som förutsätts i lagen om utkomststöd, när de till exempel behöver närmare information om klientens situation eller sakkunskapen hos en yrkesutbildad person inom det sociala området till stöd för avgörandet och prövningen i anslutning till avgörandet.

När det gäller FPA:s handläggningsverksamhet och ordnandet av kundservice bör det noteras att FPA utöver verkställigheten av det grundläggande utkomststödet har många andra verkställighetsuppgifter som gäller förmåner och tjänster. Dessutom har de som ansöker om grundläggande utkomststöd i allmänhet alltid andra förmåner från FPA, det vill säga även för dem utgör skötseln av ärenden hos FPA en helhet som är större än det grundläggande utkomststödet. Uppgifterna inom handläggningen och kundservice ska därför betraktas som en helhet och utvecklingsförslagen rörande stödformen ska anpassas till detta bredare sammanhang i FPA:s verksamhet.

**Utifrån analysen är de viktigaste förslagen till förnyande av servicepraxis och förbättring av tillgången till tjänster och arbetstagarnas nåbarhet sammanfattningsvis följande:**

- Behovet av rådgivning för dem som styrs till socialvården och dem som hos socialvården söker olika typer av rådgivning och handledning i FPA-ärenden och ärenden som gäller det grundläggande utkomststödet samt målgruppen bör utredas närmare. Mer exakt information om fenomenet och de grundläggande orsakerna bör inhämtas för att man ska kunna välja rätt utvecklingsåtgärder.
- Utveckla en bättre gemensam uppfattning hos de verkställande aktörerna om vilken del av rådgivningen och vägledningen som tillkommer den ena eller den andra, till exempel genom gemensam utbildning.
- För att förbättra utkomststödet tillgänglighet bör behovet av att öka den service som ges ansikte mot ansikte och servicen utan tidsbokning utredas liksom sätten att ordna servicen både vid FPA och i välfärdsområdena, så att utkomststödstjänster faktiskt är tillgängliga överallt. I detta sammanhang eller vid utredningen av fenomen som rör behovet av rådgivning och vägledning bör också den faktiska täckningen av servicenätet i fråga om utkomststödet granskas både vid FPA och i välfärdsområdena.
- Utöver förbättring av de tekniska verktygen bör arbetstagarnas inbördes nåbarhet utvecklas genom tydliga strukturer och överenskommelser inom respektive välfärdsområde (se ovan förslagen om bättre informationsutbyte).
- Ett ändamålsenligt och resurseffektivt behov och en servicestruktur för de namngivna och de egna kontaktpersonerna ska bedömas så att den styrning till dessa tjänster som grundar sig på kundbehoven blir systematisk och ett förebyggande ingripande möjliggörs exempelvis i fråga om skuldsättning.

### 8.3 Förbättringen av kvaliteten på besluten om utkomststöd och prövningen bör fortsätta målmedvetet för att målen i lagstiftningen ska uppnås

På basis av analysen behöver tillämpandet av prövning i avgörandet om utkomststöd alltjämt utvecklas målmedvetet. Detta är tydligt åtminstone när det gäller handläggningen av det grundläggande utkomststödet, även om prövningen vid avgöranden om utkomststöd verkar ha förbättrats klart under de senaste åren. På basis av materialet är det svårare att bedöma den prövning som tillämpas i samband med kompletterande och förebyggande utkomststöd, men i fråga om alla stödformer bör uppmärksamhet ägnas åtminstone åt större transparens i prövningen och åt innehållet i handlingar som stöder prövningen, såsom utlåtanden inom socialvården som getts för beviljande av grundläggande utkomststöd. Det viktiga är i vilket fall som helst att den prövning som tillämpats i beslutsfattandet eller till exempel inverkan på beslutet av ett utlåtande som en yrkesutbildad person inom socialvården gett eller av den yrkesmässiga prövning som hen har gjort alltid ska visas för kunden i motiveringen till beslutet, koncist och på ett språk som är lättbegripligt. Mer allmänt bör beslutens språkliga uttryck, deras utseende och längd även framöver uppmärksammas och utvecklas.

En av de centrala målkonflikter som påverkar tillämpandet av prövning i fråga om utkomststöd har att göra med samordningen av individuell prövning och kravet på jämlikhet i situationer där den ena aktören agerar nationellt och den andra regionalt (tidigare lokalt). Ur denna synvinkel kan kvaliteten på besluten om utkomststöd förbättras i framtiden till exempel genom att man utvecklar en bedömning av behovet av läkemedelsutgifter och hyresgarantier samt även förfaranden för rättelse av fel i besluten om grundläggande utkomststöd samt fastställande av nivån på skäliga boendeutgifter. Det är värt att notera att fastställandet av nivån på boendeutgifterna är kommunspecifikt. Därför ska nivån på skäliga boendeutgifter och tillgången till hyresbostäder i framtiden diskuteras i samarbete mellan FPA, välfärdsområdet och kommunen.

När det gäller att rätta fel i beslut måste man ta hänsyn till att när många beslut fattas är det oundvikligt att det också görs fel ibland. I detta avseende finns det inte någon perfekt värld i det mänskliga arbetet. Utgångsläget när det gäller antalet eventuella fel i besluten om utkomststöd före överföringen till FPA är okänt och det kan vara så att den nuvarande situationen, där fel som slunkit in i besluten om grundläggande utkomststöd upptäcks inom socialvården, också kan innebära att kundernas rättigheter uppfylls bättre än tidigare. I verkställigheten vid FPA har det också konstaterats att det i en del av de avgöranden som ansetts felaktiga inte har handlat om faktiska fel i besluten. En socialarbetare som tagit kontakt med FPA på grund av ett fel kan till exempel ha sådan information om en kund som FPA inte har känt till när beslutet fattades.

När det gäller att säkerställa kvaliteten på beslut som fattas för de mest utsatta kunderna och på den prövning som ingår i besluten är det alltid viktigt att samarbetet mellan FPA och kommunerna fungerar väl och är konsekvent samt att gemensamt överenskommen praxis tillämpas i skötseln av kundens ärenden. Utmaningar som är förknippade med detta förekommer enligt analysen till exempel i processen med brådskande utkomststöd och i avsaknaden av gemensamma tillvägagångssätt och i identifieringen av kundens servicebehov. Den bild som framträder av beviljandet av brådskande stöd tyder på det hela taget på att avsaknaden av en gemensam syn på lagstiftningen om brådskande inkomststöd och på förhållandet mellan de olika slagen av stöd och den bristfälliga utvecklingen av gemensamt överenskomna tillvägagångssätt har lett till situationer där kön med brådskande ärenden delvis belastas i onödan, medan överlappande stöd i andra situationer till och med beviljas i onödan eller stöd inte beviljas eller beviljas för sent. Tillgången till brådskande stöd bör också förbättras, till exempel genom att man överväger att utveckla en ny form av betalningsförbindelser och att man fortsätter förhandlingarna med exempelvis handeln för att säkerställa tillgången till betalningsförbindelser oavsett geografiskt område.

Det är troligt att en förbättring av kvaliteten på prövningen också kräver konkreta ändringar i lagstiftningen. Med detta avses att innehållet i och förhållandet mellan de olika stödformerna och aktörernas befogenheter bör klargöras. Det finns fortfarande ett behov av förtydligande trots de ändringar i lagen om utkomststöd som trädde i kraft i början av 2023.

Dessutom är denna helhet i väsentlig grad förenad med den information som finns att tillgå då besluten fattas. Och bedömningen av hur framgångsrikt prövning tillämpas är för sin del förenad med utifrån vilken information och förståelse avgörandena bedöms i efterhand. Förslagen ovan i kapitel 8.1 om den gemensamma informationsbasen skulle bidra till att förbättra kvaliteten på prövningen och till att en gemensam syn automatiskt skapas för aktörerna, liksom till att förbättra arbetstagarnas möjligheter att nå varandra.

**Utifrån analysen sammanfattas förslagen för att förbättra kvaliteten på besluten om utkomststöd och på prövningen enligt följande:**

- En förbättring av prövningskompetensen kräver gemensamma utbildningar för arbetstagarna vid FPA och i välfärdsområdena (t.ex. en akademi för kommunerna, FPA och välfärdsområdena).
- Det bör skapas tydliga operativa samarbetsstrukturer mellan välfärdsområdet och FPA (t.ex. beviljande av brådskande utkomststöd) och regelbundna gemensamma kundsamarbetsmöten där man tillsammans kan bedöma tillämpandet av prövning och faktorer som påverkar detta genom gemensamma kundfall.
- Kompetensen och den gemensamma förståelsen bör ökas till exempel genom att man återupptar de besök på arbetsplatser som hört till samarbetet tidigare eller genom att servicen ordnas i gemensamma lokaler.
- Innehållet i utlåtandena från socialvården samt utvecklingen av motiveringarna för FPA:s beslut bör fortsätta till exempel genom att särskild uppmärksamhet ägnas åt dessa frågor vid utbildningarna och introduktionen för de enskilda aktörerna. Dessutom skulle de verkställande aktörerna kunna arbeta mera med att tillsammans utveckla utlåtandena, besluten och de färdiga fraser som används.
- Förfarandena för och de nuvarande tillvägagångssätten vid rättelse av fel i kalkylerna för grundläggande utkomststöd bör utvecklas genom att mera information samlas in om fenomenet. Därmed kan man bedöma om det finns något systematiskt i felen. En ytterligare utvecklingsåtgärd är att man hör kunderna mer frekvent i situationer där fel uppdagas. Dessutom bör man i handläggningen av grundläggande utkomststöd fortsätta att försöka hitta till exempel resurseffektiva digitala lösningar för uppföljning av de betalningar som vilar på kundens eget ansvar (t.ex. självriskandelarna i hyran). Detta för att förhindra att kunderna blir skuldsatta och det uppstår ett behov av att bevilja någon annan typ av stöd för en utgift som beaktats redan en gång när behovet av grundläggande utkomststöd bedömdes.
- Lagstiftningen måste utvecklas till exempel genom att innehållet i och syftet med olika slag av stöd samt de verkställande aktörernas inbördes behörighet klargörs.

## Slutord

Vi hoppas att den här analysen beskriver utgångsläget i verkställandet av utkomststödet före reformerna 2023 och att de styrkor och svagheter som framträder i analysen samt utvecklingsförslagen kan utnyttjas i samarbetet mellan välfärdsområdena och FPA i det framtida arbetet med utkomststödet och i utvecklingen. Analysen ger vid behov också en grund för bedömningen av effekterna av den framtida utvecklingen genom att fungera som ett underlag och en utgångspunkt som man i framtiden kan jämföra med. Dessutom hoppas vi att de i analysen beskrivna fenomen som har sin upprinnelse i det praktiska arbetet och på många sätt anknyter till att utkomststödet är en förmån som beviljas i sista hand och enligt prövning, de utmaningar som verkställandet innebär och de möjligheter som identifierats kan utnyttjas även när man funderar på framtida riktlinjer och förmånsmodeller inom reformen av den sociala tryggheten.

På grundval av den här analysen är situationen i fråga om verkställandet av utkomststödet allmänt taget stabil och väletablerad när välfärdsområdena inleder sin verksamhet, även om en stor mängd utvecklingsbehov har identifierats för båda aktörernas del. Analysen visar också att de som verkställer utkomststödet har kommit långt från de första kritiska skedena efter överföringen till FPA till ett skede där ömsesidigt förtroende byggs upp. När samarbetet mellan FPA och välfärdsområdena inleds är det särskilt viktigt att upprätthålla och vidareutveckla det förtroende och den gemensamma förståelse som behövs i det gemensamma arbetet.

Arbetet med utkomststödet är i sin helhet krävande. Det är ett arbete som förutsätter en helt egen typ av djupgående kompetens och som på många sätt skiljer sig från det traditionella arbetet med handläggning av förmåner. På grundval av den här analysen förefaller verkställandet av utkomststödet, både på grund av lagstiftningen och på grund av stödets särskilda karaktär och den krävande organiseringen, att vara mycket känsligt för olika störningar, förseningar och ”resursslukande” även om det nuvarande systemet till stor del också fungerar som det ska. Ett av de viktigaste budskapen i materialet var också att arbetstagarna hos båda de verkställande aktörerna har en stark vilja och en önskan att ständigt förbättra kvaliteten på det arbete som de ansvarar för. I det nuvarande systemet strävar två myndigheter efter att stödja och hjälpa människor i de mest utsatta ekonomiska situationerna med alla de medel som står till buds, och hela tiden också efter att tillsammans söka nya metoder. Detta är mer än vad vi kan säga om situationen före överföringen till FPA: två myndigheter som bryr sig om utkomststöds-kunderna är fler än en.

Vi önskar alla som deltar i arbetet med utkomststödet och utvecklingen av det i olika roller envetenhet i vidareutvecklingen av verkställandet nu då man står på tröskeln till en ny början. Vi tror att vi tillsammans i de nya tjänstestrukturerna har alla möjligheter att se till att servicesystemet i framtiden kan hjälpa ekonomiskt utsatta personer ännu bättre än tidigare. Även om vi har kommit långt, är vi långt ifrån färdiga.



## Källor

PROSOS-projektet. (2018). Utkast till samarbetsmodell för FPA:s och kommunens sociala arbete [presentationsmaterial på finska]. <https://www.prosos.fi/wp-content/uploads/2018/05/KELA-KUNTA-Yhteistoimintamalli.pdf>.

Saikkonen, P. (2016). Kuntakentän kirjavat käytännöt. I verket S. Blomgren, J. Karjalainen, P. Karjalainen, M. Kivipelto, P. Saikkonen, P. Saikku. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/2016, THL. s. 29–40. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-648-3>

THL. (2022). Handläggningstider för ansökningar om utkomststöd (grupp-id 185). Sotkanet.fi. <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/metadata/groups/185>

Vogt, E. & Sjöholm, M. (2014). Etuuskäsittelyä ja aikuissosiaalityötä. Toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön kuntakyselyn 2013 päätulokset. Kuntaliitto, Uutta kunnista 2/2014. <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Toimeentulotuki-%20ja%20aikuissosiaality%C3%B6n%20kuntakysely.pdf>